



USAID | **SPEED**
FROM THE AMERICAN PEOPLE | For a Better Business Environment

O PROCESSO DA LICENÇA DE CONSTRUÇÃO EM MOÇAMBIQUE

ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

01/2012

Esta publicação foi produzida pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi elaborada pela DAI e Nathan Associates.

O PROCESSO DE LICENÇAS DE CONSTRUÇÃO EM MOÇAMBIQUE

ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

Título do Programa:	Programa Moçambicano de Apoio para Desenvolvimento Económico e de Empresas (SPEED).
Escritório da USAID que Patrocina:	USAID/Mozambique
Número do Contrato:	EDH-I-00-05-00004-00/13
Empreiteiro:	DAI e Nathan Associates
Data de Publicação:	19 de Janeiro de 2011
Autor:	Arturo Samper Urban and Regional Planner President, URD Consultants Washington DC arturo.samper@urdconsultants.com

As opiniões do autor expressas nesta publicação não reflectem necessariamente as opiniões da Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos E.U.A.

CONTEÚDOS

CONTEÚDOS	I
TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS	III
PREFÁCIO.....	VII
AGRADECIMENTOS.....	IX
ABREVIACÕES	XI
SUMEÁRIO EXECUTIVO	1
INTRODUÇÃO	1
ANTECEDENTES GERAIS	1
METAS DO PROJECTO.....	1
OBJECTIVOS	1
RESULTADOS ESPERADOS.....	1
MÉTODO E PLANO DE TRABALHO	1
Fase Um: :Inteligência e diagnóstico.....	2
Fase Dois: Proposta Preliminar	2
Fase Três: Modelo de Maputo e plano de implemetação	2
CAPÍTULO UM: CONTEXTO GERAL	3
INDICADORES DO PAÍS	3
OS INDICADORES DO TRATAMENTO DA LICENÇA DE CONSTRUÇÃO (DCPI).....	5
OS CINCO ELEMENTOS "CLÁSSICOS" DO PROCESSO DE LICENÇA DE CONSTRUÇÃO	6
AS OITO FASES DO PROCESSO DE LICENÇA DE CONSTRUÇÃO EM MOÇAMBIQUE.....	7
O PROCESSO	8
Unidades e Departamentos na Cidade de Maputo Envolvidas	8
Fases Um e Dois – Identidade e Título de Propriedade	9
Fases Três a Seis – Cosntrução e Ocupação do Edifício	12
Fases 7 e 8 – Legalização da Propriedade	16
Duração do Processo.....	16
Alcance Organizacional.....	17
REFORMAS RECENTES E CONTÍNUAS	18
Promaputo	18
Modernização do Registo de Propriedade.....	19
Balcão de Atendimento Único (BAU).....	19
Do DUAT para o TUAT	20
CONCLUSÃO	20

CAPÍTULO DOIS: O PROCESSO DE LICENCIAMENTO NO DUC 21	
RESPONSABILIDADES	21
UM TRABALHO BEM FEITO (DADAS AS CIRCUNSTÂNCIAS).....	21
ANÁLISE DO TEMPO.....	23
Consumo de Tempo de Acordo com Documentos Oficiais de Fluxo de Trabalho	23
Consumo de Tempo com Base num Caso Real.....	25
Consumo de Tempo de um Caso Real Sob a Metodologia do DCPI.....	28
ANÁLISE DO FLUXO DE TRABALHO	30
Passos e Funções Transversais.....	31
Quantidade Total.....	34
Distribuição do Tempo	35
ANÁLISE ECONÓMICA	38
Dados e Pressupostos	38
Volume de Actos Administrativos Oficiais.....	38
Geração de Rendimento	40
Oferta e Procura.....	42
Impacto do Aumento da Base do Pessoal.....	43
CAPÍTULO TRÊS: RUMO A REFORMA	
45	
AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.....	45
Contexto Institucional	45
Dentro do DUC.....	48
Financiamento do Processo de Licença de Construção	50
Gestão do Crescimento da Procura, Proximidade ao Cidadão e Custo do Benefício	51
Curadores Urbanos	51
Serviço de uma Associação Profissional	56
O Mecanismo do "Balcão de Atendimento Único	60
RESUMO DAS REFORMAS.....	63
Recomendações, Economia de Tempo e Requisitos	63
Benefícios Gerais	65
IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA	66
Custo e Impacto	66
Calendário.....	67
Estabelecimento de um Quadro Institucional Ad-Hoc Público - Privado	67
Visitas a Outros Países para Aprender Outras Abordages	69
ESTUDOS ADICIONAIS.....	69
CONCLUSÃO	
71	
BIBLIOGRAFIA	
73	
ANEXOS.....	
75	

TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

TABELA

Tabela 1: Resumo das recomendações, economia de tempo e os requisitos para simplificar o processo de licença de construção em Moçambique.....	Error! Bookmark not defined.
Tabela 2: Rankings nacionais do Doing Business de 2012 e tempo de DCPI para Moçambique e quatro regiões adicionais	Error! Bookmark not defined.
Tabela 3: Nr. De procedimentos e tempo para a região da SADC no DCPI de 2012.	Error! Bookmark not defined.
Tabela 4: Comparação do DB 2011 e um “caso real” do número de dias necessários para completar o processo de licença de construção.....	Error! Bookmark not defined.
Tabela 5: Comparação de Maputo e várias cidades colombianas em vários indicadores relacionados ao licenciamento de construção.....	Error! Bookmark not defined.
Tabela 6: Distribuição formal e informal de terras e propriedades em Maputo	Error! Bookmark not defined.
Tabela 7: Gastos de tempo associadas ao processo de licença de construção em Moçambique	17
Tabela 8: Diferença entre a renda gerada por licenças de construção e do pessoal e os custos operacionais para 2011 e 2014	41
Tabela 9: Impacto do aumento da base de pessoal do DUC	44
Tabela 10: Os coeficientes associados com o uso de terra para a licença solicitada (<i>i</i>)	53
Tabela 11: Factor de ajuste entre despesas e metros quadrados de licença (<i>j</i>).....	53
Tabela 12: Os coeficientes para determinar o factor da cidade (<i>m</i>).....	53
Tabela 13: Exemplo do custo de uma licença de construção de um armazém (uso comercial), em duas cidades colombianas e em Maputo	54
Tabela 14: Resumo das recomendações, economia de tempo e os requisitos para simplificar o processo de licença de construção em Moçambique.....	64

FIGURA

Figura 1: Plano de Trabalho.....	2
Figura 2: Cinco elementos clássicos de um processo de licença de construção.....	6

Figura 3: Fases do processo de licenças de construção em Moçambique	7
Figura 4: Unidades orgânicas da Cidade de Maputo	9
Figura 5: Departamentos da Cidade de Maputo responsáveis pelo processo do DUAT	11
Figura 6: Passos para o projecto referido no DCPI	13
Figura 7: Departamento da Cidade de Maputo responsável das fases 3 a 6	Error! Bookmark not defined.
Figura 8: Passos para um projecto mais complexo	Error! Bookmark not defined.
Figura 9: Extensão organizacional do processo de licença de construção ..	Error! Bookmark not defined.
Figura 10: Escritórios e ambiente de trabalho no DUC	Error! Bookmark not defined.
Figura 11: Requisitos oficiais de tempo para a conclusão do processo de licença no DUC.	Error! Bookmark not defined.
Figura 12: Projecto do estudo de caso – um armazém de 2000 m ² similar ao caso do DCPI.....	Error! Bookmark not defined.
Figura 13: Tempo consumido pelo projecto de estudo de caso	Error! Bookmark not defined.
Figura 14: Tempo consumido pelo projecto de estudo de caso sob a metodologia do DCPI.....	Error! Bookmark not defined.
Figura 15: Comparação escalada da análise do tempo	Error! Bookmark not defined.
Figura 16: Diferentes passos de um dado processo	Error! Bookmark not defined.
Figura 17: Processos do Pedido de aprovação do projecto de arquitectura	Error! Bookmark not defined.
Figura 18: Processos, resultados e número de passos dentro do DUC	Error! Bookmark not defined.
Figura 19: Impacto da delegação da pré-avaliação por instituições externas e eliminação da Certidão de Benefeitorias	Error! Bookmark not defined.
Figura 20: Passos recomendados para eliminação no DUC (apenas para um processo).	49
Figura 21: Processo de licença de construção na Costa Rica em 2006. Fonte: CIDA/UMG Inc., Canada	Error! Bookmark not defined.
Figura 22: Modelo proposto para o processo de licença de construção na Costa Rica Fonte: CIDA/UMG Inc., Canada	Error! Bookmark not defined.
Figura 23: O DUC funcionando como janela única.	Error! Bookmark not defined.
Figura 24: Esquema geral de uma janela única multi-institucional para Moçambique	Error! Bookmark not defined.
Figura 25: Esquema geral de um centro multi-serviços	Error! Bookmark not defined.

Figura 26: Um sistema no qual os 5 elementos clássicos do CPP são claramente separados um do outro e alguns são entregues em concessão ao sector privado ou associação profissional **Error! Bookmark not defined.**

Figura 27: Matriz de custo e impacto das recomendações propostas **Error! Bookmark not defined.**

Figura 28: Calendário para implementação das recomendações **Error! Bookmark not defined.**

GRÁFICO

Gráfico 1: Tempo de processamento por divisão do DUC para a realização do processo de licença de construção.....	36
Gráfico 2: Distribuição comparativa de tempo de processamento por divisão do DUC para a realização do processo de licença de construção.....	37
Gráfico 3: Distribuição profissional e administrativa de tempo para as diferentes fases do processo de licença de construção no DUC.....	37
Gráfico 4: Número actual e projectado dos actos administrativos emitidos pelo DUC. (Fonte: DUC + Cálculos do autor)	39
Gráfico 5: Aumento de actos administrativos resultantes de um aumento progressivo do número de parcelas formais em Maputo (Fonte: Duc + Cálculos do autor)	40
Gráfico 6: Rendimento anual do DUC projectado para 2016 com e sem adição anual de 10.000 parcelas formais em Maputo. (Fonte:. DUC + Cálculos do autor. Valores em MTS).....	41
Gráfico 7: Representação teórica da capacidade do DUC para fornecer licenças de construção versus demanda dos investidores pelo serviço. (Fonte: DUC + Cálculos do autor)	43

PREFÁCIO

Este estudo foi possível graças a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, através do Programa Moçambicano de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial (SPEED).

Embora cada tentativa tenha sido feita para obter informações e conhecimento tanto quanto possível sobre o seu tema, o estudo de forma nenhuma tenta traçar um diagnóstico abrangente, socioeconómico e administrativo do processo de licença de construção em Moçambique. Isto porque o estudo é baseado num caso específico ou projecto protótipo definido no relatório *Doing Business*. Portanto, os resultados do estudo podem não corresponder aos desafios colocados por outros tipos de projectos que podem exigir mais ou menos visitas ao município e a outras instituições e empresas de serviços públicos que participam do processo. Além disso, o estudo consistiu de uma avaliação de curto prazo, não exaustiva que teve que apoiar-se mais em fontes secundárias e entrevistas, do que nos principais mecanismos mais precisos de recolha de informações.

No entanto, o autor acredita que significativas constatações e esclarecimentos foram extraídos do estudo, que também ajudaram a definir um número significativo de recomendações com grande potencial para reduzir os encargos ao cidadão e ao empresário na condução dos negócios. Além disso, o estudo demonstrou que caso implementadas, estas recomendações poderiam também contribuir grandemente para uma distribuição mais equitativa da terra e das oportunidades de desenvolvimento de construção do país.

Além disso, esta não foi apenas uma oportunidade para um consultor externo contribuir numa questão de administração pública específica. Graças ao trabalho da SPEED e no apoio da USAID, no dia 8 de Dezembro realizou-se um seminário muito importante, produtivo e muito concorrido, que permitiu a participação de um grande número de moçambicanos chave, que discutiram e contribuíram com as suas opiniões e ideias em relação ao tema. Seguiram-se também discussões aprofundadas muito produtivas de várias dessas ideias, muitas das quais foram incorporadas neste relatório.

Portanto, embora o desafio continua grande, o caminho para a reforma é claro. Exige, todavia, a continuação activa e o apoio da comunidade doadora através dos próximos passos e mecanismos que estão sendo propostos.

Washington e Maputo, 16 de Abril de 2012

AGRADECIMENTOS

O autor gostaria de agradecer às seguintes pessoas por terem fornecido informações valiosas no que diz respeito ao processo de licença de construção em Moçambique:

Agostinho Vuma, Allen Rodrigues, Ana Cossa, Ananias Couana, Benjamin Nandja, Boris Divjak, Carlos Manguela, Cassamo Vali, Cesar Cunguara, David Pournara, Eduardo Macuacua, Elonia Cossa, Felix Macane, Fidel Varia, Helena Cardoso, Hipolito Bichinho, Idalio Juvane, Ildo Chaguala, Ivete Abubacar, Joao Costa, Jose Forjaz, Kenneth Gunn, Luis Magaço Jr., Maria Rita Fernandes, Mauricio Vieira, Neila Umurse, Roberto White, Samuel Chauque, Saula Come, Teresa A. Chissequere, Uri Raich, Victor Fonseca e Yara Dos Santos.

O autor também agradece as inúmeras pessoas que assistiram e participaram activamente no seminário que teve lugar no dia 8 de Dezembro de 2011, em Maputo. As suas ideias foram muito bem acolhidas e, na medida em que foram relevantes para o tópico do estudo, ajudaram a dar uma imagem muito mais clara das recomendações e os próximos passos.

Finalmente, não só pela suas ideias valiosas, mas também para darem generosamente o autor mais de um, e às vezes várias oportunidades para discutir o estudo, bem como para ajudar o autor a deslocar-se em Maputo e arredores, um agradecimento muito especial é estendido para Abdul Chamussidine, Antonio Franco, Fernando Macamo, Inocencio Bernardo, Jose James Nicols, Juma Pais, Luis Lage, Mario Macaringue, Michelle Souto, Rosario Marapusse, Scott Simons, Sheila Amaro e Stelia Narotam.

ABREVIACÕES

AM	Aqueducto de Maputo
BAU	Balcão de Atendimento Único
CMIP	Processo Interno da Cidade de Maputo
CM	Cidade de Maputo
CRP	Conservatória do Registo Predial
DBR	Relatório <i>Doing Business</i>
DC	Departamento de Cadastro
DCPI	Indicador de Tratamento de Licença de Construção
DMI	Direcção de Serviço Municipal de Infraestruturas
DMPUA	Direcção de Serviço Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente
DPU	Departamento de Planeamento Urbano
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
DUC	Departamento de Urbanização e Construção
EDM	ELETRICIDADE DE MOÇAMBIQUE
PIB	Produto Interno Bruto
GoM	Governo de Moçambique
MICOA	Ministério da Coordenação da Acção Ambiental
MCPP	Processo de Licença de Construção de Moçambique
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
MISAU	Ministério da Saúde
MTC	Ministério dos Transportes e Comunicações
PROMAPUTO	Programa de Desenvolvimento do Município de Maputo
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SIGEM	Sistema de Informação de Gestão Municipal
TDM	Telecomunicações de Moçambique
TUAT	Título de Uso e Aproveitamento da Terra

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objectivo geral sob o qual este estudo foi encomendado é de aumentar a competitividade e a atracção de negócios no Município de Maputo, através da promoção de reformas em diversas áreas de actividade económica, incluindo o desenvolvimento de terrenos e construção. Com base no “Indicador de Tratamento das Licenças de Construção”, que faz parte do Relatório *Doing Business*, o objectivo do estudo é analisar e recomendar uma reforma que simplifique o processo de licença de construção na Capital de Maputo.

No Capítulo Um a análise determinou que, em Moçambique, os cinco elementos “tradicionais” ou “clássicos” que compõem um processo de licença de construção numa economia de mercado ((i) propriedade do terreno e/ou direitos de aproveitamento, (ii) o regulamento de uso da terra e de construção, (iii) garantia de cumprimento do último, (iv) emissão de licenças de construção e (v) emissão de aprovação de conclusão da ocupação, subdividem-se em oito diferentes etapas que envolvem, dependendo do tipo e complexidade do projecto, lidar com não menos de três e às vezes mais departamentos municipais, e entre três a seis instituições adicionais e/ou empresas de serviços públicos.

Por causa do acesso à terra e os regulamentos de aproveitamento existentes, o cidadão que pretenda obter uma licença de construção deve visitar alguns desses serviços e instituições mais de uma vez e em diferentes fases do processo, o que cria um quadro do fluxo de trabalho inter institucional muito complexo que raramente segue o mesmo caminho. Dentro do município, o estudo também descobriu que o processo de licenciamento de construção chega a pelo menos 20 diferentes unidades do organograma, envolvendo nada menos do que 42 especialistas e 20 funcionários de apoio.

Devido a esta realidade, em que, de acordo com o Relatório DB, 370 dias eram em 2011 o tempo necessário para obter uma licença de construção, o Governo de Moçambique (GRM), bem como a Cidade de Maputo (CdM) deram início a uma série de reformas que incluem o Programa de Desenvolvimento do Município de Maputo (PROMAPUTO), um programa para a modernização do cadastro nacional, um programa para a implementação progressiva de soluções de janela única para prestação de serviços para os serviços Nacional, provincial e municipal, e mais importante, a emissão do Regulamento do Solo Urbano, no qual foram incluídas várias reformas fundamentais sobre o desenvolvimento do solo urbano.

Como resultado desta análise, e pelo facto de que algumas das instituições ou departamentos que participam do processo de licença de construção irão beneficiar das iniciativas de reforma acima mencionados, determinou-se que o presente estudo deveria se concentrar nos seus esforços principais no Departamento de Urbanização e Construção, mais conhecido como DUC. Portanto, no Capítulo Dois, foram realizadas três análises do processo de licenciamento dentro do DUC:

1. Uma análise dos gastos de tempo dentro do departamento.
2. A análise de fluxo de trabalho de todo o processo dentro do departamento
3. Uma série de simples análises económicas.

Na análise sobre gastos de tempo, analisou-se o consumo de tempo de acordo com os documentos oficiais de fluxo de trabalho fornecidos, bem como um caso real tanto quanto possível semelhante ao caso que é utilizado para a determinação do DCPI. Uma terceira escala de tempo foi construída utilizando a informação do caso real, mas colocando-o na sequência utilizada para determinar a DCPI.

As análises indicam que o caso de DCPI (é, em certa medida um reflexo do pior cenário, em que os gastos de tempo poderiam atingir quase o dobro do que o DBR estabeleceu¹. Podem também ser indicativos de um processo que pode ser mais comum, em que o DUAT é negociado entre os terceiros e é transferido durante o processo de construção (ignorando assim o primeiro passo do DCPI), o que resulta no consumo do mesmo tempo que é indicado no DBR. Finalmente, indicam que, se todos os outros factores fossem retirados do cálculo, o tempo líquido que o DUC (com base nas declarações oficiais) representa 38% de todo o processo, que é uma participação relativamente boa.

A análise de fluxo de trabalho, baseada num caso real, que constatou que as 7 etapas que compõem o processo, subdividem-se em 139 etapas e envolvem inúmeras transferências do arquivo dentro do departamento, anotações, solicitações ao cidadão para complementar as informações e outras acções que resultam em períodos de processamento muito longos. Também verificou-se sempre que seja esperada uma comunicação oficial do DUC no que diz respeito a um arquivo no processo, o processo completo tem de passar por duas transferências para o gabinete do Director a partir da divisão técnica responsável desse aspecto específico do arquivo. Uma serve para a concordância com uma proposta de decisão (chamada parecer) e a outra é para a assinatura do documento resultante.

Uma análise detalhada de apenas uma das sete etapas indica pelo menos três visitas ao departamento por parte do interessado e onze transferências a pé do arquivo entre subdivisões do DUC, com a sua correspondente anotação de entrada e de saída. Com base nisto, a análise conclui que:

1. Três das sete etapas produzem um resultado e, portanto, necessitam de duas visitas ao DUC cada.
2. Outras três etapas produzem dois resultados e, portanto, requerem de duas a três visitas ao DUC, cada um.
3. Uma etapa exige apenas uma visita ao município, para a apresentação do pedido.
4. Por conseguinte, o cidadão terá que visitar o DUC num mínimo de entre 13 e 16 vezes a fim de processar um processo. O cidadão também deve preencher 7 formulários. Portanto,
5. No total, os 7 processos acabam exigindo 139 etapas, variando entre 13 e 28 passos por processo.

Esta análise também constatou que 69% do tempo é usado no trabalho profissional e 31% no trabalho administrativo. Com base no caso real analisado anteriormente, isso representaria, para todo o processo, cerca de 290 dias para o trabalho profissional e 100 dias para o trabalho administrativo, mas também pode significar que este último poderia ser significativamente reduzido se fosse implementada uma solução técnica eletrónica que reduzisse o tempo de transferência de ficheiros.

As análises económicas incluem:

1. Um levantamento do número de actos administrativos oficiais emitidos pelo DUC para os anos 2008 a 2011.
2. Determinação da receita gerada pelo departamento através dos diferentes serviços baseados em taxas.
3. As projecções dos dois pontos acima de 2012 para 2016 com base no crescimento médio e ao potencial de aumento anual de 10.000 talhões de terra para o estoque formal de parcelas de Maputo, como resultado da implementação do programa PROMAPUTO.

¹ Este foi calculado com base de apenas um caso real e portanto, não existe indicativo nem se pretende desafiar a media do tempo estabelecido pelo DB

4. Uma análise simples de oferta e procura para determinar os requisitos para um ganho líquido no tempo gasto para emitir uma licença de construção e ao impacto do aumento da base do pessoal como um mecanismo para o efeito-

Com base nessas análises, o Capítulo Três apresenta uma avaliação integrada e uma série de recomendações, que estão divididas nos seguintes tópicos:

1. Ambiente institucional
2. O Processo interno do DUC
3. Financiamento do processo de licença de construção, e
4. Gestão do crescimento da procura.

Quanto ao ambiente institucional, o estudo demonstra a forma como o processo de licença de construção parece estar “preso” no meio do processo mais complexo de administração da terra do país. Esta “armadilha” é literal, porque, conforme ilustrado na Figura 3 (página 7), o núcleo do processo não pode começar sem um DUAT emitido e não pode terminar sem a formalização adequada da propriedade, que, no caso de Moçambique, corresponde a construção, ou “benfeitorias”, que o cidadão constrói sobre a parcela de terra. Em consequência, a principal meta deve ser o de “desbloquear” o processo de licença de construção, permitindo que este ocorra de forma tão independente quanto possível do processo de DUAT/propriedade.

Como resultado, o estudo propõe o seguimento de forma agressiva a implementação na disposição do TUAT no Regulamento do Solo Urbano, a eliminação da Certidão de Benfeitorias, e a concessão da Licença de Utilização a todos os usos do último.

A avaliação realizada dentro do DUC revela uma evolução muito positiva de um processo que era muito mais complicado do que é hoje, e foi efectivamente transformado como parte da primeira fase do programa PROMAPUTO. No entanto, os actuais mecanismos e desempenho dentro do DUC ainda estão longe dos padrões de prática e prestação de serviços que são visíveis em outros países, conforme demonstrados pelas análises do tempo e fluxo de trabalho apresentadas no Capítulo Dois. A única medida acima da média é a vontade e o desejo do pessoal do departamento de fazer um bom trabalho.

De acordo com a análise, foram feitas as seguintes recomendações:

1. A delegação de assinatura aos Chefes da Divisão dos DUC's de todas as comunicações formais (excepto licenças e certas comunicações importantes)
2. Eliminação das duas etapas, (parecer e decisão) de todos os processos que requerem assinatura do Director Adjunto
3. Introdução de um sistema electrónico de fluxo de trabalho que permite a centralização do arquivo e documentos, o preenchimento dos formulários para submissão apenas uma vez, transferência automática de acções de divisão para divisão, contabilização automática dos gastos de tempo e outras questões relevantes para a gestão eficaz. De acordo com alguns entrevistados, a concepção de sistemas para o fluxo de trabalho do DUC foi um dos produtos da primeira fase do PROMAPUTO. Embora este não pôde ser acedido, isso significaria que o DUC necessitaria apenas do hardware e treinamento sobre o software para sua implementação.
4. Implementação de um sistema de comunicações electrónicas que elimina a necessidade de o cidadão se auto-notificados sobre os resultados das solicitações.
5. Fornecimento de hardware e de equipamentos capazes de lidar com arquivos muito grandes em formato de desenho.

Com relação ao financiamento do processo de licença de construção, o estudo constatou uma distribuição desigual da renda gerada pelas licenças de construção que o DUC processa, o que coloca o departamento em risco de fracasso. De facto, a operação geral do DUC poderia ser financiada com o dinheiro que recebe a partir de outros processos para além do licenciamento da construção. Em outras palavras, 100% da receita que a indústria paga pelas licenças de construção está sendo redirecionado para programas e serviços municipais em vez da prestação de um bom processo de licenciamento.

Com base nas análises de oferta e procura, o estudo demonstra que o desafio a longo prazo que o município enfrenta com relação ao processo de licença de construção é que a sua actual infra-estrutura e a capacidade de efectivamente prestar os serviços simplesmente não são suficientes para o crescimento esperado da procura. Isto acontece mesmo se não forem feitas adições ao stock de parcelas formais de terra e a procura crescer no mesmo ritmo em que está crescendo hoje.

Por conseguinte, a médio e longo prazos, o município precisa de considerar mecanismos alternativos de prestação de serviços que atendam a este desafio. Com base nas experiências de outros países, existem pelo menos dois mecanismos que parecem possível de implementar em Moçambique:

1. Concessionar a fase de licenciamento de construção do processo para o sector privado sob um esquema que garanta a concorrência em termos de eficácia, proximidade e a eficiência na produção da licença.
2. Delegar a prestação deste serviço a instituições quase-públicas, tais como as associações profissionais de arquitetos e/ou engenheiros.

O estudo oferece explicações detalhadas sobre esses mecanismos, destacando o impacto e os benefícios que tiveram em dois países onde foram implementadas, Colômbia e Costa Rica. Também é fornecida uma descrição geral dos diferentes tipos de mecanismos do “Balcão de Atendimento Único”.

Todos os três, a avaliação, recomendações e mecanismos são discutidos e aperfeiçoados num Seminário e uma série de discussões posteriores, que tecem as recomendações, o impacto potencial e os requisitos que aparecem ilustrados na Tabela 1.

Não obstante a sua natureza “promissora”, estas recomendações e a economia de tempo devem ser tomadas com cautela e estudadas com maior detalhe. Além disso, a economia de tempo não pode ser adicionada, pois mesmo que sejam realistas, alguns deles (por exemplo, a concessão da fase de licenciamento) ainda vão necessitar gastos de tempo e mão-de-obra que não são aqui calculadas.

Dependendo do seu âmbito e alcance, outras reformas, (tais como a transferência do onus, responsabilidade da pré-avaliação aos profissionais responsáveis pela concepção), podem resultar incorporadas em outras reformas (concessão).

Tabela 1: Resumo das recomendações, economia de tempo e os requisitos para a simplificação do processo de licença de construção em Moçambique.

	Recomendações	Economia de Tempo	Requisitos
1	Implementação do Regulamento do Solo Urbano	30	Decreto
2	Eliminação da Certidão de Benfeitorias – a Licença de Utilização pode servir todos os propósitos deste último.	95	Decreto
3	Transferência do onus e responsabilidade da pré-avaliação para profissionais responsáveis pela concepção. Requer a compra de seguro de responsabilidade civil.	60	Decreto
4	Concessão da fase de licenciamento do a operadores privados ou a uma tal como associações de arquitectos e/ou engenheiros. Requer a compra de seguro de responsabilidade civil.	130	Decreto
5	Transferência para o DUC, da autoridade para realizar a pós-avaliação completa, incluindo aceitação da instalação de água e electricidade.	134	Decreto
6	Implementação da licença de utilização como o documento necessário para ligação da construção às diferentes redes de serviços públicos.		
7	Divisão do DMPUA em dois departamentos independentes: uma Direcção de Cadastro e Administração de Terras e uma Direcção de Planeamento e Ambiente.		Uma Postura Municipal
8	Reforma Integrada: Delegação de TODAS aprovações ao Director Adjunto; eliminação da fase do Parecer, dos processos que exigem a assinatura do Director Adjunto; delegação do Director Adjunto a outros chefes de divisão da autoridade para assinar documentos oficiais intermédios; e implementação de um sistema de comunicações electrónicas que proporciona notificações rápidas ao cliente sobre acções necessárias a fim de continuar o processo.	100	Uma Postura Municipal Hardware e software
9	Design e implementação de um único formulário para todos os processos relacionados com a licença de construção	14	Uma Postura municipal
10	Aumentar o orçamento do DUC para reflectir a		Decisão Política e ordem executiva do

	distribuição justa da receita gerada pelo departamento. Isso permite a instalação e manutenção imediata de melhores equipamentos, software e programas de formação.		Presidente do Conselho Municipal. Forte acompanhamento feito pela indústria.
11	Implementação de uma taxa de processamento		Uma Postura Municipal
12	Implementação de um serviço global de informação		Decisão executiva do financiamento do DUC.

Fonte: Cálculos do autor.

Além da economia de tempo que estas representam, foram também discutidos vários benefícios para as recomendações dadas. Em suma, estes seriam:

1. A elevação de um sistema em que os 5 elementos clássicos e necessários de um processo de licenciamento de construção são também as cinco fases pelas quais um cidadão tem de passar.
2. A divisão clara de papéis e responsabilidades, em que cada um dos 5 elementos e fases tem uma instituição que a administra e todas as cinco instituições são independentes uma da outra.
3. No caso da abertura da concessão da fase de licenciamento para o sector privado ou para a associação de arquitectos e/ou engenheiros, os benefícios seriam:
 - a. Um sistema partilhado com outras instituições que têm interesses legítimos, públicos e sociais sobre o aproveitamento da terra e economias de construção. Isso pode ajudar a equilibrar a concentração de poderes públicos, aumentar a transparência, reduzir a especulação e atrair mais investimentos de longo prazo.
 - b. Uma nova área de actividade profissional para os vários arquitectos e engenheiros que são graduados em universidades e têm áreas e mercados limitados para praticarem as suas habilidades.
 - c. Uma maneira mais viável, contrária àquela em que o sector público é o único investidor, para implementar e manter mecanismos tais como a janela única multi institucional ou os centros multi-serviços que exigem grandes investimentos de capital e continuam actualização.
 - d. Novas oportunidades de mercado para as companhias de seguros.
4. Um sistema no qual os sistemas de controlo necessários para a boa governação transparente poderiam ser melhor definidos, realizados e supervisionados por agências de controlo e pelo público. Isso poderia resultar num ambiente de oportunidades reduzidas de manipulação política, corrupção, especulação, e acesso injusto às oportunidades de aproveitamento e construção da terra.
5. Um sistema no qual uma grande parte da riqueza pública criada pela economia de construção (os honorários pagos pelas licenças) é mais bem distribuída e, ao retornar porções maiores para os departamentos que realmente permitem que a riqueza seja criada (o DUC), podem ser fornecidos melhores equipamentos, ferramentas, treinamento aos indivíduos que compõem essa divisão, e cujo bem-estar é a chave para o sucesso da operação.
6. Uma maior disposição para pagar, e pagar mais pelas taxas de licença de construção, por aqueles que detêm os recursos e estão interessados no aproveitamento da terra e construção, desde que um serviço melhor, menos oneroso e oportuno fosse fornecido.

Uma avaliação preliminar das recomendações na base do seu custo e os resultados de impacto nos seguintes quatro grupos que estão dispostos por prioridade, pelas razões que são explicadas para cada um:

1. Um grupo de recomendações que podem ser implementadas agora e traria grande impacto rapidamente. Isto se deve ao facto de que os seus custos seriam relativamente baixos (as suas exigências estão no campo da boa gestão e tomada de decisão pragmática por parte das autoridades municipais), e o seu impacto seria muito alto.
2. Um grupo de recomendações que podem trazer grande impacto, mas requerem compromissos a longo prazo. Isso é porque estas exigem análises mais detalhadas, a interação com instituições de nível nacional e mais recursos.
3. Um grupo de recomendações que podem ser implementadas agora, mas cujo impacto não é muito significativo. Tal se deve ao facto de que estas não produziram impactos significativos sobre o processo e o seu custo é relativamente baixo; por último
4. Um grupo de recomendações que devem ser mantidas para acção adicional mais abaixo, uma vez que só podem trazer algum impacto e seu custo é elevado.

Um programa geral de implementação é fornecido para estas recomendações, seguido de uma proposta de criação de uma parceria pública/privada, um quadro institucional ad-hoc para definir, defender e administrar as reformas, bem como a proposta de envio de uma comissão de representantes do município e do sector privado para visitar os lugares em que os mecanismos que foram apresentados como soluções viáveis para Moçambique tenham sido aplicados com sucesso.

São sugeridos novos estudos, associados às diferentes formas de acesso à terra, análises económicas em profundidade do licenciamento da construção em Maputo, a capacidade actual do DUC para realizar reduções líquidas e serviços mais eficazes e eficientes e análise completo do custo benefício das recomendações. Isto vai não só proporcionar um caso muito mais forte no que diz respeito à reforma do processo de licenciamento de construção, mas também abordar e dar respostas de forma abrangente a respeito da forma de como Moçambique deve transformar o seu quadro da política da terra de tal forma que permita um mercado mais eficaz, eficiente e equitativa de aproveitamento da terra, sem afectar o seu princípio Constitucional da propriedade pública da terra.

Em conclusão, o estudo salienta a necessidade de uma distribuição mais uniforme e equitativa dos recursos gerados pelo processo de licenciamento de construção, o que traria benefícios imediatos em termos do objectivo desejado, se fossem aplicados aos ganhos rápidos que o primeiro grupo de recomendações representaria.

No entanto, a solução a longo prazo de mais pessoal (para não falar dos custos fixos) não parece economicamente ou politicamente viável. Portanto, a fim de fazer face à um aumento da procura, as mudanças estruturais da abertura da possibilidade de concessão de determinados serviços, da eliminação da Certidão de Benefeitorias, e da implementação da reforma do TUAT, são fundamentais para alcançar e ser capaz de sustentar um processo reformado. Um apelo é feito para a indústria para defender um processo contínuo que faz com que as autoridades públicas implementem as decisões já tomadas, bem como aprovarem legislação para uma reforma adicional. No entanto, o sector privado é também lembrado da necessidade, no mundo de hoje, de estar disposto, e efectivamente pagar pela cidade e os serviços que desejamos.

Em suma, conclui o estudo, isso tudo resume-se em para onde as autoridades municipais e nacionais, bem como dos sectores privado e associado gostaria de ir com isto: se preferem (i) “apertar”, no máximo, as áreas de geração do lucro do detrimento de um serviço muito ruim (que contribui para a continuação de acção extra-legal e informal pelo sector privado); ou (ii), tem um sistema de prestação de serviços que

responde de forma eficaz e eficiente à procura gerada pela indústria, o que pode ajudar a aumentar o montante das receitas, atraindo novos investimentos.

INTRODUÇÃO

CONTEXTO GERAL

Em muitas áreas associadas com os negócios e desenvolvimento económico (importação e exportação, abertura e encerramento de uma empresa, pagamento de impostos, obtenção de alvarás de construção, etc), Moçambique tem estado consistentemente a ocupar lugares baixos na escala mundial, bem como na mais relevante Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. Em consequência, com o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, através do Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial (SPEED) de Moçambique, o País vem trabalhando em várias dessas áreas para prever e implementar as reformas destinadas a reduzir algumas das dificuldades que contribuem para tal desempenho.

META

o objectivo do estudo é aumentar a competitividade e atracção de negócios no Município de Maputo, no que se refere a Obtenção de Licenças de Construção.

OBJECTIVOS

, Este estudo visa cumprir dois objectivos:

1. Simplificar o processo de licenciamento de construção em Moçambique (MCP), servindo como estudo de caso o indicador do *Doing Business* chamado “Obtenção de Licenças de Construção”.
2. Simplificar o processo de licenciamento da Cidade de Maputo (CMIP) que actualmente inclui, da verificação/validação da concordância cadastral, estabelecendo a propriedade dos direitos de aproveitamento (DUAT), aprovação do projecto arquitetónico, a aprovação de outras componentes especializadas do projecto (estrutura, electricidade, hidráulica, etc); emissão de uma licença de construção, supervisão permanente das obras de construção, e emissão de uma licença para ocupar a edificação recém-construída.

RESULTADOS ESPERADOS

1. Um “modelo” simplificado do Processo de licenciamento de construção, que reduza ao mínimo possível o tempo e os custos, para o empresário, legalmente construir, ocupar e começar a usar um edifício.
2. Um “modelo” simplificado do processo de licenciamento, que maximiza a contribuição da cidade para o CPP reduzido.
3. Recomendações gerais em relação à legislação de construção, tanto a nível nacional (regulamentos), como da Cidade de Maputo (posturas).

MÉTODO E PLANO DE TRABALHO

Os resultados serão alcançados seguindo as tarefas de uma forma faseada, conforme ilustra a Figura 1:

FASE UM: INTELIGÊNCIA E DIAGNÓSTICO

Figura 1: Plano de Trabalho

Id.	Activity	Start	End	Duration	Oct 2011					Nov 2011				Dec 2011			
					2/10	9/10	16/10	23/10	30/10	6/11	13/11	20/11	27/11	4/12			
1	Intelligence and diagnostic	10/5/2011	10/21/2011	13d													
2	Draft proposal	11/1/2011	11/15/2011	11d													
3	Circulation of draft proposal	11/16/2011	11/30/2011	11d													
4	Maputo model	11/30/2011	12/9/2011	8d													

Esta fase envolve investigação, avaliação, mapeamento e compreensão das diferentes etapas e processos institucionais envolvidos no processo de licenciamento para a construção.

O resultado desta fase é a definição das principais causas que contribuem para a situação actual de tempo e custos no processo de licenciamento de construção.

FASE DOIS: ESBOÇO DA PROPOSTA

Esta fase é destinada a desenvolver um esboço da proposta que será discutida com as principais autoridades e partes interessadas envolvidas no MCPP, bem como o CMIP, na qual possa ser extraído um “modelo” que seja apropriado para Maputo. O esboço da proposta consiste no seguinte:

1. Uma visão geral das condições e princípios de qualquer processo “bem sucedido” simplificado.
2. Uma visão geral das várias “boas práticas” ou “modelos” de processos simplificados de licenciamento de construção, conforme vistos em diferentes lugares.
3. Um modelo recomendado para o caso de Maputo.

O esboço da proposta deve ser enviado e discutido pelas autoridades e partes interessadas antes do processo de seleção descrito na fase seguinte.

FASE TRÊS: MODELO DE MAPUTO E PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Esta fase destina-se a definição de um MCPP e um CMIP que sejam apropriados para o contexto local e ao estabelecimento do plano de implementação correspondente. Isto deve ser feito na base de uma discussão estruturada com as autoridades e as partes interessadas envolvidos no processo. Será realizado um seminário de um a dois dias com os principais interessados para discutir tanto sobre os diferentes modelos dos processos simplificados de construção bem como o modelo recomendado para Maputo.

CAPÍTULO UM: CONTEXTO GERAL

INDICADORES NACIONAIS

De acordo com o relatório *Doing Business* de 2012 Moçambique ocupa a 126 posição dentre os 183 países no índice.

Tabela 2: Rankings nacionais *Doing Business* de 2012 e tempo do DCPI para Moçambique e quatro regiões adicionais

País/Região	DB Ranking	Dias DCPI (1)
Moçambique	126	381
SADC	109	238
América Latina	97	296
EU	65	189
OECD	53	152

Fonte: Relatório *Doing Business* para 2012.

(1) Tempo médio medido em dias de calendário r naturais.

Conforme indicado na Tabela 3, o Indicador das Licenças de Construção (DCPI), que é um dos 9 indicadores que compõem o índice DBR, Moçambique está actualmente na 155 posição a nível mundial. Em relação às economias de comparação utilizadas pelo DBR, apenas é seguido pela Tanzânia, que ocupa a posição 179. O país exige 17 procedimentos, que é o mesmo número necessário na SADC e na África do Sul. No entanto, este último consome 174 dias, que é um pouco menos do que 50% do tempo consumido pelo seu vizinho.

Tabela 3: N^o de procedimentos e tempo do DCPI 2012 para a região da SADC

Economia Seleccionada	DCPI Rank	DCPI No. de Procedimentos	DCPI Days (1)
Moçambique	155	17	381
Média SADC	119	17	176
Angola	128	12	328
Botswana	127	24	167
Maurícias	39	18	107
África do Sul	52	17	174
Tanzania	179	22	328

Fonte: Relatório *Doing Business* de 2011.

(1) Tempo médio medido em dias de calendário r naturais.

Para ter uma medida do contexto através de uma fonte primária, foi seleccionado aleatoriamente um arquivo similar ao estudo de caso do DCPI. Embora isto seja explicado em maior detalhe mais adiante neste documento, conforme indicado na Tabela 4, um total de 703 dias de calendário foram necessárias

nesse caso para completar o processo de licenciamento de construção. No entanto, subtraindo-se os dias em que a construção do armazém levou (229 dias de calendário ou 164 dias úteis), os resultados comparáveis do DCPI seriam de 474 dias de calendário ou 338 dias úteis².

Tabela 4: DBR de 2011 e a comparação de “caso real” dos dias necessários para completar o processo de licenciamento de construção

	<i>DBR 2011</i>	<i>Caso Real Total</i>	<i>Caso Real - Construção</i>
Dias naturais ou de calendário	381	703	474
Dias de trabalho	272	502	338

Fonte: Cálculos de um caso real.

A fim de ter uma melhor perspectiva em relação à situação em Maputo sobre vários indicadores relativos ao licenciamento da construção, foi desenvolvido um gráfico comparativo que aparece na Tabela 5, e inclui vários casos na Colômbia.

Tabela 5: Comparação de Maputo e várias cidades colombianas em vários indicadores relacionados ao licenciamento da construção

Variable		Bogotá	Cali	Manizales	Barranquilla	Maputo
População	No. pers.	7,434,453	2,224,639	430,389	1,186,640	1,589,000
Área Total	(KM ²)	1,587	564	572	154	326
Área Urbana	(KM ²)	400	130	140	90	130
Densidade populacional (urbana)	Hab./KM ²	18,586	17,113	3,074	13,185	12,223
Média de licenças aprovadas	(number)	4,082	1,818	432	288	458
Média da área aprovada	(M ²)	4,977,088	1,245,771	238,951	356,397	368,409
Média de área por licença	M ² /Licen.	1,219.3	685.2	553.1	1,237.5	804.4
Média anual de licenças aprovadas por pessoa	Licen./person	0.0005	0.0008	0.0010	0.0002	0.0003
Média de area aprovada por pessoa	M ² /person	0.7	0.6	0.6	0.3	0.2
Média de m ² aprovados / área total	%	0.31%	0.22%	0.04%	0.23%	0.11%
Média de tempo para obtenção de licença de construção	Days	74	93	98	91	370
No. de escritórios curatoriais urbanos	(number)	5	3	2	2	0

CIA World Fact book 2011, DANE, Doing Business

As células coloridas representam cidade mais próxima de Maputo.

² Porém, é muito importante clarificar que este ultimo não é apresentado para questioner a veracidade do DBR, ou estabelecer uma nova avaliação (menos positiva) dos dias gastos na Cidade de Maputo para concluir o processo de licença de construção. É apenas para incluir todos os elementos utilizados para melhor compreender o contexto.

Isto traz alguns resultados interessantes: Barranquilla, que também é um porto marítimo, parece ser o que melhor se compara com Maputo. Ambas as cidades partilham cerca da mesma densidade populacional, produzem cerca de 350 mil metros quadrados de área licenciada, para uma área média licenciada entre 0,2 e 0,3 metros quadrados por pessoa. No entanto, Barranquilla produz um número muito menor de licenças, quase a metade, tornando a área média por licença de cerca de 2/3 a mais do que em Maputo. Manizales pareceria ser a mais próxima de Maputo, no número de licenças aprovadas, com 432 por ano, e Cali pareceria ser a mais próxima de Maputo, em termos de área média por licença, com 685 m². O isto nos diz, é claro, é que Maputo gasta três vezes mais o número de dias necessários para produzir as licenças.

Finalmente, para as diversas análises que são discutidas mais adiante neste documento, é útil uma compreensão geral da distribuição de terras e de parcelas em Maputo. De acordo com algumas das pessoas entrevistadas, a divisão formal – informal na urbanização da terra em Maputo é de aproximadamente 30% - 70%, respectivamente. Portanto, conforme indicado na Tabela 6, a uma população de cerca de 1.589.000 e uma taxa de 5,5 pessoas por agregado familiar, é possível estabelecer que Maputo é composto por cerca de 290 mil parcelas. Estas são prováveis de serem dividida em cerca de 200 mil parcelas informais e cerca de 87 mil parcelas formais. Dado que a divisão entre a habitação unifamiliar e a unidade de habitação multifamiliar é de, aproximadamente, 85% e 15% respectivamente, isto resultaria em cerca de 74 mil unidades de habitações unifamiliares e 13 mil unidades habitacionais multifamiliares para Maputo.

Tabela 6: distribuição formal e informal de terras e propriedades em Maputo

Variável	Valor	Participação
1. População	1,589,000(1)	-
2. Pessoas por agregado familiar	5.5(2)	-
3. Parcelas	288,909	100%
3.1. Informal	202,236	70%(3)
3.2. Formal	86,673	30%
3.2.1. Unidade de família única	73,672	85%(4)
3.2.2. Unidade Multifamiliar	13,001	15%

(1) Fonte: CIA World Fact Book

(2) Fonte: conversa com especialistas económicos locais.

(3) Idem.

(4) Idem.

O INDICADOR DE LICENÇAS DE CONSTRUÇÃO (DCPI)

O estudo de caso utilizado pelo *Doing Business* na determinação da facilidade de obtenção uma licença de construção é o caso hipotético da construção de um armazém médio por uma empresa local, sob os seguintes pressupostos/características:

Para a empresa:

- É uma sociedade pequena a média de responsabilidade limitada na indústria da construção, localizada na maior cidade de negócios da economia;
- É 100% de propriedade e operação privada e nacional;

- Tem 60 construtores e outros funcionários, e tem pelo menos um funcionário que é um arquiteto licenciado e inscrito na associação local de arquitectos.

Figura 2: Cinco elementos clássicos no processo de licença de construção



Para o projecto

- É um armazém que é uma construção nova (não havia nenhuma construção anterior sobre a terra);
- Possui dois andares, ambos acima do solo com uma superfície total de aproximadamente 1.300 m² (14.000 f²);
- Possui as plantas arquitetônicas e técnicas completas preparadas por um arquiteto licenciado e engenheiros licenciados;
- Estará ligado à energia eléctrica, água, esgoto (sistema de esgotos, tanque séptico ou equivalente) e uma linha de telefone fixo;
- Será utilizado para um armazenamento geral de mercadorias não perigosas mercadorias, tais como livros;
- Levará 30 semanas para a construção (excluindo todos os atrasos, devido a exigências administrativas e legais).

OS CINCO ELEMENTOS “CLÁSSICOS” DE UM PROCESSO DE LICENÇA DE CONSTRUÇÃO

Tal como em muitos países baseados numa economia aberta, em Moçambique o processo de licença de construção envolve os seguintes cinco elementos “clássicos”, que aparecem ilustrados na Figura 2:

1. Estabelecimento do estatuto jurídico tanto da pessoa que reivindica a posse dos direitos para construção num lote específico de terra, como da constituição física e jurídica deste lote, conforme determinado e salvaguardado pelo Cadastro e Registo Público.

2. Aplicação de uma série de parâmetros, limitações ou condições de construção, tal como definido pelo Estado. Estes são normalmente estabelecidos pelo uso plano de uso da terra, planos mestres de estrada, transporte e utilidades públicas, códigos de construção e outros instrumentos públicos, baseado no poder do estado do domínio eminente.
 3. Verificação do cumprimento do aproveitamento a ser construído com as condições ou limitações acima mencionadas.
 4. Emissão de uma autorização ou licença formal para empreender a construção. Geralmente, isso exige o pagamento de taxas de construção e licenciamento que ajudam a financiar o desenvolvimento urbano, infra-estruturas, bem como a administração das operações de planeamento e licenciamento do governo.
 5. Construção, em conformidade com os parâmetros acima indicados, inspecionando a evolução das obras e concluindo o processo com uma licença de ocupação.
- AS OITO FASES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO EM MOÇAMBIQUE**

Em termos gerais, os países evoluíram de sistemas em que o governo intervém directamente em cada um dos elementos “clássicos” descritos na secção anterior, para sistemas em que estes últimos são distribuídos entre actores separados, governamentais ou independentes regidos por quadros legais adequados e mecanismos de prestação de contas. Isso promove um ambiente de responsabilidades claras e permite que os sistemas de controlo necessários para uma governação boa e democrática opere de forma adequada.

Tendo estudado o DBR, analisado um caso real que foi seleccionada aleatoriamente, e entrevistado funcionários do departamento municipal responsável pelo processo, é possível estabelecer que, em Moçambique, os cinco elementos “clássicos” subdividem-se nas oito etapas seguintes, que são geridas por quatro departamentos municipais e duas empresas nacionais. Estas fases e instituições aparecem ilustrada na Figura 3, e são as seguintes:

Figura 3: Fase do processo de licença de construção em Moçambique



1. O acesso à terra formal. Refere-se à (i) uma parcela que esteja devidamente cadastrada, e (ii) uma concessão feita pelo Estado, do direito de usar e explorar essa terra. Esta é denominada DUAT³. Esta fase é gerida pelo Departamento de Cadastro (DC), que pertence à Direcção de Serviço Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente (DMPUA).
2. Conformidade com o uso da terra, servidões, códigos de construção e outras limitações e especificações sobre a actividade específica que será realizada na parcela. Isso é gerenciado pelo Departamento de Planeamento Urbano pertencente ao DMPUA
3. Avaliação das plantas e estudos do projecto Estes devem ser preparados por arquitetos, engenheiros e outros especialistas devidamente licenciados e registados para a prática. Esta fase é administrada pelo Departamento de Urbanização e Construção (DUC), pertencente à Direcção de Serviço Municipal de Infra-estruturas (DMI).
4. A aprovação das plantas e estudos do projecto, pagamento de taxas e emissão de uma licença de construção é administrado pela DUC
5. O DUC administra e realiza as inspecções ao local de construção em varias fases da construção (início, marcos estruturais, o que resulta na emissão de uma licença de ocupação. Nota de que a inspeção final da construção e feita pelas Empresa de Aguas e de Electricidade de Moçambique.
6. A emissão de um “certificado de benfeitorias”, que é um documento que certifica a conclusão satisfatória do edifício no que diz respeito às normas e códigos técnicos é administrado pelo DUC.
7. A emissão do título de propriedade para a construção com base no certificado de benfeitorias, é gerido pela DC.
8. Registo do imóvel é efectuado na Conservatório de Registo Predial (CRP).

O PROCESSO

Todos os projectos devem passar pelo mesmo processo nas fases iniciais (1 e 2), bem como nas fases finais (7 e 8). No entanto, existem requisitos diferentes para as fases intermédias (3-6), em função da natureza e complexidade do projecto: os projectos “mais complexos” devem passar por diversas instituições, tanto a nível nacional como local; outros projectos “menos complexos” podem ser tratados principalmente a nível local; os outros projectos que são suficientemente simples e não apresentam riscos significativos, estão isentos do processo⁴. Os projectos complexos também passam por diferentes estágios de aprovação dentro do município, os quais estão descritos na secção seguinte.

UNIDADES E DEPARTAMENTOS DA CIDADE DE MAPUTO ENVOLVIDOS

Para uma compreensão adequada do processo de licença de construção na Cidade de Maputo, é importante fornecer um panorama geral sobre a forma como este está organizado. A mais alta autoridade municipal é a Assembleia Municipal, que é o Poder Legislativo que emite as leis municipais conhecidas como Posturas Municipais. Esta é seguida pelo Poder Executivo da Cidade, que em Maputo é chamado de Conselho Municipal e é encabeçado pelo Presidente do Conselho Municipal. A nível local, mas ainda sob

³ Direito de Uso e Aproveitamento da Terra

⁴ De acordo com várias fontes entrevistadas, não existe uma distinção clara entre o que constitui projectos “complexos” e “simples”. A única definição clara é dada pelo regulamento referido como “Secção 6”, o qual é uma disposição no Código Urbano que isenta os projectos tais como “*bath hut*”, galpão, garage da casa e similares da necessidade de obterem licença de construção.

a autoridade do Presidente do Conselho Municipal, o terceiro nível corresponde aos representantes do Governo em cada um dos diferentes distritos a que a cidade está dividida.

Por deliberação da Assembleia Municipal⁵, o poder executivo da cidade está dividido nos seguintes três órgãos principais, que são chamados de unidades orgânicas e são ilustrados na Figura 4.

Figura 4: Unidades orgânicas da Cidade de Maputo



1. Os Distritos Municipais, que são 7 no total e correspondem às diferentes localidades nas quais a cidade está dividida para questões eleitorais e administrativas. Cada distrito tem um Vereador Distrital, um Secretario do Bairro e um Chefe do Quarteirão.
2. As Direcções dos Serviços Municipais, que são 11 no total e lidam com as responsabilidades da cidade no que respeita as infra-estruturas, resíduos, transportes, administração territorial, obras públicas, planificação e desenvolvimento de terra, finanças, entre outras. Cada Direcção é dirigida por um Vereador ou Superintendente que é nomeado pelo Presidente do Município. Cada uma destas está dividida em Departamentos, que são chefiados por Directores Adjuntos, e ainda divididos em Repartições ou Divisões nas quais realiza-se o trabalho técnico. E
3. As Unidades de Assessoria e Apoio, que são 8 no total. Estas são gabinetes de nível executivo ligados ao gabinete do Presidente do Município, que tratam dos programas jurídico, recursos humanos, programas especiais e outras responsabilidades semelhantes.

As duas primeiras unidades orgânicas estão envolvidas no processo de licenças de construção conforme será discutido adiante.

FASES UM E DOIS – IDENTIDADE E TÍTULO DE PROPRIEDADE

Em Moçambique, a terra é pública. Portanto, o que pode ser objecto de transacções de mercado aberto é o direito de desenvolver qualquer determinada parcela de terra, de acordo com as regras e regulamentos que

⁵ Resolução No. 50/AM/2010 de 15 de Dezembro

o regem. Consequentemente, a terra, por si só, não tem valor; o que tem valor são as estruturas e as construções que são erguidas sobre uma parcela de terra; estas são conhecidas como benfeitorias.

No caso de Moçambique, este processo tem início com uma concessão feita pelo Estado, através do Presidente Municipal, que é conhecida como o de Direito Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT). Esta é uma concessão que é feita a qualquer cidadão mediante pedido às autoridades. O DUAT é concedido por um período de tempo específico⁶, durante o qual o beneficiário deve desenvolver a parcela para o uso a que se destina, ou esta irá reverter ao Estado. Assim que a construção estiver em curso ou feitas as benfeitorias, o cidadão pode solicitar ao Município o registo para posterior emissão do título de propriedade. Nesse momento, o indivíduo deve requerer ao Município a Certidão de Benfeitorias a qual constitui a base para a emissão do título de propriedade. Este último pode ser negociado no mercado, usado como suporte para a obtenção de créditos e registado na Conservatoria do Registo Predial.

Ao conceder um DUAT, o Município deve avaliar e/ou estabelecer dois factores: (i) se a parcela de terra na qual a pessoa está interessada já tem um beneficiário de DUAT, e (ii) o fim para o qual se destina a parcela de terra. Este pode ser um processo muito complexo, pelo que, no caso de Maputo por exemplo, aproximadamente 70% da área urbanizada é considerada informal. Isto significa que não existe uma descrição física ou jurídica do imóvel (cadastro), nem um plano de desenvolvimento urbano indicando as prioridades, usos da terra, servidões e outras limitações a que a parcela de terreno está sujeita. Portanto, o Estado deve começar por “regularizar” a terra.

No caso de parcelas de terra dentro das áreas formais da cidade, muitas propriedades continuam ocupadas por aqueles que as receberam do Estado como parte da nacionalização que se seguiu após a independência em 1975. Nesses casos, era emitido um simples documento ao beneficiário, muitos dos quais o consideram, ainda hoje, como o título. Portanto, quando aparece a intenção de transferir a propriedade, é necessária um processo semelhante de cadastro e titulação.

Embora o DUAT seja concedido por um período limitado de tempo, a maioria das fontes entrevistadas para este estudo parecem concordar que estes raramente revertem para o Estado⁷. Isto é, quer pelo facto de a parcela tenha efectivamente sido desenvolvida, ou porque como a aproximação do fim do período de concessão, muitas pessoas constroem uma estrutura simples (uma parede/uma cabana) que é então formalizada como sendo a propriedade.

Na Cidade de Maputo, o processo de DUAT envolve as seguintes acções e departamentos, que aparecem ilustradas na Figura 5:

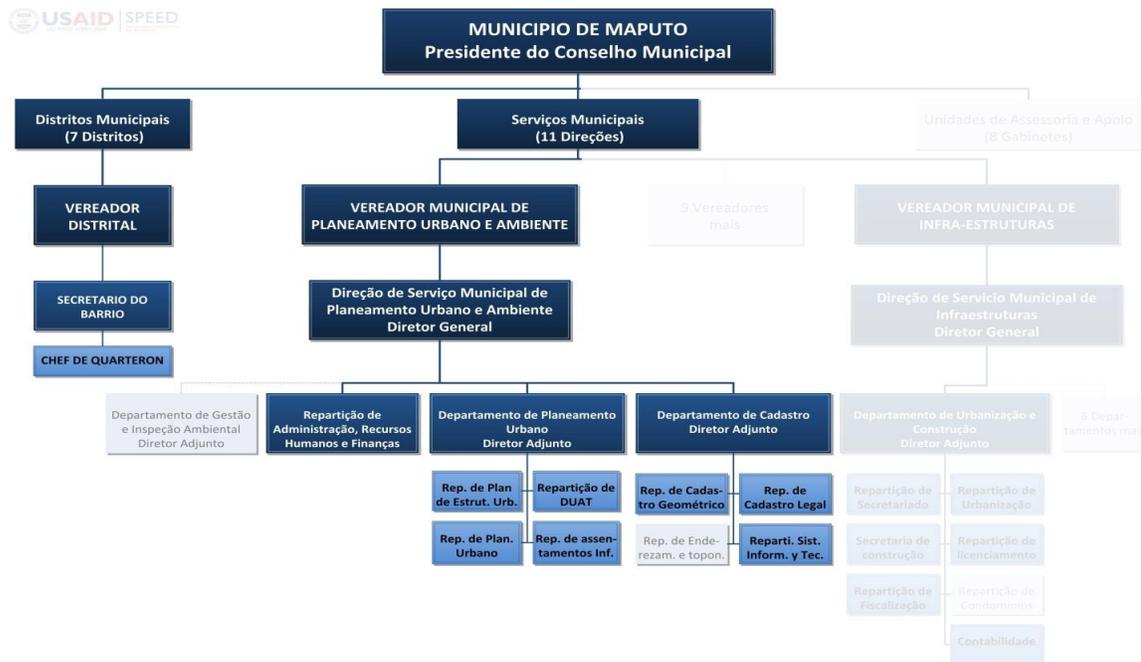
1. Solicitação de uma certificação pelo Vereador (superintendente) do distrito onde o terreno está localizado o terreno, indicando que este está disponível para concessão do DUAT. Este processo requer a verificação e aprovação do Chefe do Quarteirão e do Secretário do Bairro.

⁶ Até recentemente são 5 anos. Porém, por legislação e regulamento recentemente emitidas, foi alargado para 10 anos.

⁷ Um ou dois entrevistados mencionaram raros casos nos quais esse foi o caso; porém, esses foram os casos que pareceram ser de motivação política ou por mau tratamento evidente pela concessionária da parcela.

2. Pedido formal à Direção de Serviço Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente (DMPUA) para a emissão do DUAT. Este é apresentado na Repartição de Administração, Recursos Humanos e Finanças, que encaminha o pedido ao Departamento de Planeamento Urbano (DPU).

Figura 5: Departamentos da Cidade de Maputo responsáveis pelo processo do DUAT



3. Na DPU, o pedido passa pelos seguintes processos: primeiro, é entregue à Repartição de DUAT, que serve como uma “secção de despacho”, que controla a entrada e saída de processos. Dependendo das várias condições do terreno (que esteja localizados em áreas formais ou informais, quer já exista ou não um plano de sector para a área ou exige a atribuição do uso da terra emitido por parte do Plano de Estrutura Urbana, e outros) o pedido é atribuído a um profissional quer seja da Repartição de Assentamentos Informais, da Repartição de Planeamento Urbano, ou da Repartição de Plano de Estrutura Urbana. Este profissional é responsável por todo o processo e emite, com base nos resultados da avaliação, uma recomendação ao Presidente do Município quer seja para emitir ou rejeitar a petição do DUAT. Desde que a petição seja positiva e acordada pelo Presidente, o processo passa então para o Departamento de Cadastro (DC) para a emissão do registo cadastral, incluindo o mapa topográfico do terreno.
4. Na DC, o pedido é processado pela Repartição de Cadastro Legal e a Repartição de Cadastro Geométrico. No caso de uma propriedade localizada numa área formal da cidade, o processo envolve a emissão do registo cadastral e uma cópia da planta topográfica que estão no processo. No entanto, no caso de uma propriedade localizada nas áreas informais da cidade, o processo requer a formação de um registo cadastral, bem como a elaboração de uma planta topográfica. Este é conhecido como o processo de “regularização” da propriedade e deve estar em correspondência com os limites e os termos estabelecidos pelo DPU.

5. Quando o registo cadastral e a planta topográfica são concluídos, emite-se uma pro-forma com cópias dos documentos originais, contendo todas as informações sobre o terreno. Esta é que conhecida como o DUAT, e constitui a base legal para a realização de uma construção na parcela de terra.

FASES TRÊS A SEIS – OBTENÇÃO DA LICENÇA, CONSTRUÇÃO E OCUPAÇÃO DO EDIFÍCIO

Conforme indicado no início desta secção, dependendo da complexidade do projecto, as fases 3 a 6 podem ter lugar no município (no caso de projectos simples) ou perante este e outras instituições nacionais (para projectos complexos). Em qualquer caso, o departamento municipal responsável por estas fases é a Direcção de Serviço Municipal de Infra-Estruturas, através de um de seus seis departamentos, o Departamento de Urbanização e Construção.

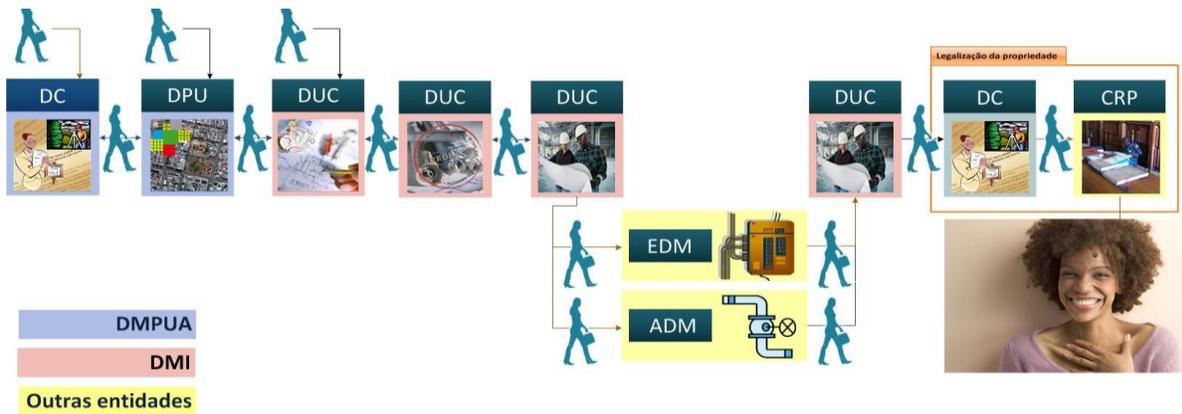
Mais especificamente, existem quatro categorias de projectos que necessitam de aprovação a diferentes níveis dentro da administração municipal:

1. Projectos simples, tais como vedação, alterações internas, alterações da fachada, construção de anexos e similares. O Chefe de Repartição de Licenciamento da DUC faz a aprovação das mesmas.
2. Projectos intermediatos, tais como casas, extensões largas, edifícios até 10 andares e similares. Estes são aprovados pelo Director Adjunto da DUC;
3. Projectos de maior impacto com mais de 10 casas, edifícios de acima de 10 andares, instituições públicas e escolas, ajustamentos das construções ilegais, bombas de combustível, hotéis e semelhantes. Estes são aprovados ao nível do Director do Serviço Municipal de Infra-estruturas e poderá ir ao Vereador Municipal de Infra-estruturas. E
4. Projectos complexos que têm “conotação política”, estão localizados em áreas que não tenham sido objecto de planificação, exigem a mudança de plano, corredores e servidões, e/ou exigem a participação de outras instituições de administração. Os exemplos incluem fábricas, armazéns de departamentos, centros comerciais, edifícios acima de 25 andares, hospitais, universidades, ordens de demolição de construções ilegais e similares. Estas são aprovadas pelo Presidente do Conselho Municipal e podem em alguns casos, também, exigir a aprovação do Conselho Municipal no seu todo.

O Caso do DCPI

O caso de DCPI recai sobre a segunda categoria descrita acima. Conforme ilustrado na Figura 6, o caso do projecto do armazém do DCPI implica um processo relativamente linear e claro que é quase que inteiramente realizado perante o Departamento de Urbanização e Construção (DUC), cuja posição deste Departamento no organograma aparece ilustrada na Figura 7. O processo envolve os seguintes passos:

Figura 6: Passos para a o projecto referido no DCPI



1. Um projecto com todas as informações e documentos exigidos pelo DUC (que estão anexadas ao presente relatório) é submetido à Repartição de Secretariado, que administra toda a entrada e saída de documentos e o processo do Departamento. Após análise de consistência da documentação, o processo é encaminhado à Repartição de Urbanização para a avaliação da conformidade do DUAT, topográfica e da conformidade do uso da terra.
2. Havendo conformidade, o processo do projecto é encaminhado para a Secretaria de Construção (este é realmente o arquivo) para a criação de um processo oficial.
3. Uma vez que isso acontece, o processo é enviado à Repartição de Licenciamento para uma análise inicial do projecto arquitetónico, que termina com a emissão de uma aprovação preliminar do projecto arquitetónico. Este documento tem um prazo de validade para permitir que o proprietário do projecto prepare os desenhos arquitectónicos detalhados, bem como os desenhos e estudos eléctricos, mecânicos, hidráulicos, estruturais e outros. O processo é devolvido ao arquivo até novo aviso.

Figura 7: Departamento da Cidade de Maputo responsável das fases 3 a 6



4. Uma vez concluídos o estudo detalhado e técnico, é registado outra vez um novo pedido, para a aprovação e emissão da licença de construção, junto a Repartição de Secretariado. Desde que a informação esteja em ordem e dentro do prazo de validade indicado anteriormente, o processo é tirado do arquivo e encaminhado para a Repartição de Licenciamento para a avaliação dos estudos técnicos e emissão da licença de construção. No caso do DCPI, os aspectos hidráulicos e estruturais do projecto são revistos e aprovados por um especialista dentro do DUC. No caso das componentes eléctricas, os agentes do Departamento indicaram que a análise preliminar não era necessária. Depois de completar estes requisitos, é enviada uma nota de pagamento à Repartição de Secretariado para notificação do proprietário do projecto, e o processo é devolvido ao arquivo até nova notificação.
5. O pagamento da licença de construção exige a emissão de uma notificação para o pagamento das taxas num banco local e a devolução do comprovante de pagamento à secção de Contabilidade. O processo é tirado do arquivo, é registada uma cópia do comprovante de pagamento e o processo é encaminhado à Repartição de Licenciamento.
6. Ao receber o processo, a Repartição de Licenciamento emite a licença formal de construção e encaminha-a para o Director Adjunto do DUC para assinatura. Uma vez assinado, o processo e a licença são enviados para a Repartição de Secretariado para a notificação do proprietário do projecto e arquivamento.
7. Na notificação da licença, o requerente solicita formalmente uma inspecção para o início do projecto. O processo é recuperado do arquivo e enviado para a Repartição de Fiscalização, que irá administrar e acompanhar o processo de construção até ao seu culminar.
8. É programada uma inspecção oficial do local e esta tem lugar por solicitação do proprietário, na qual são revistos aspectos como a localização, as medidas gerais e outros aspectos do projecto para garantir a correspondência entre as plantas e o local.
9. Durante a construção, as inspecções oficiais são realizadas em momentos-chave, tais como quando o betão é derramado sobre as fundações, e os principais elementos estruturais como pilares e lajes.
10. Uma vez concluída a construção, submete-se um pedido formal de uma licença de ocupação e uso, acompanhado das plantas “conforme construído”. É programada uma inspecção final, realizada e, em circunstâncias normais, a ocupação é autorizada. É prática comum esta autorização ser emitida dependendo de uma inspecção final feita pelas empresas de Electricidade e de Água, que irão receber e conectar as instalações às redes correspondentes. No entanto, em muitas circunstâncias, a Repartição de Fiscalização consegue coordenar uma única visita com os representantes dessas empresas.
11. Após a conclusão deste processo, envia-se uma de pagamento da licença de ocupação À Repartição de Secretariado para notificação do proprietário do projecto, e o processo é devolvido ao arquivo até novo aviso.
12. O pagamento da licença de ocupação envolve a notificação sobre o requerimento, pagamento das taxas num banco local, o proprietário devesse devolver o comprovante à secção de Contabilidade. O processo é retirado do arquivo, regista-se uma cópia do comprovante e o processo é enviado à Repartição de Fiscalização.
13. Ao receber o processo, a Repartição de Fiscalização emite a licença formal de ocupação e encaminha-a para o Director Adjunto para assinatura. Uma vez assinado, o processo e a licença são enviados para a Repartição de Secretariado para a notificação do proprietário do projecto e arquivamento.

14. Concluído o processo, o proprietário solicita formalmente Repartição de Secretariado a emissão de uma Certidão de Benfeitorias, o qual é um documento oficial que descreve as principais características do edifício. O processo é retirado do arquivo e encaminhado à Repartição de Fiscalização. É programada e realizada uma inspeção do local para verificar a correspondência entre as plantas e a construção.
15. Após a conclusão deste processo, envia-se uma nota de pagamento pela certidão de benfeitorias à Repartição de Secretariado para notificação do proprietário do projecto, e o processo é devolvido ao arquivo até novo aviso.
16. O pagamento da Certidão de Benfeitorias envolve a notificação da pessoa da exigência, o pagamento das taxas num banco local e a devolução do comprovante de pagamento à Secção de Contabilidade. O processo é retirado do arquivo, regista-se uma cópia do comprovante de pagamento e o arquivo é enviado à Repartição de Fiscalização.
17. Ao receber o arquivo, a Repartição de Fiscalização emite uma Certidão de Benfeitorias e encaminha-o ao Director Adjunto para assinatura. Uma vez assinado, o processo e o certificado são enviados para a Repartição de Secretariado para a notificação do proprietário do projecto e arquivamento.
18. Na auto-notificação, o dono levanta a Certidão de Benfeitorias, concluindo formalmente o processo de construção. Este documento é exigido pelo DMPUA para a emissão, na fase 7 do processo, o título de propriedade que é depois levado para o cartório.

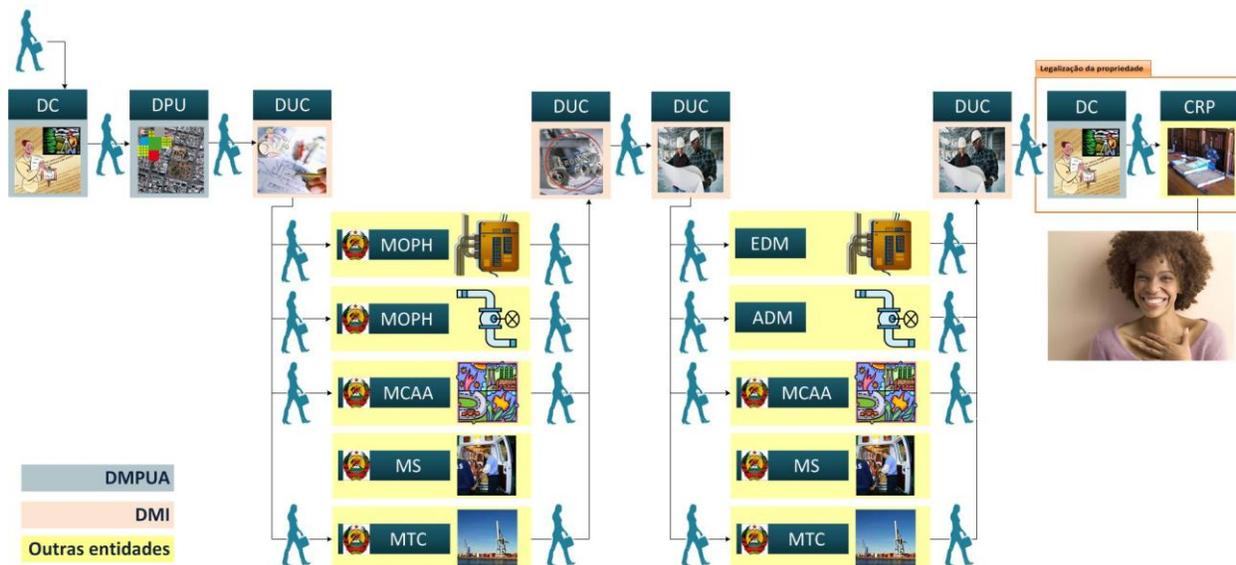
Um Projecto Mais Complexo

Um projecto complexo, como um projecto de um complexo hoteleiro, educacional, de saúde ou de transporte, com potencial impacto nos transportes, social, ambiental, e/ou cultural, é obrigado a passar por um processo tal como o descrito na Figura 8. Neste caso, o terceiro elemento, a avaliação das plantas e estudos do projecto para verificar a conformidade do uso da terra, urbanização e limitações de construção, é gerido e realizado no Ministério ou agência nacional competentes responsável pelo respectivo assunto.

Conforme indicado no início desta secção, dentro da Cidade de Maputo estes projectos exigiram, dependendo das suas características e “conotação política”, a aprovação pelo Director do Serviço Municipal de Infra-estruturas, o Vereador Municipal de Infra-estruturas, o Presidente do Conselho Municipal or mesmo o Conselho Municipal no seu todo.

Embora não tenha sido realizada nenhuma análise detalhada sobre este caso, não irá apenas exigir aprovação técnica destas instituições antes da construção, mas também inspecções da conformidade após a conclusão do processo de construção.

Figura 8: Passos para um projecto mais complexo



FASES 7 E 8 – LEGALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE

Conforme indicado anteriormente e ilustrado na Figura 8, as duas últimas fases do processo de licença de construção têm a ver com a emissão do Título de Propriedade feita pelo município e o seu subsequente registo na Conservatório de Registo de Propriedade. (CRP)

A emissão do Título de Propriedade envolve a submissão da Certidão de Benefeitorias à Repartição de Administração, Recursos Humanos e Finanças do DMPUA, que encaminha o pedido ao Departamento de Cadastro Legal. O registo cadastral original é tirado do arquivo e preenche-se uma pró-forma com a informação contida na Certidão de Benefeitorias. O documento é enviado para o gabinete do Director Geral do DMPUA, que assina e o encaminha para o gabinete do Presidente do Município. Depois de assinado, é devolvido ao DMPUA para comunicação e requisição.

O Título de Propriedade é levado para a Conservatória de Registo de Propriedade (CRP), que é uma instituição nacional tutelada pelo Ministério da Justiça. Neste departamento, o documento original emitido pelo município é entregue e registado nos livros oficiais.

DURAÇÃO DO PROCESSO

Embora não haja um relato definitivo sobre o tempo associado ao processo de licença de construção conforme ocorre em Moçambique, parece haver aceitação pelos diferentes especialistas locais de que possa demorar entre 350 e 460 dias. Estes estão distribuídos nos processos e nas despesas diárias que aparecem ilustradas na Tabela 7.

Tabela 1: Gastos de tempo associados ao processo de licença de construção em Moçambique

	Process	Days
1	Pedido do DUAT	45
2	Pedido do mapa topográfico	120
3	Pedido da licença de construção	60
4	Inspecção para o início da construção	1
5	Segunda inspecção	1
6	Pedido da licença de ocupação	95
7	Inspecção final	1
8	Inspecção de água, saneamento e eléctrica	1
9	Ligação às redes de água, esgotos e eléctrica	43
10	Pedido de linha telefónica	2
11	Pedido de Certificado de benfeitorias	30
12	Pedido de título de propriedade	30
13	Registo de propriedade	30
	Total	459

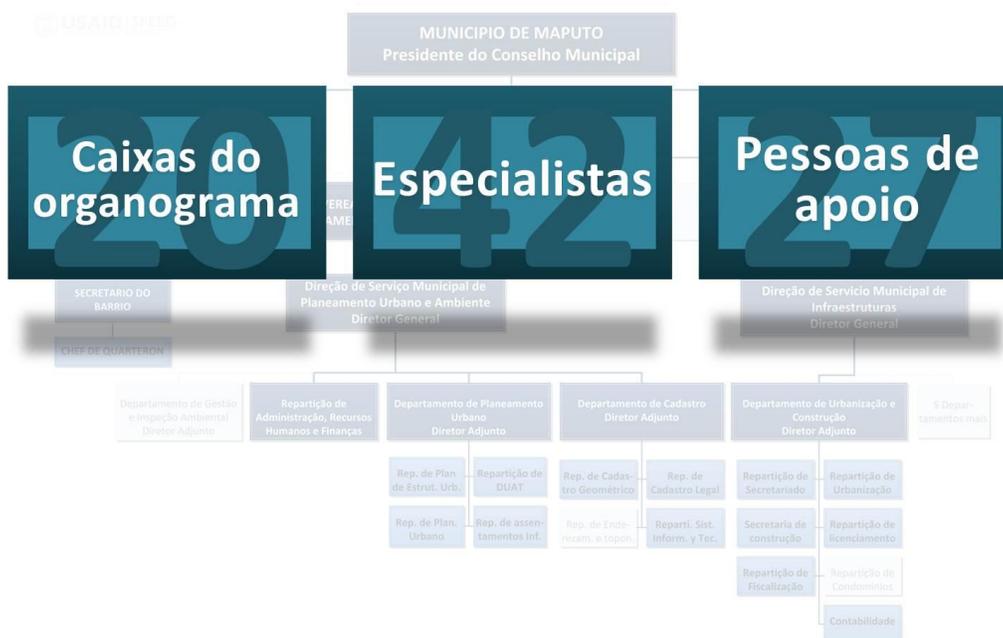
Fonte: DBR + author's calculations based on interviews

Esta, e até mesmo maiores variações, podem ocorrer por uma variedade de razões, mas a mais importante porque o requerente do projecto pode estar interessado em adquirir um imóvel que já tenha título de propriedade, em vez de percorrer o processo de concessão do DUAT. Pode ainda ser um terreno vazio com uma construção menor (um muro, uma cabana), e pode, portanto, representar uma economia de entre 120 e 180 dias. Tal deve-se ao facto de que conforme mencionado anteriormente neste relatório, um DUAT data para qualquer determinada propriedade pode ser transferido assim que a construção para a qual a licença tiver sido emitida, atingir aproximadamente 50% da construção. Portanto, tal como é o caso do processo seleccionado aleatoriamente que é descrito no Capítulo seguinte, pode ocorrer durante o período de construção uma operação de compra e venda, permitindo que o requerente ignore o longo (e politicamente influenciado) processo de concessão do DUAT, bem como o processo moroso de emissão da planta topográfica oficial.

ALCANCE ORGANIZACIONAL

Conforme ilustrado na Figura 9, a realização das oito fases do processo de licença de construção descrito nas secções anteriores, envolve lidar com e acções de pelo menos 20 unidades dentro do organograma do município. Isso representa, segundo as contas do autor, o potencial envolvimento de quarenta e dois especialistas e vinte funcionários de apoio.

Figura 9: Extensão organizacional do processo de licença de construção



REFORMAS RECENTES E EM CURSO

As numerosas dificuldades associadas ao processo de licença construção, conforme descrito acima tornam-se facilmente evidentes. As lacunas dentro dos processos departamentais, manobras políticas, conflitos de interesse, conflitos entre os departamentos da cidade, infra-estrutura operacional muito fraca, são alguns dos fenômenos que são notados apenas no exame preliminar, tal como o que aqui se apresenta. Naturalmente, o empresário que é o receptor final neste processo, obtém serviços muito fracos e respostas demoradas que facilmente proporcionam a oportunidade para a prática da corrupção.

Como resultado desta situação, existem vários esforços em curso que provavelmente terão um impacto sobre o processo de licença de construção em Moçambique em geral e em Maputo, em particular. Estes são:

PROMAPUTO

PROMAPUTO é um programa implementado entre 2005 e 2010 pelo Município de Maputo, com o apoio do Banco Mundial. Como parte deste programa, desenvolveu-se uma nova base de dados geográfica da área de Maputo, inicialmente para servir de base para os processos de planeamento urbano. No entanto, esta evoluiu para a criação de um cadastro “multiusos”, isto é, uma base de dados geográfica que inclui não só a informação física e de propriedade de todas as parcelas no interior do município, mas também a informação de múltiplas agências, que também é relevante para a propriedade.

Outra componente do PROMAPUTO foi uma reforma administrativa, na qual o processo de licenciamento de construção, que era realizado pelo Departamento de Construções e Urbanização (DCU),

sob a supervisão da Direção de Serviço Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente (DMPUA), foi transferido para a Direção de Serviço Municipal de Infra-estruturas (DMI), sob o novo nome de Departamento de Urbanização e Construções (DUC). Como resultado dessa transferência, que incluiu uma re-engenharia do processo de licenciamento de construção, o Município de Maputo registou uma redução significativa do número de passos e requisitos necessários para a emissão de uma licença de construção.

Esta foi complementada pelo desenvolvimento do SIGEM (que significa "sistema de gestão municipal"), permitindo o acesso dos utilizadores registados à informação necessária para cumprir com os cinco elementos "clássicas" 1 e 2 do processo de licenciamento de construção, descrito na secção anterior. Consequentemente, encontra-se actualmente disponível um link digital e cada vez mais utilizado pelos funcionários responsáveis por este processo.

A segunda fase PROMAPUTO, aprovada recentemente pelo Banco Mundial, irá centrar-se numa melhoria contínua para a questão do acesso à terra na área de Maputo. Um dos seus principais objectivos é a regularização massiva das áreas informais e a atribuição de títulos a mais de 200 mil parcelas informais que estão em Maputo. De acordo com fontes secundárias, assim que as estradas gerais e infra-estruturas estiverem planificadas para as áreas informalmente urbanizadas (através dos planos da área do sector em curso), tará lugar um processo de esclarecimento e/ou redefinição dos limites da propriedade, seguido pela elaboração do respectivo título para cada uma.

Este último está sendo planeado como um serviço "móvel", no qual um veículo equipado com os instrumentos necessários para definir a regularização e os limites físicos, bem como introduzi-los no recém-formado banco de dados geográficos, emitirá o título e irá entregá-lo ao respectivo morador e/ou proprietário. Os funcionários do projecto indicam que o objectivo é produzir cerca de 10.000 títulos por ano, para um total de 50.000 na fase actual do programa.

MODERNIZAÇÃO DO REGISTO DE PROPRIEDADE

Igualmente financiado pelo Banco Mundial é um projecto que visa modernizar o registo de propriedade de Moçambique, que se destaca como a "caixa" final do processo de construção e operação de um armazém. Este processo está em fase de concurso, mas infelizmente não foi possível ter acesso aos seus detalhes⁸.

BALCÃO DE ATENDIMENTO ÚNICO (BAU)

O Ministério da Indústria e do Comércio, em colaboração com a IFC, está em processo de definição e implementação de um "balcão de atendimento único" (BAU) amplamente abrangente, para tantos serviços quanto possíveis, incluindo o licenciamento, pelo qual o governo é responsável. Em sua fase inicial, o projecto se concentra em serviços que são da responsabilidade dos governos provinciais em Moçambique, e deve começar pela implementação do mecanismo de licenciamento relacionado com a indústria do turismo. Os funcionários do Ministério manifestaram o seu interesse e perspectiva de inclusão do processo de licença de construção em futuras fases do projecto.

⁸ O autor manteve encontro com a empresa responsável pelo processo de mapeamento e concepção do fluxo de trabalho, mas nenhuma informação podia ser fornecida sem aprovação das autoridades ministeriais. Isso implicaria mais tempo do que o permitido na fase de diagnóstico deste estudo.

DO DUAT AO TUAT

A recente legislação relativa ao desenvolvimento do solo urbano e os regulamentos⁹ que se seguiram tornaram o DUAT um documento permanente, mudando o seu nome de Direito para Título. Em outras palavras, mesmo que a terra continue a ser de domínio público, a concessão inicial não precisa de ser “aperfeiçoada” nas fases subseqüentes que exijam maior interacção com as instituições públicas. No entanto, fontes que conheçam de perto a situação indicam que esta disposição ainda não foi posta em prática.

CONCLUSÃO

Como resultado da avaliação do contexto geral e dos esforços de reforma descritos anteriormente, decidiu-se que ao mesmo tempo que mantém um foco em todo o processo (as oito etapas do processo de licença de construção), o presente estudo deve dar uma maior incidência à forma como o processo é gerido pela cidade de Maputo. Tal deve-se ao facto de que os processos que são da responsabilidade da Empresa de Águas e de Electricidade têm um impacto mínimo para o caso do DCPI, e já existe uma reforma em curso no que diz respeito a Conservatório de Registo de Propriedade.

Além disso, dentro do município, o estudo deve se concentrar especificamente nos processos, problemas e oportunidades dentro do Departamento de Urbanização e Construções. Tal facto deve-se ao facto de que os processos que são da responsabilidade da Direção de Serviço Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente, continuarão a ser o objecto dos esforços de reforma e modernização com o apoio da segunda fase do PROMAPUTO. Mas também porque, conforme indicado na introdução, este estudo surgiu como resultado do interesse da Direção de Serviço Municipal de Infra-estruturas (DMI), de continuar a receber apoio da comunidade de doadores na continuação da busca de uma prestação mais eficaz e eficiente dos seus serviços, dado que o PROMAPUTO 2 última deixou o DUC numa situação de certa forma “órfã”, num contexto em que várias instituições e agências necessitam de apoio continuado dos doadores para alcançarem melhores níveis de desempenho.

Portanto, os capítulos seguintes apresentam uma análise mais aproximada dos processos do DUC, os seus problemas e oportunidades, e de que forma é que a reforma pode continuar a ser implementada para um melhor e mais eficaz processo de licenças de construção.

⁹ Gobierno de Mozambique – Conselho de Ministros. Decreto nº 60/2006 de 26 de Dezembro (Aprova o Regulamento do Solo Urbano).

CAPÍTULO DOIS: O PROCESSO DE LICENCIAMENTO NO DUC

Conforme indicado na Conclusão do capítulo anterior, o estudo deve ter um enfoque mais atento nos processos, problemas e oportunidades dentro do Departamento de Urbanização e Construções (DUC), que reporta à Direção de Serviço Municipal de Infra-estruturas.

RESPONSABILIDADES

Em geral, o DUC é responsável por doze processos municipais (chamados Pedidos), dos quais os primeiros sete são necessárias, nessa mesma ordem, para o processo de licença de construção. Estes são:

1. *Pedido de informação prévia.*
2. *Pedido de aprovação do projecto de arquitetura.*
3. *Pedido de licenciamento de projectos complementares.*
4. *Pedido de licença de construção.*
5. *Pedido de prorrogação de licença de construção.*
6. *Pedido de licença de utilização.*
7. *Pedido de certidão de benfeitorias.*
8. *Pedido de fornecimento de cópias.*
9. *Pedido de licenciamento de pequenas empresas de construção civil.*
10. *Pedido de certidão de propriedade horizontal.*
11. *Pedido de inscrição de técnicos.*
12. *Pedido de termo de responsabilidade do autor do projecto.*

UM TRABALHO BEM FEITO (DADAS AS CIRCUNSTÂNCIAS)

Apesar das limitações impostas por um processo 100% baseado em papel, a primeira impressão é de que o processo de licença de construção, no que corresponde ao DUC, é bem feito. O departamento funciona num edifício confortável histórico localizado numa das principais avenidas de Maputo. Conforme ilustrado na Figura 10, o edifício foi adaptado, embora com limitações, para as principais etapas e divisões nas quais o processo está dividido, permitindo que todos os funcionários tenham acesso a ar fresco e luz natural.

O cidadão é recebido por um rececionista que o encaminha para um único ponto de contato, onde são tratadas todas as matérias que entram ou saem do departamento por um pessoal gentil e motivado. Passado isso, cada um dos escritórios, que são chamados de repartições, e onde cada uma das fases do processo é tratada, é dividido em estações de trabalho em escritório aberto nas quais um Chefe e a sua equipe de apoio estão sem diferenciação hierárquica. Apesar das grandes quantidades de pastas e documentos, percebe-se que todos estes são tratados em ordem. Percebe-se também um ambiente de convívio.

Cada repartição tem um livro de registo que é manuseado pelo seu assistente administrativo, permitindo assim um registo claro das vezes em que um determinado caso tenha dado entrada. Este é igualmente anotado na pasta, que permite que todos vejam, na pasta, o registo completo. Em termos gerais, é o

pessoal administrativo de qualquer repartição que carrega a pasta para a pessoa responsável pela etapa

Figura 10: Escritórios e ambiente de trabalho no DUC



seguinte. Apenas os que saem do gabinete do Director são chamados para levantamento pela repartição correspondente.

O elemento crítico do Departamento, o seu arquivo, também é bem tratado. Passada uma primeira impressão de estar em desordem, o autor conseguiu seleccionar de forma aleatória uma pasta do livro de arquivos de arquivo e o funcionário a encontrou e touxe-a imediatamente. O que preocupa, naturalmente, é o elevado estado de risco de danos por inundação, incêndio ou humidade no qual se encontra o arquivo.   necessário implementar medidas imediatas para a digitaliza o do arquivo, visto que valiosos documentos históricos que devem contar todo o projecto urbano e a história arquitectónica de Maputo estão em risco permanente de perda.

No final do diagnóstico deste estudo, esta avalia o do Departamento permaneceu positiva, muito mais pelo facto do autor ter conseguido testemunhá-la no contexto de outros departamentos da cidade de Maputo e do Governo de Moçambique. Portanto, as autoridades da Cidade de Maputo e, em especial o pessoal do DUC devem ser elogiados por aquilo que parece ser um uso eficaz e eficiente dos limitados recursos técnicos e humanos disponíveis para realizar as suas responsabilidades.

Porém, três questões permanecem críticas nesta fase: primeira, como contribuir para um maior equilíbrio no tempo que a cidade de Maputo gasta na entrega do conjunto completo de documentos para ser legalmente capaz de operar um edifício conforme definido pelo relatório *Doing Business*; a segunda

questão, como preparar-se para um aumento da procura por licenças de construção que irão muito provavelmente iniciar na formalização e no processo de titulação da terra promovido pela PROMAPUTO II, em termos de oferecer um serviço mais eficiente. E a terceira questão, como continuar em frente no caminho da reforma, especialmente dado que o DUC já não fará mais parte do PROMAPUTO II e não parece haver recursos disponíveis para atender às necessidades e melhorar os instrumentos e recursos disponíveis.

Para responder a estas perguntas, é necessário analisar o seguinte:

1. Os modelos do DUC de consumo de tempo
2. As características do fluxo de trabalho, tais como o número de sub-passos por processo, e a distribuição do tempo entre o pessoal administrativo, circulação e especializado, e
3. Alguns aspectos económicos da prestação de serviços fornecidos pela DUC, tais como os volumes actuais e projectados de trabalho, o rendimento gerado pelo departamento, o custo da conceção de licenças de construção à procura actual e prevista e os impactos do aumento do pessoal como uma solução para satisfazer a procura.

As secções seguintes contêm estas análises

ANÁLISE DO TEMPO

Conforme indicado acima, com vista a definir formas nas quais o DUC pode continuar a contribuir num processo de licença de construção mais eficaz e menos moroso, os reais gastos de tempo no departamento devem ser estudados. Devido a escassez de informação a natureza de curso prazo da presente consultoria, o estudo de consumo de tempo foi abordado de três formas diferentes:

1. Uma análise do tempo baseada em documentos oficiais do fluxo de trabalho fornecidos pelo DUC.
2. Uma análise de tempo baseada caso real, selecionado aleatoriamente.
3. Uma análise de tempo para um caso em que o DUAT é obtido antes da construção do caso real, o título é subsequentemente emitido pela Direcção de Serviço Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente e este último é registado na Conservatória de Registo de Propriedade. Isso é relevante, pois é o caso que traria o caso do DCPI o mais próximo de uma situação da vida real.

CONSUMO DE TEMPO DE ACORDO COM DOCUMENTOS OFICIAIS DE FLUXO DE TRABALHO

De acordo com documentos oficiais fornecidos pelo DUC¹⁰, que estão anexados ao presente relatório, o processo de licenciamento dentro do DUC exige 177 dias úteis ou 247 dias de calendário. Conforme ilustrado na Figura 11, o processo é dividido em 3 fases:

1. Uma fase chamada Pedido de Licenciamento de Construção, o qual exige 171 dias no total e está dividido nas seguintes sub-fases e requisitos de tempo.

¹⁰ Conselho Municipal do Município de Maputo. Direcção Municipal De Infra-Estruturas. Departamento De Urbanização E Construção. *Novos Procedimentos De Tramitação De Pedidos Tratados Pela DMI-DUC. Maputo, 2010*

- a. Uma sub-fase chamada Pedido de Aprovação do Projecto de Arquitectura, que demora 130 dias. Esta, por sua vez, é dividido num processo chamado Apreciação Liminar e Saneamento que demora 40 dias, um processo chamado Apreciação do Projeto de Arquitectura, que demora 87 dias, e um processo chamado Pedido de Aprovação dos Projectos Complementares, que demora 3 dias. E,
 - b. Uma sub-fase chamada Pedido de Emissão da Licença de Construção, que demora 35 dias.
2. Uma fase chamada Pedido de Licença de Utilização, que demora 40 dias.
 3. Uma fase chamada Pedido de Certidão de Benfeitorias, que demora 36 dias.

Figura 11: Requisitos oficiais de tempo para a conclusão do processo de licença no DUC



A esta altura, é importante clarificar que:

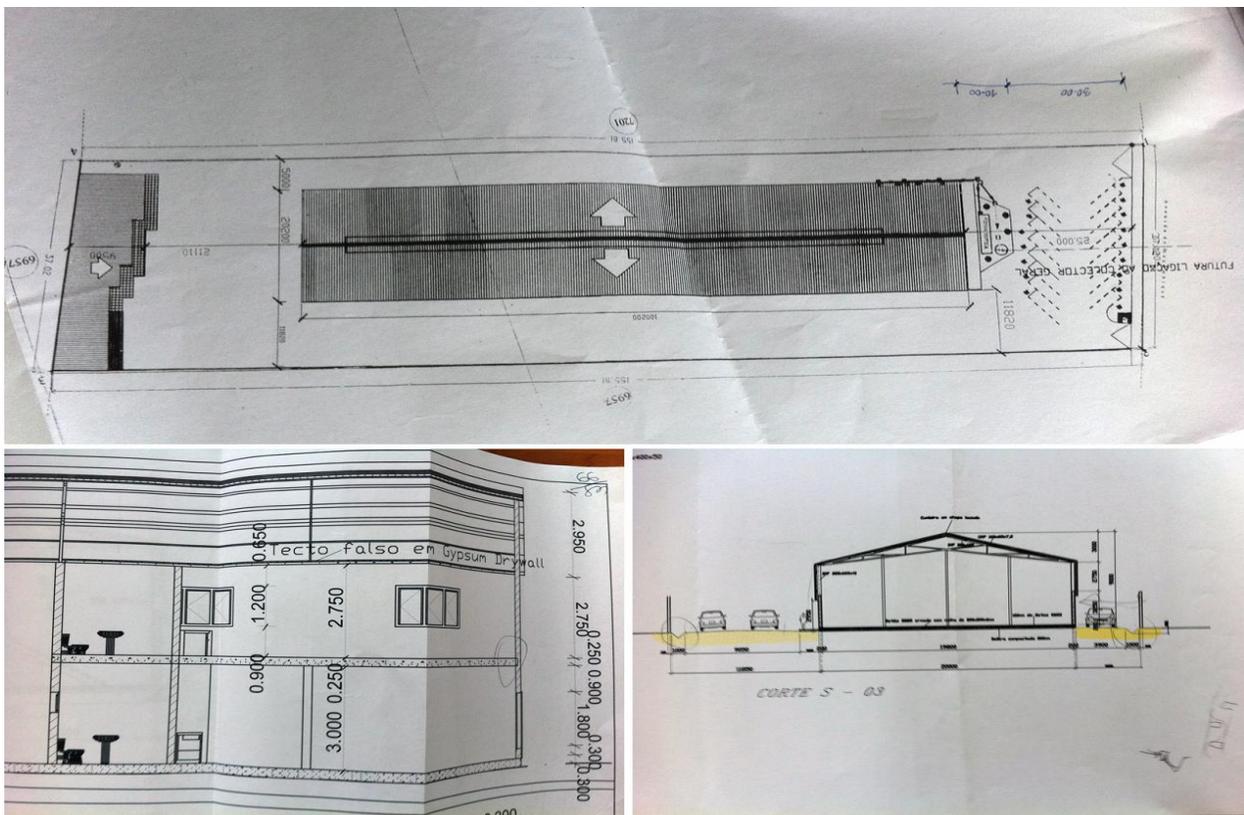
1. Os espaços de tempo fornecidos pelo DUC referem-se a um projecto complexo, portanto incluindo passos que não seriam necessários pelo projecto mais simples que constitui a base para o DCPI. Por exemplo, para o projecto DPCI, o processo chamado Apreciação Liminar e Saneamento não seria necessário e todas as decisões seriam tratadas ao nível do Director Adjunto, sendo que, conforme anteriormente indicado neste relatório, um projecto complexo necessitaria de várias decisões que seriam elevadas para o nível do Director Geral, o Vereador, e em alguns casos até mesmo ao Presidente do Município ou mesmo ao Conselho Municipal completo. E que,
2. O espaço de tempo referido aqui não inclui os processos de DUAT, da aconstrução, de titulação e de registos. Portanto, é o tempo líquido que um funcionários do DUC afirma necessitar para processar um ficheiro.

TEMPO DE CONSUMO COM BASE NUM CASO REAL

Conforme afirmado anteriormente, o autor não conseguiu seleccionar de forma aleatória um estudo de caso o tão semelhante possível ao do DCPI. Após da revisão de várias opções, o processo seleccionado é para a construção de um armazém, num terreno vazio (excepto que tem uma cabana velha em tijolo que solicitava a sua escondido). O armazém de 2000 m² foi construído em 2009 e, conforme ilustrado na Figura 12, tem dois andares na parte frontal do espaço de escritórios, incluindo serviços para casas de banho e cozinha. O armazém vai necessitar de todas as instalações eléctrica, sanitária, de água e mecânicas.

O arquivo foi cuidadosamente analisado: todas as trocas entre o proprietário e o município foram registadas e o relato detalhado dos movimentos do processo de departamento a departamento, o tempo gasto em cada um, as propostas de decisão, os pareceres, e outras acções foram contabilizadas. Apesar de ser um processo de papel (que pode facilmente dar-se por erros na alocação de documentos, omissão das assinaturas, perda de registos, etc.) o processo foi avaliado como estando num estado muito bom.

Figura 12: Projecto do estudo de caso – um armazém de 2000 m² similar ao caso do DCPI



Um elemento importante deste caso particular é que, uma vez que o terreno já tinha uma pequena construção, o proprietário já estava em posse de um Título de Propriedade para essa construção. No entanto, o armazém seria construído (e ser de propriedade) por outra pessoa que iria comprar a propriedade para este último. Portanto, estas duas pessoas (que serão referido aqui como Empresa AA e Empresa BB) entraram num contrato de compra e venda, que, de acordo com as regras de transferência da propriedade em Moçambique, só poderia ocorrer assim que a construção para a qual a operação se destina atingisse 50% ou mais.

À primeira vista, isso adicionaria ainda mais complexidade ao processo, visto que a licença de construção só pode ser emitida ao legítimo proprietário do imóvel (Empresa AA). Portanto, assim que a propriedade fosse transferida no meio da construção, a licença teria que ser re-emitida ao novo proprietário (Empresa BB). Conforme será visto mais adiante, apesar disso, o processo correu “rapidamente” em termos dos padrões normais de Moçambique.

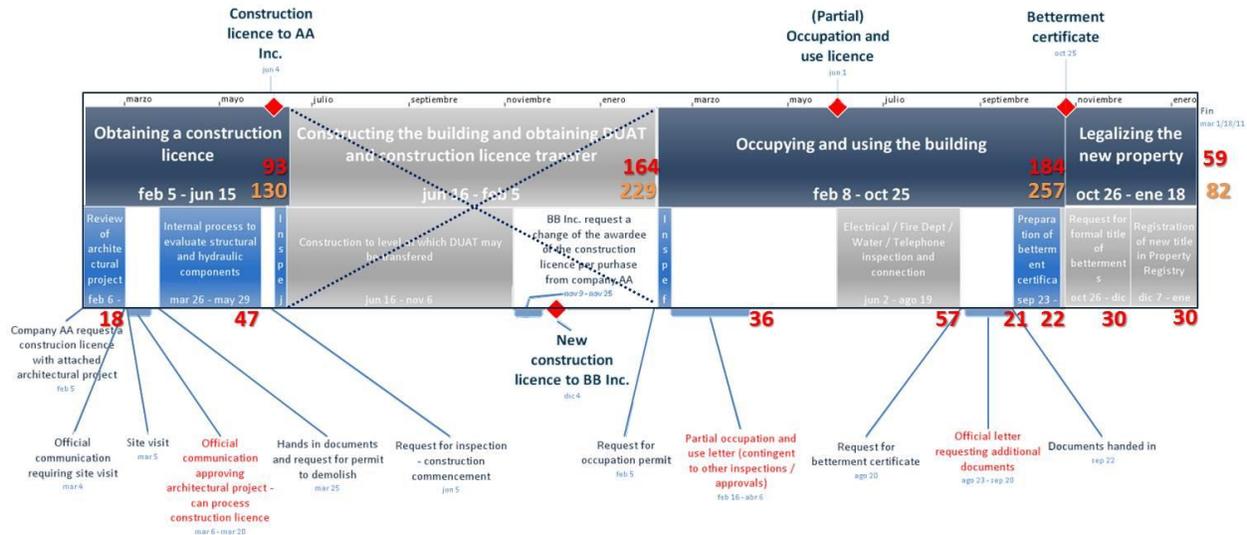
Com base no caso que foi analisado, todoo processo de construção conforme seria medido pela DCPI levou 474 dias. Isto corresponde a um total de 703 dias que a operação total durou, menos de 229 dias que a construção do armazém demorou, que não estão incluídos na DCPI.

Conforme ilustrado na Figura 13, o processo foi passou pelas seguintes quatro fases:

1. Obtenção da Licença de Construção. Esta foi feita em 130 dias e envolveu as seguintes acções:
 - a. A Empresa AA solicitou a emissão da licença de construção com o projecto arquitectónico em anexo. Este é concluído 30 dias mais tarde, com a emissão de um comunicado oficial indicando a necessidade de uma visita ao local. A visita tem lugar e 18 dias mais tarde uma comunicação oficial é emitida aprovando o projecto de arquitectura e autorizado o proprietário a apresentar os estudos técnicos para aprovação e licença oficial de construção.
 - b. Uma semana depois, o proprietário entrega os documentos e, dada a presença de uma pequena cabana, solicita a permissão para demolir. 63 dias depois (47 dias úteis) é emitida a licença de construção para a Empresa AA.
 - c. 3 dias depois, a Empresa AA solicita a inspeção para o início do projecto, que é realizada uma semana depois

Figura 13: Tempo consumido pelo projecto de estudo de caso

➤ Com o processo DUAT durante a construção, **502 dias úteis, 703 dias naturais**



➤ Subtraindo-se o processo de construção **338 dias úteis, 474 dias naturais**

➤ Subtraindo-se o processo título e registo **278 dias úteis, 390 dias naturais**

2. Construção do edifício, transferência de propriedade e transferência da propriedade da licença de construção. Apesar de não estar incluída na contabilidade do processo da DCPI, esta fase de 229 dias apresenta o caso digno de nota em que a Empresa BB, que já adquiriu o Título de Propriedade a partir da Empresa AA (tendo passado pelos processos comerciais, notariais e de registo durante a construção), solicitou no dia 9 de Novembro, a mudança do nome da licença de construção. Este processo é analisado pelo DUC e 15 dias depois, no dia 25 de Novembro a nova licença é autorizada e 10 dias mais tarde, emitida.
3. Ocupação e uso do edifício. Este foi feito em 257 dias e envolveu as seguintes acções:
 - a. Após a conclusão da construção, a Empresa BB submete um pedido de inspeção final e emissão de uma licença de ocupação. 10 dias mais tarde é realizada a inspecção e 41 dias depois (36 dias úteis) é emitida uma carta informal de licença de ocupação, condicionada à realização das inspeções e aprovações de água e electricidade. No entanto, a licença de ocupação parcial não é emitida até 55 dias mais tarde. Não há explicação no processo sobre esta lacuna.
 - b. O processo que se segue, a solicitação e obtenção das inspeções eléctricas e de água das empresas correspondentes, presumivelmente, demora 77 dias, pois é neste ponto que a Empresa BB apresenta o seu pedido de Certidão de Benfeitorias.
 - c. 27 dias após a submissão do pedido desta última, é enviada uma carta oficial ao proprietário a solicitar documentos adicionais. Estes são submetidos 1 dia depois e 32 dias mais tarde, o certificado é emitido.

4. Legalização da nova propriedade. Esta foi feita em 82 dias, divididos igualmente em 41 dias para a emissão do Título de Propriedade pelo DMPUA e 41 dias para o registo deste último na Conservatória de Registo de Propriedade.

Com base no caso descrito acima, pode-se afirmar-se o seguinte:

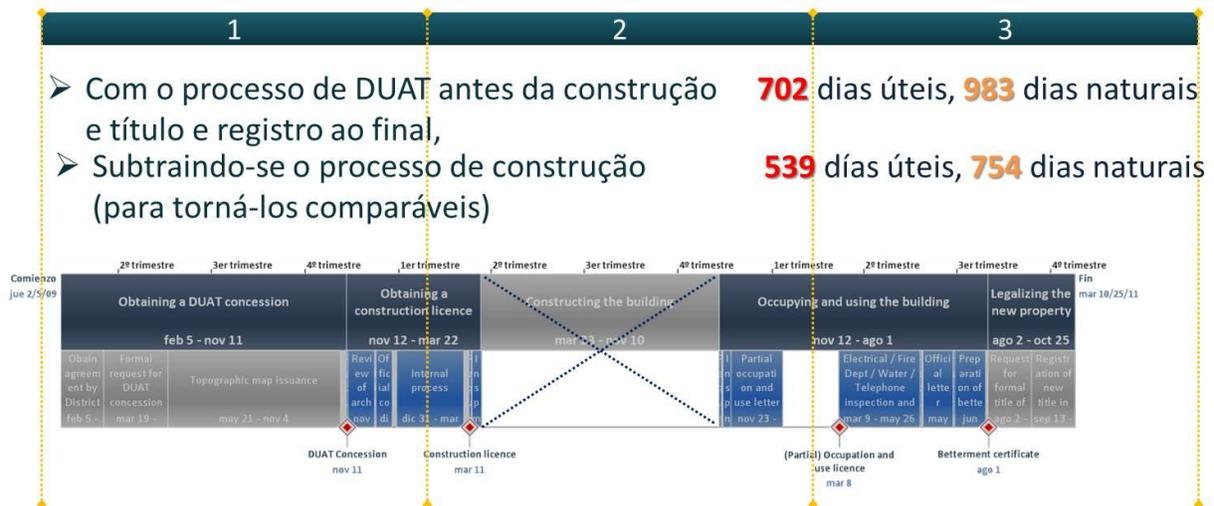
1. Em relação ao tempo líquido gasto dentro do DUC, existe uma distância temporal de 100 dias entre as indicações dos documentos oficiais (que são baseadas num projecto complexo que exige a tomada de decisão a nível superior e são consideradas como demorando 290 dias) e do caso real (o que resulta num consumo de 370 dias).
2. Nessas fases em que o DUC é o único responsável pelos resultados, o processo parece ser tratado de uma forma compacta, recta e eficaz. Isto não é apenas visível nessas fases, mas também no tratamento da re-emissão da licença de construção para a Empresa BB que ocorreu durante a fase de construção.
3. Por outro lado, nessas fases em que o DUC e as outras instituições são responsáveis pelos resultados, ou o resultado de um depende do resultado do outro, é onde mais tempo é gasto.
4. Embora fossem necessários mais estudos para fazer tal afirmação com segurança, pode constituir uma razão pela qual a cidade esteja a passar por mais construções formais em áreas já tituladas do que por construções formais em áreas que necessitam ou estão em processo de formalização.
5. Embora tal seja positivo no sentido de que poderia ser um incentivo para a realização de transacções de terras que produzissem mais áreas construídas formalmente e, portanto, uma base maior de impostos para a cidade, também pode ser negativo, no sentido de também servir como um incentivo para a continuação da realização de empreendimentos informais. Além disso, uma grande procura de parcelas de terra formalmente intituladas pode contribuir para um mercado especulativo, o que parece ser o caso actual, em Maputo.
6. Além da diferença contabilizada de 55 dias descrita na secção 3.a, acima, os três processos que aparecem digitados em letras vermelhas na Figura 13, parecem consumir demasiado tempo do que o que o tempo que se pretende que demorem, isto é, simples comunicações para acção por parte do proprietário. Conforme será visto mais adiante, isso tem a ver, em parte, com a delegação da autoridade de assinatura, que, (pelo menos conforme apareceu no ficheiro do estudo de caso); exigia que todas as decisões oficiais fossem sujeitas a duas fases e duas transferências de arquivo: primeiro, uma “proposta de decisão” pelo técnico responsável do processo ao Director, que deve assinar o processo e devolvê-lo ao técnico para a preparação da comunicação oficial e; segundo, a assinatura oficial da comunicação, que deve ser transferida novamente para o Director para o efeito. Além disso, em alguns casos, a proposta de decisão tem de ser enviada primeiro ao Chefe que supervisiona o técnico e depois ao Director.
7. Esta é uma questão que deve ser tratada imediatamente, pois podem ser facilmente feitos ganhos significativos de tempo.
8. Parece que uma maior contribuição para o encurtamento do processo seria a delegação de poderes ao DUC para que também inspecione e emita a conformidade da construção com as instalações eléctricas e de água. Actualmente, o DUC analisa o projecto das plantas de abastecimento de água e de esgoto; por isso, seria possível estender o papel e as responsabilidades do pessoal responsável por tal processo, com vista a inspecionar e dar despacho sobre essa matéria.
9. Uma solução similar pode também ser implementada para a instalação de electricidade.

CONSUMO DE TEMPO DO CASO REAL AO ABRIGO DA METODOLOGIA DA DCPI

Conforme indicado no início desta secção, seria útil uma análise de tempo do caso real com o processo, conforme definido, visto que a DCPI seria útil, se fosse apenas para verificar o quão próximo ou distante esta se encontra das medidas que foram indicadas no DBR.

Em tal caso, conforme ilustrado na Figura 14, todo o processo iria consumir 983 dias, incluindo o tempo de construção, que neste caso seria apenas representado até ao momento em que a terra foi transferida no caso anterior. No entanto, sem o período total de construção, o processo seria reduzido a 754 dias, que é o dobro do que o DBR havia indicado.

Figura 14: Tempo consumido pelo projecto de estudo de caso sob a metodologia do DCPI

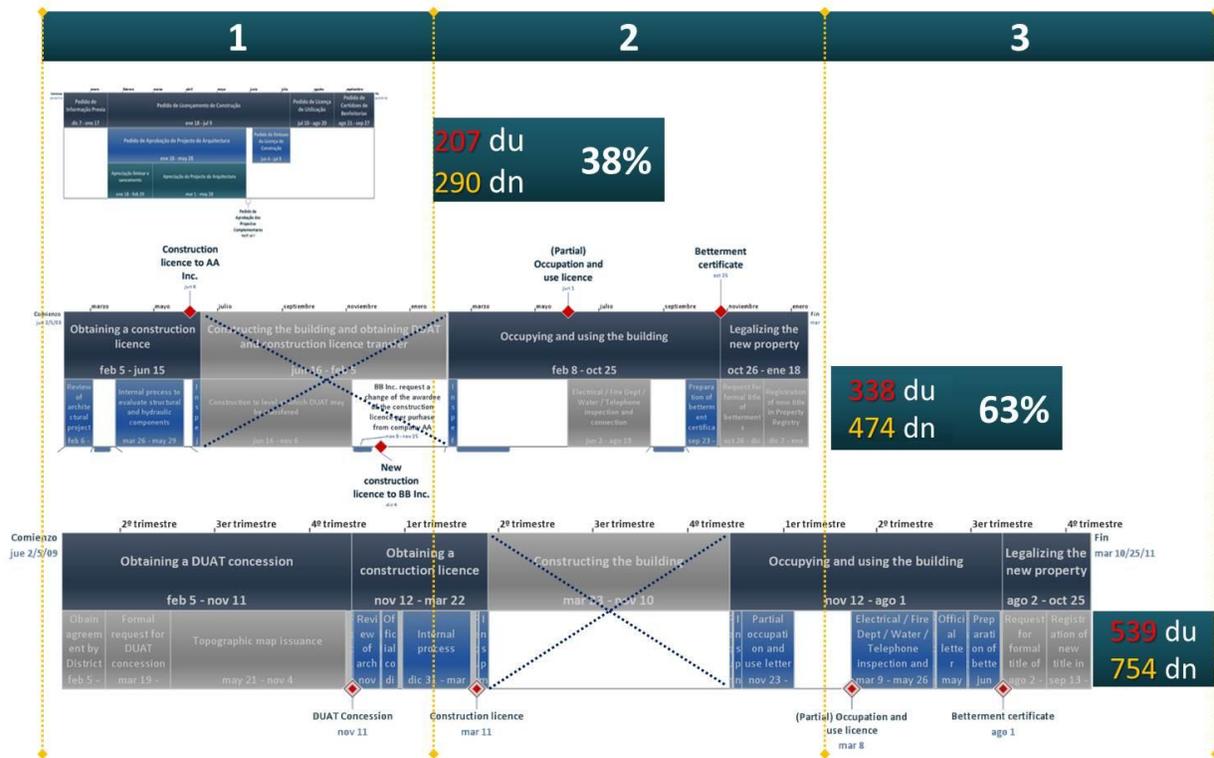


Não obstante isto, é muito importante notar que esta representação é apenas o resultado de um único caso sobre o qual não se pode tirar nenhuma conclusão generalizada. Além disso, o projecto em questão, que remonta a Setembro de 2008, foi processado muito cedo na nova reforma administrativa que resultou do PROMAPUT I. Portanto, muitas das dificuldades que estavam presentes antes desta reforma ser totalmente implementada poderiam ainda prevalecer neste arquivo particular.

Em síntese, e conforme ilustrado na Figura 15, se o dono da obra de um armazém tivesse a intenção de construir esta instalação numa parcela que necessitasse de regularização, registo de cadastro e emissão pela primeira vez de um DUAT, seria razoável esperar que demorasse até 754 dias, sem incluir o tempo de construção. No entanto, este tempo poderia ser reduzido para 63% deste último, se o dono da obra entrasse numa operação imobiliária comercial com alguém já tivesse em sua posse um DUAT sobre uma propriedade onde o armazém pudesse ser erguido. Além disso, o dono da obra poderia esperar que o processo no DUC levasse 38% do tempo que seria necessário se fosse seguido o primeiro caminho.

Isso coloca o DUC numa posição muito boa dentro de um processo que parece ser mais afectado pelas complexidades de outras instituições e processos que estão fora do controlo deste departamento, apesar de estarem ainda sob a alçada do Município, ou seja, da DMPUA.

Figura 15: Comparação escalada da análise do tempo



No entanto, isso não significa que não haja espaço para reformas ou mudanças que encurtem o ainda elevado consumo de tempo que ocorre no DUC. É por isso que é necessário analisar com maior detalhe o fluxo de trabalho dentro deste Departamento, bem como algumas questões quantitativas com relação à procura e oferta de licenças de construção em Maputo. Estas análises estão apresentadas mais adiante.

ANÁLISE DO FLUXO DE TRABALHO

Conforme indicado anteriormente, a fim de contribuir para um processo de licenciamento de construção mais eficaz, as características do fluxo de trabalho, tais como o número de sub-passos por processo, bem como a distribuição de tempo entre o pessoal administrativo, de transporte e o pessoal especializado precisam de ser analisadas. A fim de fornecer uma explicação mais realista, a abordagem usada foi a esquematização de um gráfico “híbrido” detalhado do processo (que está em anexo ao presente relatório), com base nos documentos oficiais fornecidos pelo DUC, mas inserindo a informação do caso real discutido na secção anterior. O resultado, embora forneça uma explicação diferente dos gastos de tempo, fornece uma imagem mais realística do real fluxo de trabalho, as sub-fases, as fases e os padrões de distribuição de tempo.

Conforme indicado no início deste capítulo, o DUC lida com 7 processos associados ao licenciamento da construção:

1. *Pedido de informação prévia.*
2. *Pedido de aprovação do projecto de arquitetura.*

3. *Pedido de licenciamento de projectos complementares.*
4. *Pedido de licença de construção.*
5. *Pedido de prorrogação de licença de construção.*
6. *Pedido de licença de utilização.*
7. *Pedido de certidão de benefitorias.*

PASSOS E FUNÇÕES TRANSVERSAIS

Conforme ilustrado na Figura 16¹¹, qualquer determinado processo começa com a visita do cidadão à Repartição de Secretariado para solicitar a acção (realçada em azul) e é seguida por um certo número de acções administrativas ou profissionais feitas por diferentes divisões do Departamento. O processo termina com a visita novamente do cidadão à Repartição de Secretariado para levantar o resultado da petição (em destaque em vermelho claro).

Figura 16: Passos diferentes de um dado processo

	2.00	Request for approval of architectural project	Municipality	Prepare architectural project and assemble package with documents required by DUC	35 Official letter from DUC stating land use and construction limitations that apply on the specific plot of land.	Signed Request for Approval of Architectural Project (RFAA) proforma with attachments
Repartição de Construção	2.04.B1	Create City of Maputo Official Case Folder and Process Number.	ADM	Organize documents in date order, place inside an official folder, and assign a process number. Write the number and title of the file on the registry book.	2 RU Officer's annotation indicating POSITIVE results of review WITH recommendation. In the case of a POSITIVE review, annotation requesting / authorizing cration of a City of Maputo Official Case Folder and Process Number	City of Maputo Official Case Folder with all documents and annotations. (Hereon referred to as COM-OCF)
Repartição de Licenciamento	2.04.B2	Administer document flow	ADM	Receive COM - OCF and create entry into the registry book of the Repartição de Licenciamento. Forward file to the RL Chief.	1 COM - OCF with all documents and annotations.	COM - OCF with all documents and annotations.
Repartição de Licenciamento	2.04.B3	Assign request to RL Officer	PRO	Assign and distribute case to one of 5 RL Officers.	1 COM - OCF with all documents and annotations.	COM - OCF with all documents and annotations.
Repartição de Licenciamento	2.04.B4	Review and prepare proposed decision	PRO	Review architectural project on basis of codes and issue design approval. Depending on type and complexity of project, this may require a presentation by project architect to staff from DUC and DMPUA as well as further review by other national and municipal authorities.	15 COM - OCF with all documents and annotations.	RL Officer's annotation indicating POSITIVE or NEGATIVE results of review of architectural project and proposing issuance of an official letter of approval / denial of approval of the architectural project.
Repartição de Licenciamento	2.04.B5	Review and concur / reject proposed decision	PRO	Review architectural project and RL Officer's recommendation to issue a construction licence	1 RL Officer's annotation indicating POSITIVE or NEGATIVE results of review of architectural project and proposing issuance of an official letter of approval / denial of approval of the architectural project.	RL Chief's annotation indicating CONCURRENCE or NON CONCURRENCE with the results of the review of the architectural project and the recommendation to issue an official letter of approval / denial of approval of the
Direção	2.04.B6	Administer document flow	ADM	Receive COM - OCF and create entry into the registry book of the Direção. Forward file to the Director	1 COM - OCF with all documents and annotations.	COM - OCF with all documents and annotations.
Direção	2.04.B7	Review and concur / reject proposed decision	PRO	Review architectural project, RL Officer and Chief recommendation to issue construction licence	2 RL Chief's annotation indicating CONCURRENCE or NON CONCURRENCE with the results of the review of the architectural project and the recommendation to issue an official letter of approval / denial of approval of the	DUC Director CONCURS or DOES NOT CONCUR with RL Chief's recommendation and orders the issuance of the official letter of approval / denial of approval of the architectural project.
Repartição de Licenciamento	2.04.B8	Administer document flow	ADM	Receive COM - OCF and create entry into the registry book of the Direção. Forward file to the Chief.	1 COM - OCF with all documents and annotations.	COM - OCF with all documents and annotations.
Repartição de Licenciamento	2.04.B9	Assign task to RL Officer	PRO	Forward file to the reviewing RL Officer.	1 COM - OCF with all documents and annotations.	COM - OCF with all documents and annotations.
Repartição de Licenciamento	2.04.B10	Prepare official documents	PRO	Prepare the official letter of approval / denial of approval of the architectural project	2 DUC Director CONCURS or DOES NOT CONCUR with RL Chief's recommendation and orders the issuance of the official letter of approval / denial of approval of the architectural project.	DRAFT Official letter of approval / denial of approval of the architectural project, for signature of the Director. In case the project is APPROVED, the letter authorizes the preparation of structural and hydraulic plans (within a given time period) and instructs on next steps, including requirement to have electrical drawings approved by the Ministry of Public Works.
Direção	2.04.B11	Administer document flow	ADM	Receive COM - OCF and create entry into the registry book of the Direção. Forward file to the Director	1 COM - OCF with all documents and annotations.	COM - OCF with all documents and annotations.
Direção	2.04.B12	Sign letter	PRO	Read, approve and sign the Official letter of approval / denial of approval of the architectural project. Forward documents to RS for communication to Municipice	2 DRAFT Official letter of approval / denial of approval of the architectural project, for signature of the Director	SIGNED Official letter of approval / denial of approval of the architectural project, SIGNED by the Director
Repartição de Construção	2.04.B13	Administer document flow	ADM	The COM - OCF are archived until further action by the Municipice	0 COM - OCF with all documents and annotations.	
Repartição de Secretariado	2.04.B14	Administer official communications and	ADM	The official letter is kept until Municipice calls / visits to request update of process	1 Official letter of approval / denial of approval of the architectural project, SIGNED by the Director	Official letter picked up by the Municipice

¹¹ O favor de notar que a intenção não é fazer o leitor compreender a escrita em letras pequenas.

TRADUÇÃO DA TABELA

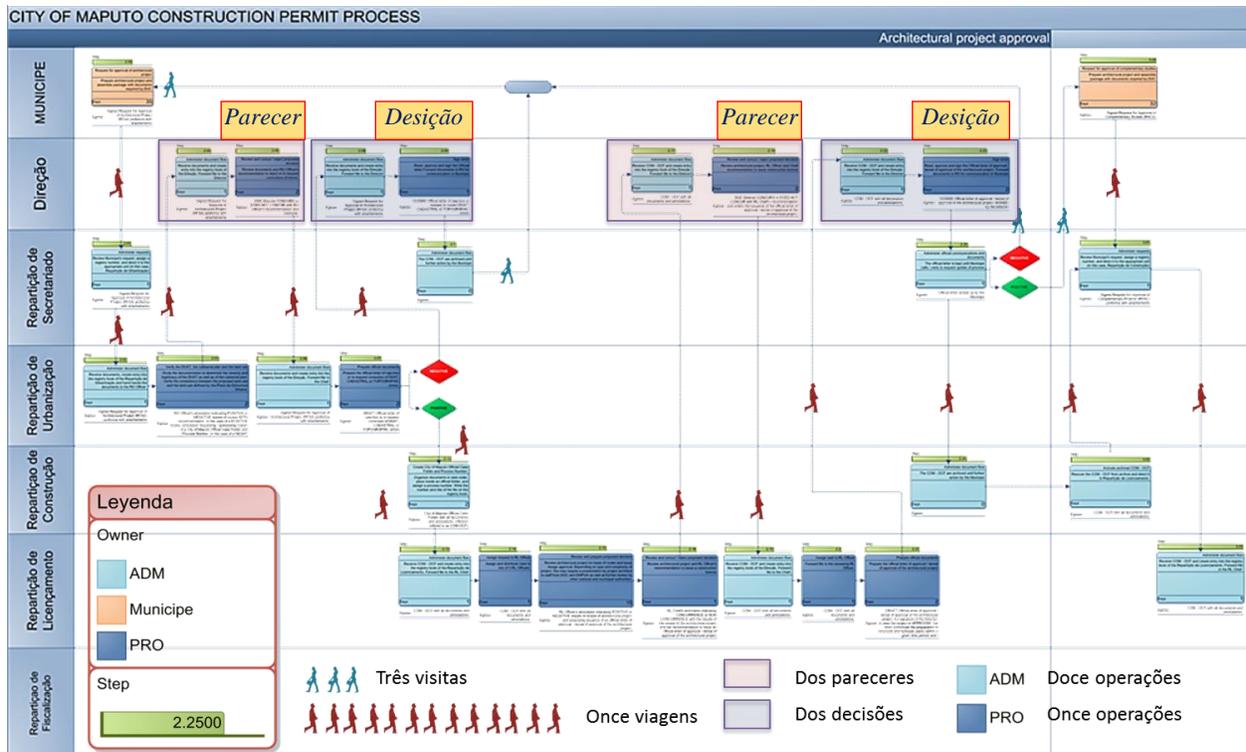
	2.00	Pedido de aprovação do projecto arquitectónico	Município	Preparar o projecto arquitectónico e juntar o pacote com os documentos exigidos pelo DUC	35	Carta Oficial do DUC declarando as limitações do uso da terra e construção aplicáveis ao talhão específico	Assinado o Pedido de Aprovação do Projecto Arquitectónico (RFAA) proforma com anexos
Repartição de construção	2.04.B1	Criar pastas de processos oficiais da Cidade de Maputo e Número do Process	ADM	Organizar os documento em ordem de data, meter numa pasta oficial e atribuir um número de processo. Escrever o número e o nome do processo no livro de registos	2	Anotações do Oficial de RU indicando resultados POSITIVOS da revisão COM recomendações. No caso de revisão POSITIVA, anotação pedido/autorizando a criação de um Processo Oficial e Número de Processo para a Cidade de Maputo	O Processo Oficial da Cidade de Maputo com todos os documentos e anotações. (Doravante referido como COM-OCF)
Repartição de Licenciamento	2.04.B2	Administrar o fluxo de documentos	ADM	Receber COM-OCF e criar um lançamento no livro de registos da Repartição de Licenciamento. Encaminhar o processo para o Chefe da RL	1	COM-OCF com todos os documentos e anotações	COM-OCF com todos os documentos e anotações
Repartição de Licenciamento	2.04.B3	Delegar o pedido ao Oficial de RL	PRO	Atribuir e distribuir o caso a um dos 5 Oficiais da RL	1	COM-OCF com todos os documentos e anotações	COM-OCF com todos os documentos e anotações
Repartição de Licenciamento	2.04.B4	Rever e preparar a decisão proposta	PRO	Rever o projecto arquitectónico com base nos códigos e emitir a aprovação do desenho. Dependendo do tipo e complexidade do projecto, pode-se exigir uma apresentação pelo arquitecto do projecto ao pessoal do DUC e DMPUA bem como revisão adicional por outras autoridades nacionais e municipais.	15	COM-OCF com todos os documentos e anotações	Anotações do Oficial de RL indicando resultados POSITIVOS ou NEGATIVOS da revisão do projecto arquitectónico e propondo a emissão de uma carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico
Repartição de Licenciamento	2.04.B5	Rever e concordar/rejeitar a decisão proposta	PRO	Rever o projecto arquitectónico e a recomendação do Oficial da RL para emissão de uma licença de construção	1	Anotações do Oficial de RU indicando resultados POSITIVOS ou NEGATIVOS da revisão do projecto arquitectónico e propondo a emissão de uma carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico	Anotações do Oficial de RL indicando CONFLITO ou NÃO CONFLITO com os resultados da revisão do projecto arquitectónico e a recomendação para emissão de uma carta de aprovação/recusa de aprovação do
Direcção	2.04.B6	Administrar o fluxo de documentos	ADM	Receber COM-OCF e criar um lançamento no livro de registos da Direcção. Encaminhar o processo para o Director	1	COM-OCF com todos os documentos e anotações	COM-OCF com todos os documentos e anotações
Direcção	2.04.B7	Rever e concordar/rejeitar a decisão proposta	PRO	Rever o projecto arquitectónico e a recomendação do Oficial da RL e do Chefe para emissão de uma licença de construção	2	Anotações do Oficial de RU indicando CONFLITO ou NÃO CONFLITO com os resultados da revisão do projecto arquitectónico e a recomendação para emissão de uma carta de aprovação/recusa de aprovação do	O Director do DUC CONCORDA ou NÃO CONCORDA com a recomendação do Chefe da RL e ordena a emissão da carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico
Repartição de Licenciamento	2.04.B8	Administrar o fluxo de documentos	ADM	Receber COM-OCF e criar um lançamento no livro de registos da Direcção. Encaminhar o processo para o Chefe	1	COM-OCF com todos os documentos e anotações	COM-OCF com todos os documentos e anotações
Repartição de Licenciamento	2.04.B9	Delegar tarefas ao Oficial de RL	PRO	Encaminhar o processo para o Oficial da RL revisor	1	COM-OCF com todos os documentos e anotações	COM-OCF com todos os documentos e anotações
Repartição de Licenciamento	2.04.B10	Preparar documentos oficiais	PRO	Preparar a carta oficial de aprovação/recusa da aprovação do projecto arquitectónico	2	O Director do DUC CONCORDA ou NÃO CONCORDA com a recomendação do Chefe da RL e ordena a emissão da carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico	ESBOÇO da carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico, para assinatura do Director. No caso do projecto ser APROVADO, a carta autoriza a preparação dos planos estruturais e hidráulicos (dentro de um dado período de tempo) e instrui sobre os passos seguintes, incluindo a exigência de ter um desenhos do projecto eléctrico aprovados pelo Ministério das Obras Públicas.
Direcção	2.04.B11	Administrar o fluxo de documentos	ADM	Receber COM-OCF e criar um lançamento no livro de registos da Direcção. Encaminhar o processo para o Director	1	COM-OCF com todos os documentos e anotações	COM-OCF com todos os documentos e anotações
Direcção	2.04.B12	Assinar cartas	PRO	Ler, aprovar e assinar a carta oficial de aprovação/recusa da aprovação do projecto arquitectónico. Encaminhar os documentos a RS para comunicação ao Município	2	ESBOÇO da carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico, para assinatura do Director.	ASSINADA a carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico, ASSINADA pelo Director
Repartição de Construção	2.04.B13	Administrar o fluxo de documentos	ADM	Os COM-OCF são arquivados até acção subsequente do município	0	COM-OCF com todos os documentos e anotações	
Repartição de Secretariado	2.04.B14	Administrar comunicações oficiais e	ADM	A carta oficial é guardada até que o município telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico, ASSINADA pelo Director	Carta oficial levantada pelo município.

Após análise adicional de um processo, o Pedido de aprovação do Projeto de Arquitectura, as questões que se seguem abaixo também tornam-se aparentes, as quais aparecem ilustradas no diagrama funcional transversal que aparece na Figura 17:

1. Alguns processos são divididos em dois sub processos, exigindo assim, duas visitas por parte do cidadão.

2. Cada passo que termina com um documento oficial para o cidadão implica o envio do documento à Repartição de Secretariado e do dossier de papel para a Repartição de Construção (arquivo). Portanto, cada pedido subsequente de acção por parte do cidadão, implica recuperar o processo no arquivo, anexar o novo pedido e encaminhar o processo para a divisão que irá realizar a acção.
3. Todo o processo ou subprocesso que produz uma comunicação oficial para o cidadão precisará de duas transferências do processo da unidade técnica responsável pela acção e do gabinete do Director. O primeiro, chamado *Parecer*, serve para o Director concordar ou substituir a acção oficial proposta pelo profissional encarregue de rever o processo, o qual devolve o processo a este último para a elaboração do documento oficial; o segundo, chamado *decisão*, serve para a assinatura do documento oficial. Diante disto, o Pedido de aprovação do Projeto de Arquitectura exigirá dois pareceres e duas decisões.
4. Toda a transferência de um processo de uma divisão para outra implica carregar o dossier e registá-lo no livro da divisão que o recebe. Cada divisão tem um guarda-livros que será responsável por ambos. Por conseguinte, o mesmo Pedido exigirá onze viagens internas.

Figura 17: Processos de funções transversais do Pedido de aprovação do projecto de arquitectura



- Conforme indicado anteriormente, cada Pedido envolve uma série de acções administrativas (azul claro) e profissionais (azul escuro). Portanto, no caso em questão, o processo produz doze acções administrativas e doze acções profissionais. por último,
- O caso em questão exigirá entre 2 e 3 visitas formais do cidadão aos escritórios do DUC.

RELATO TOTAL

Com base no projecto do armazém que foi seleccionado, foram analisado os 6 processos tratados pelo DUC, produzindo os seguintes resultados, que aparecem ilustrados na Figura 18:

- Dois processos (primeiro e segundo) produzem um resultado e, portanto, necessitam de duas visitas ao DUC.
- Três processos (segundo, quarto e quinto) produzem dois resultados e, portanto, levam entre duas e três visitas ao DUC.
- Um processo requer apenas uma visita ao município para a submissão do pedido.
- Por conseguinte, um cidadão terá que visitar o DUC no mínimo entre 12 e 15 vezes a fim de tratar um processo. O cidadão também terá que preencher 6 formulários.
- No total, os 6 processos acabam levando 125 passos, variando entre 13 e 28 passos por processo.

Figura 18: Processos, resultados e número de passos dentro do DUC

Department	Step	Name	Owner	Description	Days	Ingress	Egress
	1.00	Request for information	Municipe	Prepare a proforma and attach information pertaining to a specific plot of land.		30	Signed Request for Information (RFI) proforma with attachments
Repartição de Secretariado	1.13	Administer official communications and documents	ADM	The official letter and documents are kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 SIGNED Official letter with indications about the land use, construction and other limitations that the Municipe has to respect in preparing a project for construction.	Official letter picked up by the Municipe
	2.00	Request for approval of architectural project	Municipe	Prepare architectural project and assemble package with documents required by DUC		35 Official letter from DUC stating land use and construction limitations that apply on the specific plot of land.	Signed Request for Approval of Architectural Project (RFAA) proforma with attachments
Repartição de Secretariado	2.04.814	Administer official communications and documents	ADM	The official letter is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 Official letter of approval / denial of approval of the architectural project, SIGNED by the Director	Official letter picked up by the Municipe
	3.00	Request for approval of complementary studies	Municipe	Prepare architectural project and assemble package with documents required by DUC		32 Official letter from DUC stating land use and construction limitations that apply on the specific plot of land.	Signed Request for Approval of Complementary Studies (RACS)
Repartição de Secretariado	3.15	Administer official communications and documents	ADM	The official letter is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 SIGNED Official letter of approval or rejection of complementary studies.	Official letter picked up by the Municipe
	4.00	Request for issuance of construction licence	Municipe	Prepare a proforma and attach copies of information provided by DUC in previous steps		36 Signed request for Issuance of Construction Licence (RICL)	Signed request for Issuance of Construction Licence (RICL)
Repartição de Secretariado	4.15	Administer official communications and documents	ADM	The official letter is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 SIGNED Official letter of approval or rejection of licence.	Official letter picked up by the Municipe
Repartição de Secretariado	4.28	Administer official communications and documents	ADM	The CONSTRUCTION LICENCE is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 Construction licence	Construction licence is picked up by the Municipe.
	5.00	Request for inspection to initiate construction works	Municipe	Prepare a proforma and attach copies of information provided by DUC in previous steps		11 Signed request for Issuance of Construction Licence (RICL)	Signed request for Issuance of Construction Licence (RICL)
	6.00	Request for licence of occupation and use	Municipe	Prepare a proforma and attach copies of information provided by DUC in previous steps		31 Signed request for issuance of licence of occupation and use	Signed request for issuance of licence of occupation and use
Repartição de Secretariado	6.10	Administer official communications and documents	ADM	The authorization and order to pay occupation and use fees is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 Instruction to pay licence fees.	Order to pay is picked by Municipe.
Repartição de Secretariado	6.23	Administer official communications and documents	ADM	The occupation and use licence is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 SIGNED Occupation and use licence	License is picked by Municipe
	7.00	Request for betterment certificate	Municipe	Prepare a proforma and attach copies of information provided by DUC in previous steps		32 Signed request for issuance of Betterment Certificate	Signed request for Issuance of Betterment Certificate
Repartição de Secretariado	7.22	Administer official communications and documents	ADM	The authorization and order to pay occupation and use fees is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 Instruction to pay bettermenc certificate fees.	Order to pay is picked by Municipe.
	7.22	Administer official communications and documents	ADM	The occupation and use licence is kept until Municipe calls / visits to request update of process		1 SIGNED Occupation and use licence	Betterment certificate is picked by Municipe. End of process.

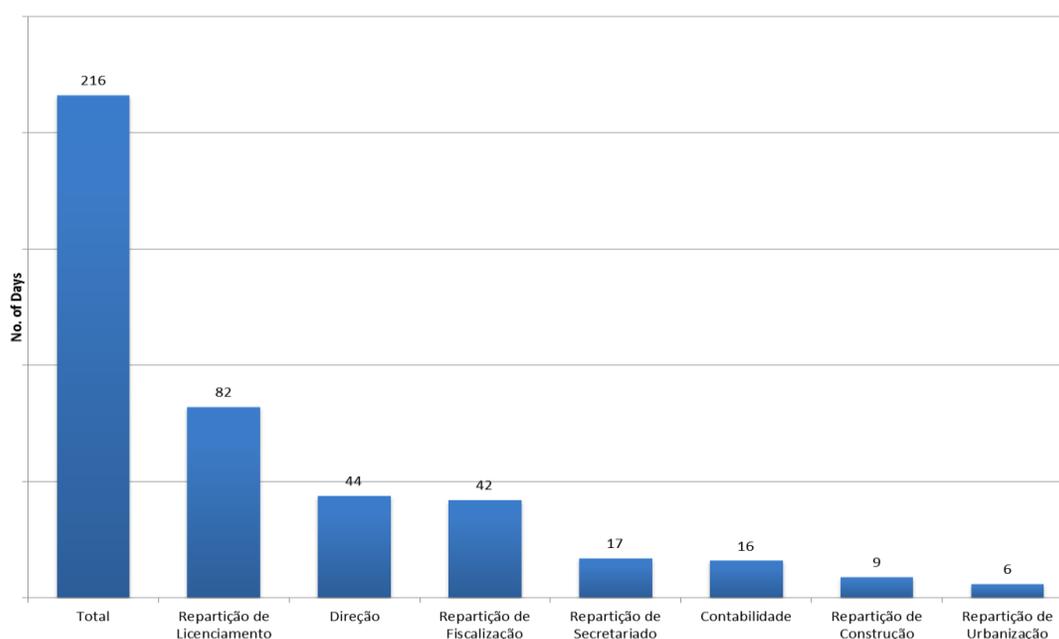
TRADUÇÃO DA TABELA

Departamento	Passo	Nome	Proprietário	Descrição	Dias	Entrada	Saída
	1.00	Pedido de informação	Munícipe	Preparar uma proforma e anexar informações pertinentes a um talhão específico	30		Assinado pedido de proforma de informação (RFI) com anexos
Repartição de Secretariado	1.13	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A carta oficial e os documentos são guardados até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Carta oficial ASSINADA com indicações sobre o uso da terra, construção e outra limitações que o Município deve respeitar na preparação de um projecto de construção	Carta oficial levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	2.00	Pedido de aprovação do projecto arquitectónico	Munícipe	Preparar o projecto arquitectónico e juntar o pacote com os documentos exigidos pelo DUC	35	Carta Oficial do DUC declarando as limitações do uso da terra e construção aplicáveis ao talhão específico	Assinado pedido de aprovação da proforma do projecto arquitectónico (RFAA) com anexos
Repartição de Secretariado	2.04.B14	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A carta oficial é guardada até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Carta oficial de aprovação /recusa de aprovação do projecto arquitectónico, ASSINADA pelo Director	Carta oficial levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	3.00	Pedido de aprovação de estudos complementares	Munícipe	Preparar o projecto arquitectónico e juntar o pacote com os documentos exigidos pelo DUC	32	Carta Oficial do DUC declarando as limitações do uso da terra e construção aplicáveis ao talhão específico	Assinado o pedido de aprovação dos estudos complementares (RACS)
Repartição de Secretariado	3.15	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A carta oficial é guardada até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Carta oficial de aprovação ou rejeição dos estudos complementares ASSINADA	Carta oficial levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	4.00	Pedido de emissão da licença de construção	Munícipe	Preparar uma proforma e anexar as cópias da informação fornecida pelo DUC nos passos anteriores	36	Pedido de emissão de licença de construção (RICL) assinado	Assinado o pedido de emissão de licença de construção (RICL)
Repartição de Secretariado	4.15	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A carta oficial é guardada até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Carta oficial de aprovação ou rejeição da licença	Carta oficial levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	4.28	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A LICENÇA DE CONSTRUÇÃO é guardada até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Licença de construção	Licença de construção é levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	5.00	Pedido de inspecção para dar início as obras de construção	Munícipe	Preparar uma proforma e anexar as cópias da informação fornecida pelo DUC nos passos anteriores	11	Pedido de emissão de licença de construção (RICL) assinado	Pedido de emissão de licença de construção (RICL) assinado
Repartição de Secretariado	6.00	Pedido de licença de ocupação e uso	Munícipe	Preparar uma proforma e anexar as cópias da informação fornecida pelo DUC nos passos anteriores	31	Pedido de emissão de licença de ocupação e uso assinado	Pedido de emissão de licença de ocupação e uso assinado
Repartição de Secretariado	6.10	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A autorização e a ordem de pagamento da taxa de ocupação e uso são guardadas até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Instrução para pagamento das taxas de licença	Ordem de pagamento é levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	6.20	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A licença de ocupação e uso é guardada até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Licença assinada de ocupação e uso	Licença levantada pelo munícipe
Repartição de Secretariado	7.00	Pedido de certificado de benfeitorias	Munícipe	Preparar uma proforma e anexar as cópias da informação fornecida pelo DUC nos passos anteriores	32	Pedido assinado de emissão de Certificado de Benfeitorias	Pedido assinado de emissão de Certificado de Benfeitorias
Repartição de Secretariado	7.10	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A autorização e a ordem de pagamento da taxa de ocupação e uso são guardadas até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Instrução para pagamento das taxas do certificado de benfeitorias	Ordem de pagamento é levantada pelo Município
Repartição de Secretariado	7.22	Administra as comunicações e documentos oficiais	ADM	A licença de ocupação e uso é guardada até que o munícipe telefone /se desloque para pedir o actualizações do processo.	1	Licença de ocupação e uso ASSINADA	Certificado de benfeitorias é levantado pelo Município. Fim do processo.

DISTRIBUIÇÃO DE TEMPO

Conforme ilustrado no Gráfico 1, a análise revela uma distribuição de tempo relativamente boa entre as divisões dentro do DUC; as três divisões que lidam com os principais aspectos técnicos do processo (Repartição de Licenciamento, o Director Adjunto, e Repartição de Fiscalização), ocupam os primeiros três lugares, com 82, 44 e 42 dias respectivamente. Estas são seguidas pelas Repartições de Secretariado (17) Contabilidade (16) Construção (arquivo, 9), e Urbanização (6). No entanto, dado que o Director Adjunto tem que lidar com cinco responsabilidades adicionais do DUC, parece, portanto, que a sua agenda está sobrecarregada e que devem ser implementados meios adicionais para reduzir o seu envolvimento.

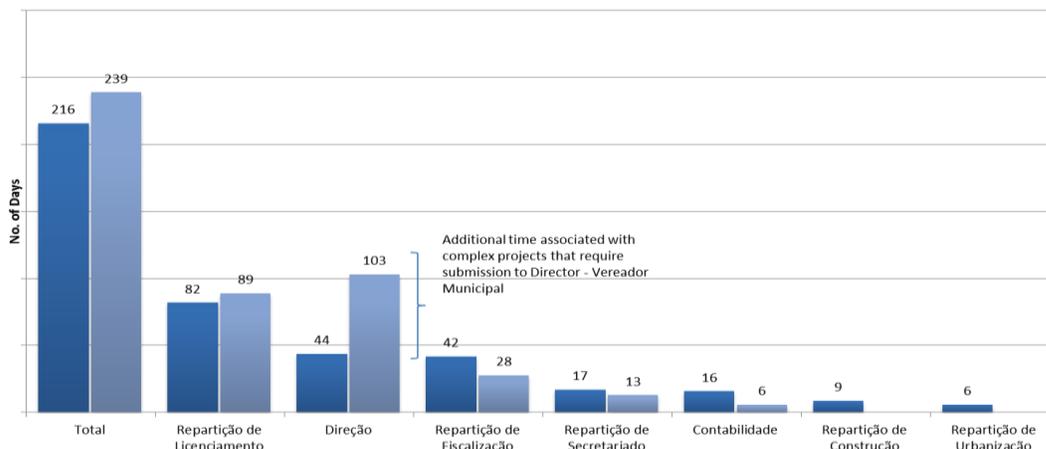
Gráfico 1: Tempo de processamento por cada divisão do DUC para a realização do processo de licença de construção



Um padrão de distribuição semelhante aparece nos documentos oficiais fornecidos pelo DUC, conforme ilustrado no Gráfico 3, em que é traçada uma comparação entre ambos. No entanto, o resultado não é positivo devido ao facto de que os documentos oficiais baseiam-se num caso complexo em que diversas decisões devem ser elevadas acima do nível do Director Adjunto do DUC, o que não era o caso para o armazém que foi analisado. Em outras palavras, o que está a acontecer é que, de acordo com o dossier que foi analisado, o DUC está a gastar num projecto simples o tempo que declara oficialmente gastar para projetos complexos.

Uma das razões para tal pode prender-se no facto de o tempo de transporte, bem como o tempo que um dossier possa aguardar uma acção em qualquer mesa não sejam contabilizados, e na verdade ser muito difícil de contabilizar dado o facto de que o processo é baseado em papel.

Gráfico 3: Distribuição comparativa do tempo de processamento por cada divisão do DUC para a realização do processo de licença de construção.



Devido a isso, a distribuição do tempo entre as acções administrativa e profissional para as diferentes fases do processo, foi revisto. Tal como ilustrado no Gráfico 2, existem quatro fases nas quais o tempo administrativo está além de 35%:

1. *Pedido de aprovação do projecto de arquitetura.*
2. *Pedido de licença de construção.*
3. *Pedido de licença de utilização.*
4. *Pedido de certidão de benefeitorias.*

Gráfico 2: Distribuição profissional e administrativa do tempo para diferentes fases do processo de licenças de construção no DUC



As restantes fases encontram-se dentro de uma média de 20% – 30% do tempo. Estas são:

5. *Pedido de informação prévia.*
6. *Pedido de licenciamento de projectos complementares.*
7. *Pedido de inspecção* (para início da construção).

Tal deve-se ao facto de serem fases que, potencialmente, têm dois resultados, e, conforme discutido anteriormente, seriam necessárias duas a três visitas do cidadão ao DUC, aumentando o número de viagens internas e transferências do processo.

Diante disso, a distribuição média do tempo seria de 69% para o trabalho profissional e 31%, para o trabalho administrativo. Com base no caso real analisado anteriormente, isso representaria cerca de 290 dias para o trabalho profissional e 100 dias para o trabalho administrativo, mas também pode significar que este último pudesse ser significativamente reduzido se fosse implementada uma solução técnica, eletrónica.

ANÁLISE ECONÓMICA

Conforme afirmado no início deste Capítulo, alguns aspectos económicos da prestação de serviços do DUC devem ser compreendidos para melhor definir a possibilidade e de que forma o DUC poderá contribuir para um processo mais eficiente de licença de construção. Para isso, foram estudados os seguintes factores:

1. A quantidade, os modelos históricos e as tendências dos actos administrativo, ou oficiais produzidos pelo DUC.
2. A receita gerada pelas tendências actuais e previstas no licenciamento e outros serviços cobráveis prestados pelo DUC.
3. Uma análise simples e teórica da oferta e da procura das licenças de construção com base nos resultados das duas análises anteriores.
4. O impacto do aumento do pessoal como uma solução para um aumento da procura dos serviços.

DADOS E PRESSUPOSTOS

Para realizar essas análises, a consultoria baseou-se numa série de dados fornecidos pelo DUC para os anos 2008 - 2011, sobre os quais foram projetadas linhas médias de tendências para 2016. No entanto, foram desenvolvidas também curvas de tendência para um cenário em que Maputo experimenta aumentos anuais de 10.000 parcelas de terra que passam da situação de informal para formal, aumentando assim a potencial procura por parte dos desenvolvimentos de terras formais que solicitam licenças de construção. Isto baseia-se no pressuposto de que a fase 2 do PROMAPUTO é implementada.

VOLUME DE ACTOS ADMINISTRATIVOS OFICIAIS

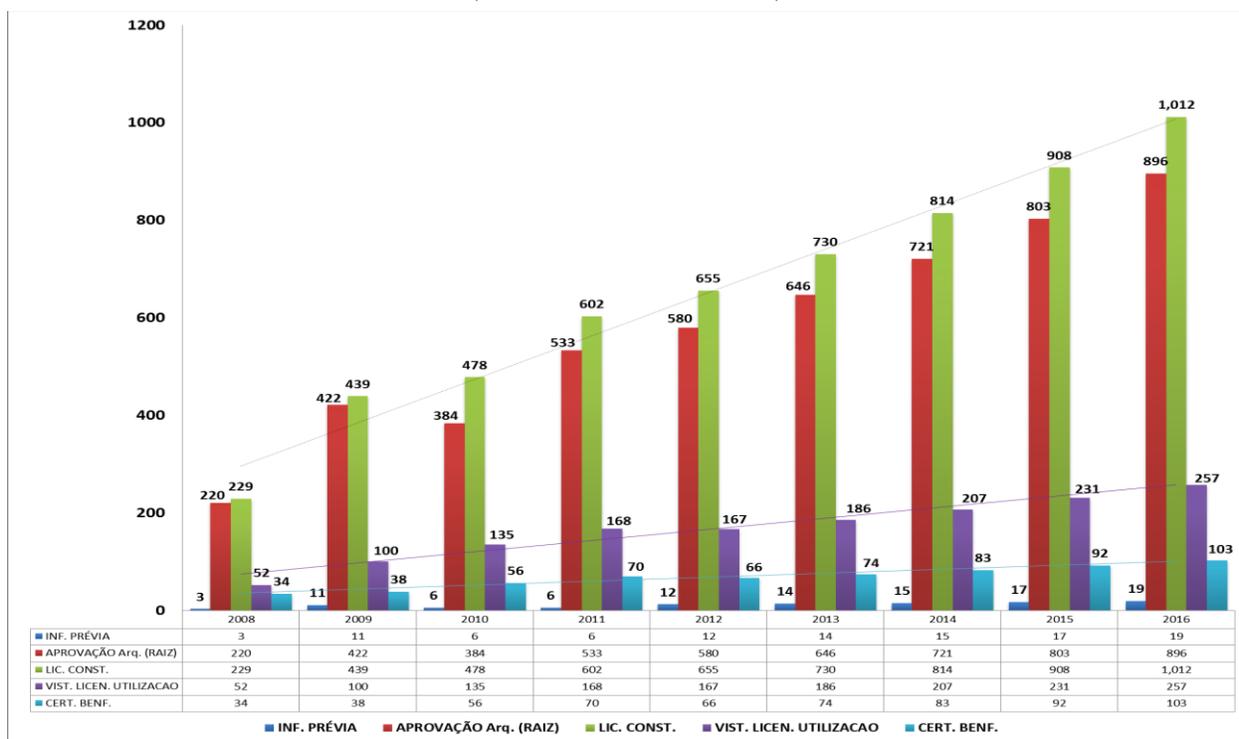
Conforme indicado no Gráfico 4, os dois actos administrativos mais importantes emitidos pelo DUC são as licenças de construção e as aprovações preliminares dos projectos arquitetónicos. Em conjunto, representam 77% dos actos totais emitidos pelo Departamento. Este mesmo Gráfico mostra o número estimado de actos administrativos que o DUC iria processar, se cada um deles continuar a aumentar a uma taxa média de crescimento verificada no período de 2008 a 2011.

De acordo com esses números, em 2016 o DUC poderia estar a processar aproximadamente 1012 Licenças de Construção e 896 aprovações preliminares dos projectos arquitetónicos. Isso representaria um aumento de 8,7% no total dos actos administrativos considerados.

O Gráfico 4 também indica que há uma lacuna muito significativa entre o número de licenças de construção, licenças de ocupação e certificados de benfeitorias. Isto significa que muito mais licenças de construção estão a ser emitidas do que edifícios sendo concluídos e ocupados na cidade. Além disso, um número ainda menor de edifícios construídos estão a ser intitulados, registados e/ou trocados, constituindo a razão pela qual o certificado de benfeitorias é emitido.

Gráfico 2: Número actual e projectado de actos administrativos emitidos pelo DUC.

(Fonte: DUC + cálculos do autor)



Isso é indicativo de uma situação que pode afectar positiva ou negativamente a procura dos serviços prestados pelo DUC: positivamente, no caso em que a cidade possa estar perto de um “estouro da bolha”, que reduza significativamente o desenvolvimento da terra e a indústria de construção, reduzindo também a procura e as pressões para novas licenças de construção; e, negativamente, no caso em que as tendências actuais de licenciamento não apenas continuem, mas a quantidade de construções que são concluídas e registradas também aumente. Deve ser realizado um estudo adicional sobre esta questão.

Não obstante esses factores, a implementação da fase 2 do PROMAPUTO e a adição anual planificada de 10000 novas propriedades ao estoque de parcelas de terra formais em Maputo, o número de actos administrativos que o DUC poderia estar a tratar também mudaria significativamente.

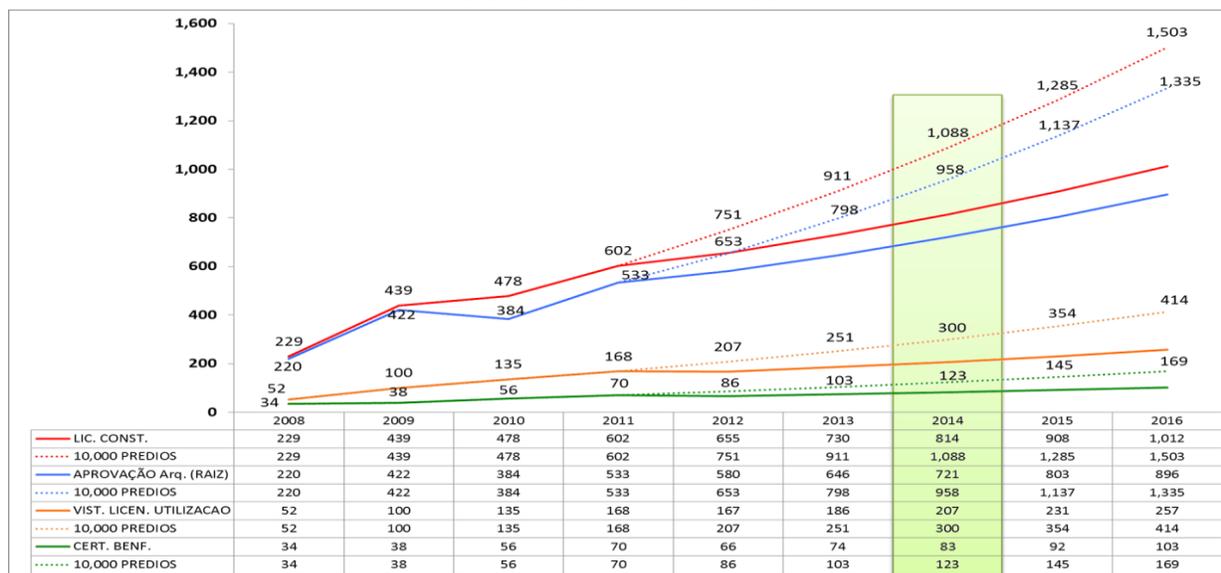
Com base no forte pressuposto de que todos os outros factores permaneceriam os mesmos, tal como ilustrado no Gráfico 5, estima-se, por conseguinte, que até 2014 o DUC estaria a processar mais de 1000 licenças de construção e mais de 1500 até 2016. A aprovação de projectos arquitetónicos também pode ter um crescimento próximo ao das licenças de construção.

Portanto, considerando apenas a soma dos quatro tipos de actos administrativos apresentados no Gráfico 5 (de um total de 12 tipos de actos administrativos que são manipulados pelo departamento), o DUC veria

um aumento de 3,4 vezes da sua actividade corrente e, portanto, receberia e teria que processar mais de 3.400 pedidos do sector da construção.

Gráfico 3: Aumento dos actos administrativos resultantes de um aumento progressivo no número de parcelas formais em Maputo

(Fonte: DUC + cálculos do autor)



GERAÇÃO DE RENDIMENTO

De acordo com os dados disponíveis, a renda média total do DUC entre 2008 e 2011 foi de 14,5 milhões de dólares com uma taxa média de crescimento de 21%. De \$11 milhões de dólares em 2008, subiu para mais de \$20 milhões de dólares em 2011.

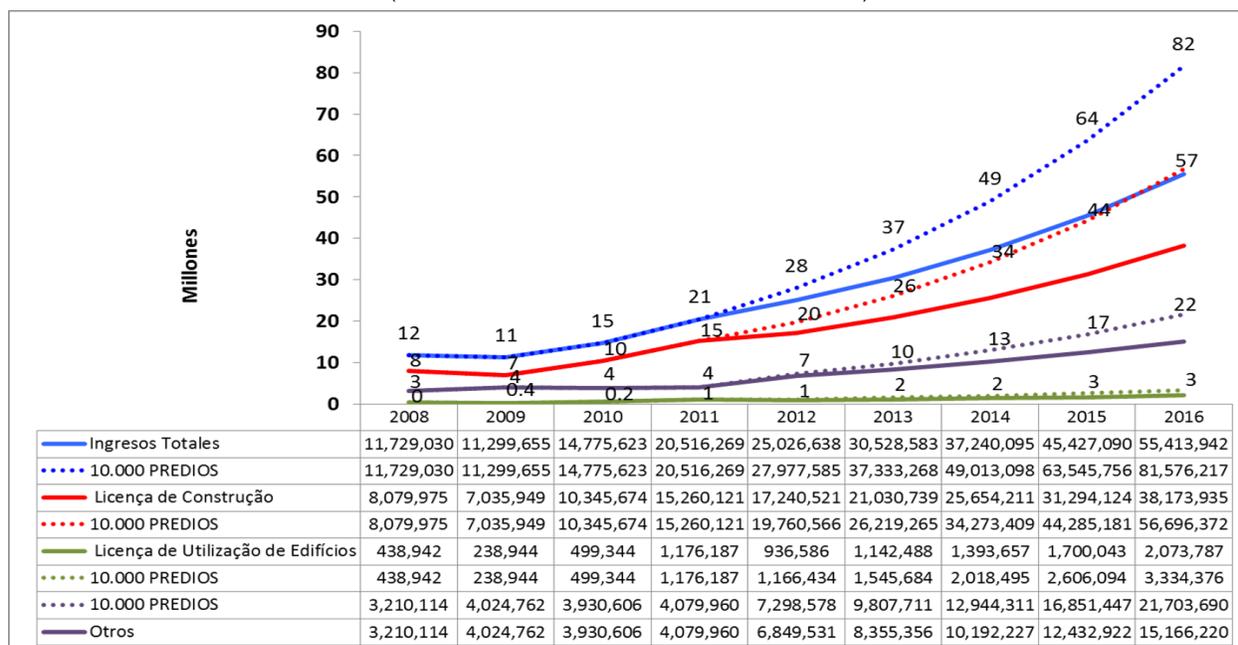
Existem duas componentes do rendimento do DUC:

1. Licenças de construção. Estas representam cerca de 69% da receita total, e mesmo embora tenham descido 13% em 2009, cresceram a uma taxa média de 47% entre 2010 e 2011.
2. Licenças de ocupação. Estas representam 4% da receita total do departamento, em média.

Conforme ilustrado no Gráfico 6, se as tendências actuais continuarem e todos os outros factores permanecem os mesmos, até 2016 todas essas componentes serão mais do que o dobro, elevando a receita total do DUC para aproximadamente \$55 milhões de dólares americanos. Além disso, com o aumento do número de actos administrativos que resultariam da implementação da fase 2 do PROMAPUTO, mas mantendo o pressuposto de que todos os outros factores permaneceriam os mesmos, até 2016 todas as componentes da receita se multiplicariam por 4, em média, e a receita total do DUC seria de aproximadamente \$81 milhões de dólares. A única receita resultante de licenças de construção poderia ser de \$56 milhões de dólares americanos, aproximadamente.

Gráfico 4: Receita anual do DUC projectada para 2016 com e sem 10,000 parcelas formais adicionais em Maputo.

(Fonte: DUC + cálculos do autor. Valores em MTS)



Com base nos mesmos pressupostos da análise anterior, e conforme indicado na Tabela 8, a grande maioria dos recursos gerados pelo DUC (mais de 80%) são mantidos nos cofres centrais e apenas uma parte mínima (18%) é redireccionada para o DUC, na forma de salários, custos sociais do trabalho e os custos operacionais fixos. Na verdade, a receita que o DUC gera de todas as outras fontes (certificados de benfeitorias, licenças de ocupação, etc.) ainda poderiam financiar todas as operações do departamento e deixar alguns recursos para os cofres gerais do município.

Tabela 2: Diferença entre receitas geradas pelas licenças de construção e os custos de operação para 2011 e 2014

Variável	2011	%	2014	%
Rendimento proveniente das licenças de construção	\$15,260,121		\$25,654,211	
Rendimento proveniente das licenças de construção (com 10,000 talhões adicionais)			\$34,273,406	
Rendimento proveniente de outras fontes (base para cálculo percentual)	\$5,256,148	100%	\$11,585,884	100%
Rendimento proveniente de outras fontes (com 10,000 talhões adicionais)			\$14,739,689	
Custos de mão-de-obra (media anual)	\$ 47,600		\$ 111,924	
Custos de mão-de-obra e sociais do trabalho e custos fixos (5 multiplicador do trabalho)	\$71,400	1.36%	\$167,886	1.45%
Custos operacionais (1)	\$900,000	17.12%	\$1,500,000	12.94%
Diferença	\$4,284,748	81.52%	\$10,217,998	85.61%

Isto é de importância fundamental, porque embora o município precise de redistribuir a renda dos serviços rentáveis, a fim de subsidiar outros serviços não comerciais e programas sociais, é também justo que os grandes esforços que o DUC está realizando com recursos muito limitados sejam devidamente reconhecidos e apoiados. Isto é ainda mais importante se a procura por esses serviços aumenta, porque se não for dada a devida atenção (que pode-se afirmar que é actualmente o caso), a indústria que financia esses serviços provavelmente irá continuar a seguir as formas informais ou extra-legais de realização das suas iniciativas de desenvolvimento. A secção seguinte aborda esta questão com maior detalhe.

OFERTA E PROCURA

Conforme indicado no início desta Secção, uma análise simples e teórica da oferta e da procura de licenças de construção com base nos resultados das duas análises anteriores pode ajudar a definir se, e de que forma, o DUC poderá contribuir para um processo mais eficiente de licenciamento de construção.

Neste caso, ilustrado no Gráfico 7, o tempo (t), que pode ser interpretado como custo de oportunidade, é utilizado como uma medida do preço para o eixo y , e a quantidade (Q) de licenças que o DUC é capaz de fornecer é usada como uma medida para o eixo x .

Além disso, dado que as reais curvas de licenciamento de procura e oferta para Maputo implicariam um procedimento complexo para além do âmbito desta consultoria, são feitas as duas seguintes suposições:

1. Que a procura de licenças está inversamente relacionada com o tempo necessário para obter uma licença (quanto menor o tempo, maior a disposição do investidor de obter uma licença adicional), e
2. Que o tempo necessário para a cidade produzir uma licença adicional é maior do que o imediatamente anterior.

A Curva D1 representa a actual procura de licenças de construção em Maputo, e a curva O1 a capacidade da cidade de produzir essas licenças. Supondo que estas duas curvas se cruzam com a quantidade média de licenças de construção que o DUC está a produzir hoje, que é 458, para produzir a próxima licença o DUC levaria a quantidade DBR indicada de 370 dias, que é equivalente a 1,01 anos. Contudo, dada a assumida natureza da curva da oferta (de que o tempo necessário para a cidade produzir uma licença adicional é maior do que o imediatamente anterior), o número de dias necessário para produzir uma licença adicional aumentaria de forma constante.

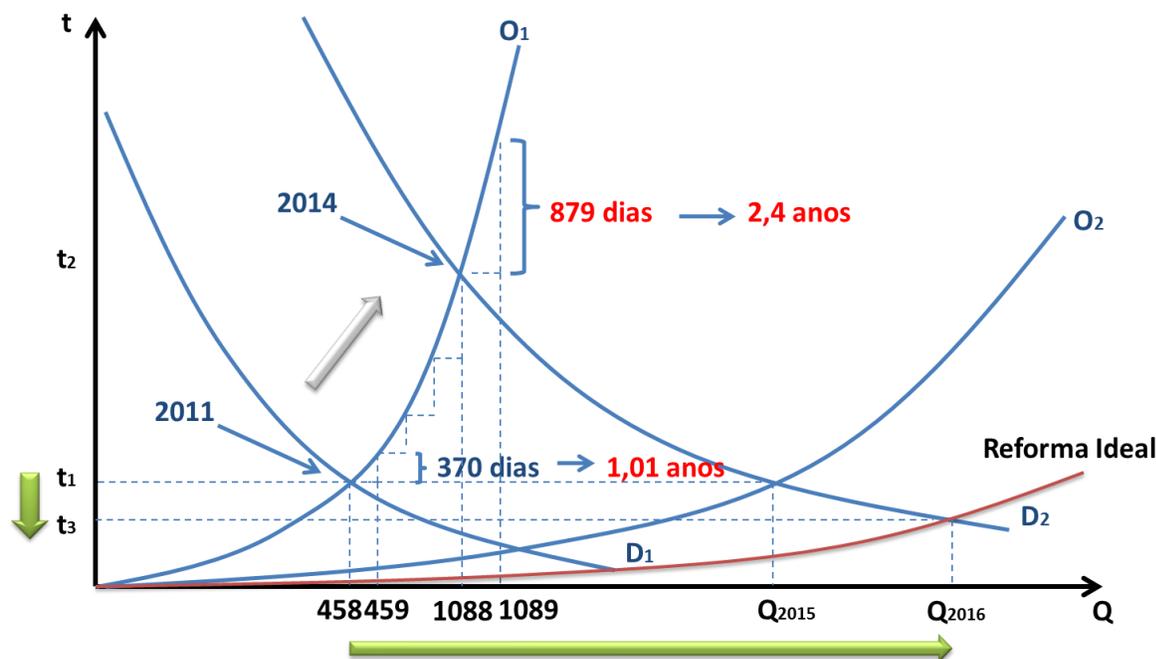
Supondo-se que a fase 2 do PROMAPUTO está produzindo anualmente 10.000 novas parcelas regularizadas e formalizadas, até 2014, cerca de 1088 licenças seriam requeridas em Maputo (ver Gráfico 5). Se a capacidade do DUC não mudasse, para produzir uma licença adicional, até esse ano necessitaria, portanto, cerca de 879 dias, ou 2,4 anos.

O que isto significa é que a reforma é necessária não apenas por causa dos actuais 370 dias que o processo está a demorar, mas também devido ao facto de que um aumento da procura pelos serviços prestados pelo DUC pode aumentar as pressões actuais para níveis de exacerbação. O desafio é enorme, porque o DUC e, na verdade, todo o sistema não devem apenas preparar-se e adaptar-se para reduzir o tempo actual necessário para a entregar as licenças de construção (que aparece indicado na curva de O2), mas para fazê-lo num cenário que possa apresentar duas a três vezes a procura que existe actualmente para os seus

serviços. Isto é o que a reforma “ideal” significa, e aparece ilustrado pela curva vermelha da oferta no Gráfico acima.

Gráfico 5: Representação teórica da capacidade do DUC de fornecer licenças de construção versus procura pelo serviço.

(Fonte: DUC + Cálculos do autor)



A questão é que “tipo” de reforma seria essa? Evidentemente, conforme discutido nas secções anteriores deste Capítulo, há uma grande necessidade (e espaço significativo para mudança valiosa) de fornecer sistemas tecnológicos e equipamentos que eliminariam as viagens desnecessárias e o tempo administrativo gasto como resultado do sistema baseado em papel, bem como o fornecimento de comunicações mais eficazes e rápidas entre o DUC e os seus clientes. No entanto, uma questão que deve ser analisada é se se deve ou não aumentar o tamanho da base do pessoal, visto que esta é uma solução que é normalmente implementada. Mas a boa notícia é que, independentemente da reforma que for implementada, se ocorresse uma re-distribuição mais equilibrada dos recursos que vêm do processo de licenciamento de construção, o dinheiro para financiar as mudanças discutidas acima estaria disponível.

IMPACTO DO AUMENTO DA BASE DO PESSOAL

Conforme indicado na Tabela 9, o DUC actualmente conta com 37 funcionários no escritório que, com as taxas salariais médias que são notificadas oficialmente pelo Governo de Moçambique, representam um custo de cerca de \$4.000 dólares americanos por mês. No entanto, a fim de processar 1088 licenças, que seria a procura em 2014 com as premissas já discutidas, seriam necessários cerca de 87 funcionários a fim de produzir-las a uma taxa de tempo de hoje de 370 dias. Isso significa um custo mensal de mais de \$9.000 dólares americanos.

Hoje, a receita por licença é de \$703 dólares americanos. Portanto, a diferença entre a receita (que varia de acordo com o número de licenças processadas) e os custos (que são os mesmos a cada mês, independentemente do número de licenças) é de \$3.264 dólares americanos, aproximadamente. Em 2014 essa diferença vai aumentar 2,6 vezes se a reforma aumentar o número de funcionários.

Tabela 3: Impacto do aumento da base do pessoal do DUC

Variável	2011	2014	Δ
Número de licenças (Média anual)	458	1088	
Número de licenças (Média mensal)	38	91	
Receita das licenças (Média anual)	\$321,882	\$950,156	
Receita das licenças (Média mensal)	\$26,823	\$79,180	
Média das receitas por licença (Mês)	\$703	\$910	1.3
Funcionários	37	87	
Custos de força de trabalho (Média mensal)	\$3,967	\$9,327	2.3
Diferença entre receitas e custos	\$(3,263.87)	\$(8,416.92)	2.6

Fontes: DUC + www.meusalario.org + cálculos do autor.

Valor monetário em Dólares

É importante notar que estas estimativas não incluem os investimentos que seriam necessárias em novo equipamento, mobiliário e espaço para todos os processos e os passos identificados para durarem a mesma quantidade de tempo. Tendo em conta estes resultados, a solução de aumentar a base do pessoal parece ser economicamente ineficaz dado que os custos seriam maiores do que os benefícios que traria. Esta solução também seria contestada pela opinião pública e, presumivelmente, tem grandes implicações políticas.

CAPÍTULO TRÊS: RUMO A REFORMA

AValiação e RECOMENDAÇÕES

Depois de ter realizado as análises descritas nos capítulos anteriores, vários problemas tornam-se evidentes, que, se forem tratados de forma adequada, devem contribuir para um processo de licenças de construção mais simplificado, eficaz e eficiente. Em termos gerais, os problemas e desafios se relacionam com o seguinte:

1. A contexto institucional.
2. Os procedimentos internos e o fluxo de trabalho do DUC.
3. O financiamento do processo de licença de construção.
4. A gestão do crescimento da procura.

As secções seguintes descrevem os diferentes problemas e as metas e acções que seriam recomendadas para implementação, a fim de resolvê-los ou continuar a realizar esforços para fazê-lo.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

O processo de licença de construção parece estar “preso” no meio dum processo mais complexo de administração da terra do país. Esta “prisão” é literal, porque, conforme ilustrado na Figura 3 (página 7), o núcleo do processo não pode começar sem que exista um DUAT e não pode terminar sem a formalização adequada de propriedade, o que, no caso de Moçambique, corresponde a construção, ou “benfeitorias”, que o cidadão constrói na parcela de terra. Em consequência, a principal meta deve ser de “desbloquear” o processo de licença de construção, permitindo que este ocorra de forma tão independente quanto possível do processo de DUAT/propriedade.

Uma maneira de fazer isso é eliminar o conceito de que a propriedade só é perfeita quando a construção estiver terminada, visto que isso eliminaria a necessidade do cidadão visitar o município tanto para a emissão de um DUAT, como para a posterior emissão de um título de propriedade. Conforme indicado no Capítulo um, isso já foi escrito na lei, através do Regulamento do Solo Urbano. No entanto, não há nenhum sinal desta disposição estar a ser implementada. De qualquer forma, quando esta disposição for implementada, implicará a eliminação das fases 7 e 8, descritas no Capítulo Um.

O “desbloqueio” referido tem vindo, progressivamente, a ter lugar visto que o processo de licença de construção era anteriormente administrado dentro do DMPUA, onde questões muito complexas de informalidade, a formação da propriedade, o cadastro, a regularização da terra e titulação, o ordenamento do território, e outros, relegavam o processo de licenciamento de construção à camada inferior das prioridades institucionais. No entanto, existe mais espaço para promover esta independência, especialmente através da eliminação da Certidão de Benfeitorias, dado que a Licença de Utilização pode cumprir a mesma finalidade, a qual é uma indicação oficial de que a construção foi realizada e existe de forma adequada.

O núcleo do processo de licença de construção também está sujeito aos resultados de outras instituições que operam ao longo do processo, especialmente no caso de projectos mais complexos que exigem uma pré-e pós-avaliação feitas pelos ministérios que são responsáveis pelas políticas associadas ao tipo de uso

(educação, saúde, turismo, mineração, etc), bem como para certos aspectos do projecto (ambiente, transportes, etc.)

Embora essas instituições sejam fundamentais para a definição de políticas e regulamentos de desenvolvimento da terra que podem resultar deste último, a necessidade de proceder a pré- avaliação e pós- avaliação de cada projecto de desenvolvimento cria encargos complexos e desnecessários para essas instituições, para o DUC, e mais importante, para o cidadão ou empresário. Consequentemente, a meta deve ser de eliminar o envolvimento dessas instituições na análise pré e pós avaliação. Isto poderia ser alcançado através de dois mecanismos: primeiro, colocando o ônus de demonstração da correspondência entre projectos e regulamentos para os profissionais especializados responsáveis pelo projecto¹², exigindo a obtenção do seguro de responsabilidade civil completa; isto criaria uma procura adicional por companhias de seguros; segundo, delegar a autoridade geral ao município, para realizar pré e pós revisões de todas as questões técnicas da construção.

Essas mudanças exigiriam o estabelecimento dum novo processo dentro do DUC, que é de manter uma relação estreita com as instituições externas, que garanta que o departamento seja mantido actualizado no que diz respeito a mudanças na política e regulamentos e, mais importante, que no momento da emissão da Licença de Utilização, que tenha lugar a ligação de água, esgoto e redes de electricidade. Entretanto, ao criar este canal intra-institucional, o processo torna-se um processo de “*back office*” que exigiria apenas que o cidadão apresentasse a Licença de Utilização ao provedor de serviço correspondente para que o conectem à rede.

Apesar de não afectar o processo de licença de construção, tanto quanto o processo de DUAT/propriedade o faz, o processo de planeamento da cidade (administrado também pelo DMPUA), também está sujeito à similar dinâmica de “prisão”. Isto porque, ao conceder o DUAT a um cidadão, o que o município está a conceder é o direito de utilizar uma parcela de terreno com o único propósito e limitações definidas pelo plano da cidade e as suas regras de implementação em termos de áreas setoriais, usos da terra, servidões, direitos de passagem e similares. Embora exista um plano director da cidade e alguns planos de área sectorial tenham sido desenvolvidos para Maputo, a maioria da cidade permanece informal. Isso significa que, para “planear” uma área já informalmente estabelecida, as necessidades, lógicas, e as prioridades de formalização da posse prevalecem em termos de política de terra e consomem mais recursos do que aquelas que podem ser dedicadas ao uso da terra e processo de planeamento. Portanto, os processos de planeamento de cidade e de DUAT/propriedade devem ser dissociados de uma maneira que ambos possam ocorrer tão independentes quanto possível. Com o tempo, isso permitiria o departamento de planeamento da cidade planear de forma mais eficaz a cidade, tornando o processo de licença de construção também mais eficaz.

Além disso, o desenvolvimento de um quadro institucional no qual as três funções de (i) DUAT e propriedade, (ii) o planeamento da cidade, e (iii) licença de construção, operam de forma independente uma da outra quanto possível, pode contribuir para criar um ambiente de maior transparência, de uma distribuição mais equilibrada dos poderes públicos, um ambiente mais fácil de compreender pelo cidadão e, mais importante, um ambiente no qual os sistemas de controlo de prestação de contas que são necessários para a boa governação possam ser melhor definidos, exercidos, e respeitados . Além disso, um quadro institucional como este permitiria que as áreas responsáveis pelo cadastro e administração da

¹² Uma exemplar do Decreto Nacional do Governo da Costa Rica está incluído nos anexos.

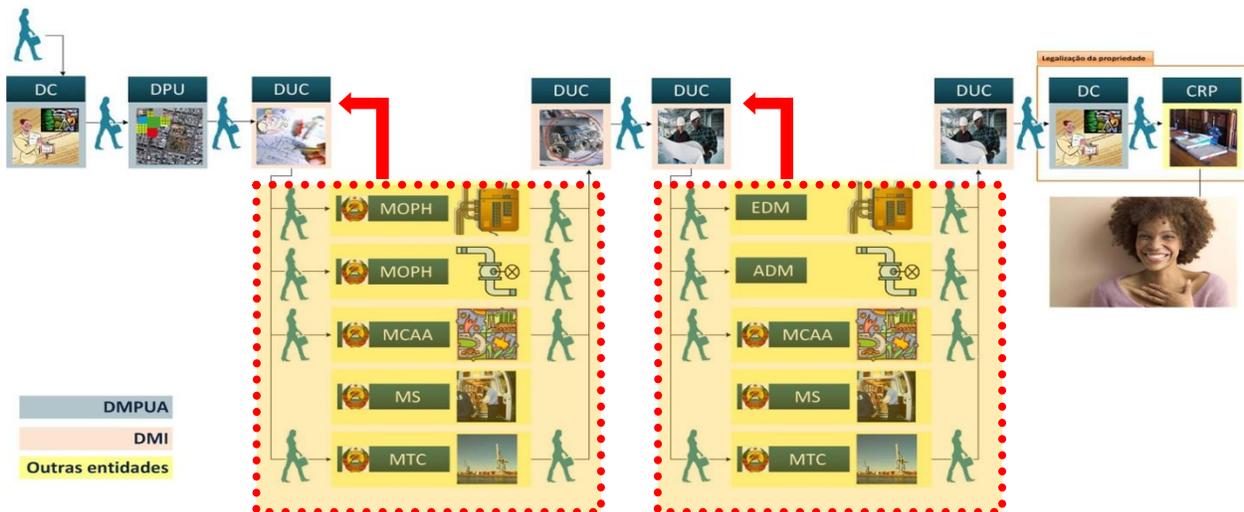
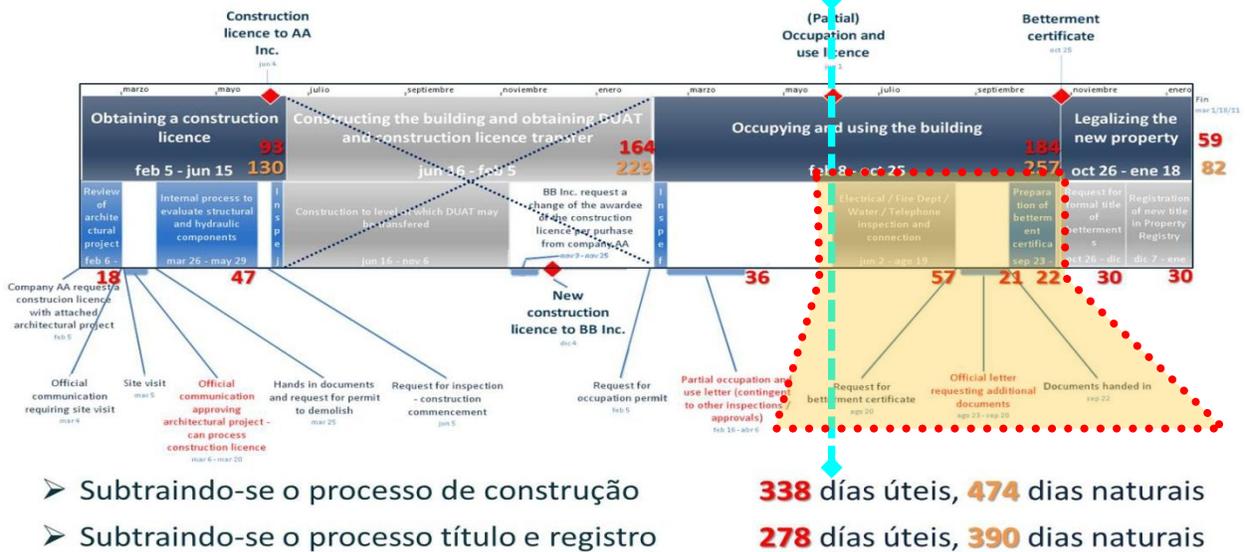
terra fortalecessem as funções de avaliação da propriedade e contribuissem para uma base tributária maior e mais robusta.

Conforme indicado na Figura 19, com base no caso real analisado neste estudo, as modificações acima mencionadas podem produzir os seguintes resultados, alguns deles aplicáveis ao caso DCPI e outros não:

1. Consolidação de um ambiente institucional em que haveria uma instituição responsável por cada um dos elementos/fases do processo de licença de construção. Isto permitiria uma melhor definição e exercício de medidas de desempenho, bem como sistemas de controlo de cada instituição. Não haveria espaço para uma instituição imputar à outra a responsabilidade pelo mau desempenho em qualquer determinada fase.
2. Uma redução de aproximadamente 100 dias no processo de licença de construção (aplicável ao caso DCPI)

Figura 19: Impacto da delegação da pré-avaliação por instituições externas e eliminação da Certidão de Benefeitorias

➤ Com o processo DUAT durante a construção, **502 dias úteis, 703 dias naturais**



3. Delegação da pré-avaliação de todas as instituições externas ao DUC, e que pelo menos duas visitas dos cidadãos e os pedidos de intervenção aos serviços externos (água e electricidade) seriam eliminados; isso poderia potencialmente ser de 4 ou 5, dependendo do uso do projecto e dos impactos ambientais (não aplicável).
4. Delegação da pós-avaliação de todas as instituições externas ao DUC, e que outras duas a 5 visitas e pedidos de serviços externos seriam eliminados (aplicável para pelo menos duas visitas).
5. Estas delegações criariam uma verdadeira concentração do processo de pré-avaliação em uma fase e um responsável (DUC). Conforme será discutido mais adiante neste documento, esta fase também pode ser objecto de qualquer concessão ao sector privado (como é o caso da Colômbia) ou uma delegação de autoridade a uma associação profissional (como é o caso da Costa Rica) .
6. As delegações também criariam uma verdadeira concentração do processo pós-avaliação em uma fase e um responsável (DUC).
7. As mudanças mencionadas acima significariam a eliminação das fases 6, 7 e 8 que são descritas no Capítulo Um. Em consequência, o processo de licença de construção seria composto por 5 fases, que também coincidiriam com os 5 elementos “clássicos” também descritos no Capítulo Um; cada um seria administrado por diferentes actores institucionais, criando um campo de acção muito mais claro para o cidadão.
8. Devido a este último, a ocupação e funcionamento legais do edifício poderiam, tecnicamente, começar a partir do ponto onde a Licença de Utilização fosse emitida, que corresponde à linha azul clara na Figura 19. Isso acrescentaria mais 60 dias poupados para o processo de licença de construção.

NO DUC

O estado actual das coisas no DUC reflete uma evolução muito positiva de um processo que, conforme indicado acima, era muito mais complicado do que é hoje, e foi efectivamente transformado, como parte da primeira fase do programa PROMAPUTO. No entanto, os mecanismos e desempenho actuais dentro do DUC ainda estão longe dos padrões de prática e prestação de serviço que são visíveis em outros países, conforme demonstrado pela análise de tempo e fluxo de trabalho apresentada no Capítulo Dois. A única medida acima da média é a vontade e o desejo do pessoal do departamento de fazer um bom trabalho; para além disso, são visíveis os seguintes problemas.

A análise revela um departamento que efectivamente realiza as suas responsabilidades sob as limitações impostas por um sistema baseado em papel e regras que exigem que cada processo tenha documentos oficiais a serem assinados pelo Director Adjunto, e até mesmo alguns processos (de projectos mais complexos) que sejam assinados pelo Vereador de Serviço Municipal.

No caso do Director Adjunto, cada decisão provável requer dois passos, um parecer e uma decisão. Como resultado, são necessárias 139 passos para cumprir as 7 fases internas do processo, impondo a necessidade de escrever à mão diversas anotações, realizar várias transferências de um mesmo dossier dentro do departamento e que o cidadão visite o departamento inúmeras vezes para auto-notificação e acompanhamento. Isto resulta num consumo desnecessário de tempo valioso, que, de acordo com o estudo de um caso real foi de aproximadamente 100 dias.

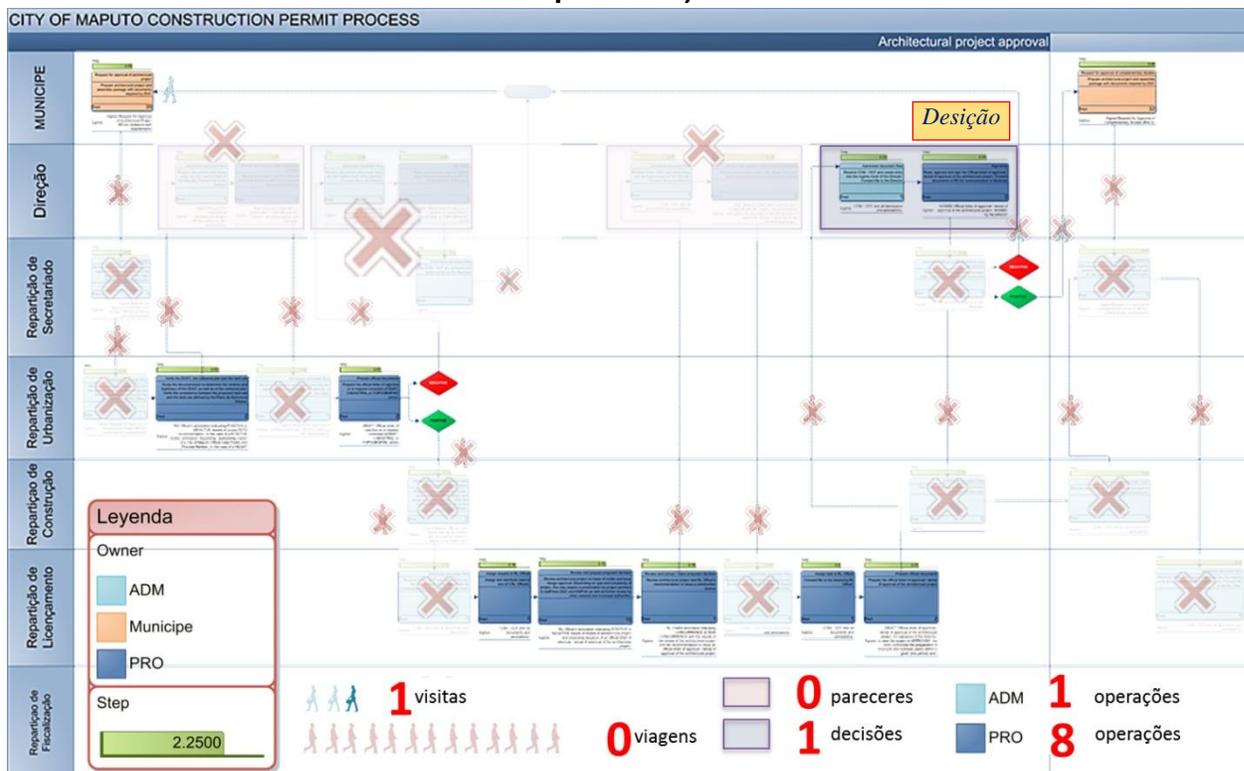
Porque o processo baseado em papel exige o envio de notificações escritas ao cliente com relação a qualquer acção que possa ser necessária para que o processo continue, assim que esta comunicação for assinada a pasta correspondente deve retornar ao arquivo até que o cidadão volte com os resultados da acção. A pasta é então re-buscada, anexa-se os documentos adicionais e é transferida para a divisão

correspondente para continuar o seu curso. Como resultado, um dossier dum projecto pode acabar contendo quer desde uma pasta com algumas poucas folhas, até diversas pastas e folhas, sem levar em conta centenas de desenhos e plantas de grandes dimensões.

Esta situação poderia ser resolvida através das seguintes acções:

1. Delegação da autoridade de assinatura aos chefes da Divisão do DUC de todas as comunicações formais (excepto licenças e algumas comunicações importantes.)
2. Eliminação das duas fases, (parecer e decisão) dos processos que exigem assinatura pelo Director Adjunto
3. Introdução de um sistema electrónico de fluxo de trabalho que permite a centralização do arquivo e documentos, o preenchimento de formulários uma única vez para submissão, a transferência automática das acções de divisão para divisão, contabilização automática dos gastos de tempo e outras questões relevantes para a gestão eficaz. De acordo com alguns entrevistados, a concepção dos sistemas para o fluxo de trabalho do DUC foi um dos produtos da primeira fase do PROMAPUTO. Embora não pudemos ter acesso a estes, isso poderia significar que o DUC necessitaria apenas do *hardware* e treinamento no *software* para a sua implementação.
4. Implementação de um sistema de comunicações electrónicas que elimina a necessidade de o cidadão se auto-notificar sobre os resultados das solicitações.
5. Fornecimento de hardware e equipamentos capazes de lidar com arquivos muito grandes em formato de desenho.

Figura 20: Passos que são recomendados para a eliminação no DUC (apenas para um processo).



Com base no caso real analisado neste estudo, as modificações acima mencionadas podem produzir os seguintes resultados (apenas para uma das 7 fases internas), alguns dos quais podem ser visíveis na Figura 20:

1. A eliminação de todas as viagens internas que a pasta de arquivos tem de fazer de uma divisão para outra.
2. Uma redução de 4 para 1 no número de acções por parte do Director Adjunto.
3. A eliminação de todos os Pareceres.
4. Uma redução de 12 para 1 no número de acções administrativas.
5. Uma redução de 9 para 8 (e potencialmente 7) no número de acções profissionais.

Conforme mencionado anteriormente, essas mudanças e resultados baseiam-se no caso real que foi analisado no presente estudo. Em termos de todo o processo, este pode ter os seguintes resultados adicionais:

6. A fusão de pelo menos 7 formas diferentes que exigem preenchimento para cada uma das fases do DUC num único formulário em que toda a informação pertinente é fornecida uma vez.
7. Uma redução de entre 20 e 30% do tempo que o processo no DUC, actualmente leva, que é equivalente a cerca de 100 dias.
8. Uma redução substancial do tempo que o Director Adjunto dedica a 7 dos 12 processos de que o Departamento é responsável. Embora não tenha sido possível determinar a quantidade exacta de tempo, uma mudança do Gabinete do Director da posição 2 para a posição 3 que aparece no Gráfico 1: O tempo de processamento por divisão do DUC para a realização do processo de licença de construção (página 33). Por conseguinte,
9. O Gabinete do Director Adjunto passaria por um equilíbrio entre o tempo que tem para distribuir entre os outros 5 processos pelos quais o Departamento é responsável. E,
10. As duas principais Divisões do DUC que são responsáveis pelo processo de licença de construção, que é a Repartição de Licenciamento, e a Repartição de Fiscalização ocupariam razoavelmente as posições 1 e 2. Embora não seja ideal em termos de gastos globais de tempo, isso poderia trazer mais próximo da realidade a distribuição do tempo que é indicado pela Cidade de Maputo nos seus documentos oficiais.

FINANCIAMENTO DO PROCESSO DE LICENÇA DE CONSTRUÇÃO

Conforme indicado na secção de Análise Económica no Capítulo Dois (página 35), existe uma distribuição desigual da receita gerada pelas licenças de construção que o DUC processa, que está a colocar o departamento em risco de fracasso. Além disso, a operação geral do DUC poderia ainda ser financiada com o dinheiro que recebe a partir de outros processos além do licenciamento da construção. Em outras palavras, seria possível argumentar que 100% da receita que a indústria da construção civil paga pelas licenças está a ser redireccionada para programas municipais e diferentes da prestação de um bom processo de licenciamento de construção.

Além disso, tanto a análise da procura como a análise da viabilidade de aumento do pessoal em resposta a este último, impõe a necessidade séria do município reformar a gestão financeira do DUC para que a longo prazo possa ter um melhor desempenho.

Uma acção imediata deve ser a de aumentar as transferências dos cofres centrais para fornecer uma manutenção actualizada e sustentada dos equipamentos, software, treinamento e outras infra-estruturas que o DUC possa necessitar para uma prestação de serviços mais eficaz. O financiamento das acções

descritas na secção anterior deve ser o ponto de partida, seguido pela preparação e alocação de capital de longo prazo e investimentos de manutenção.

Embora não seja necessariamente a intenção de ser uma importante fonte de receitas, seria recomendável uma taxa de processamento não-reembolsável para a implementação no DUC. Isto desencorajaria a submissão de projectos incompletos, o que constitui uma das fontes de perdas de tempo no departamento.

GESTÃO DO CRESCIMENTO DA PROCURA, PROXIMIDADE AO CIDADÃO, E CUSTO BENEFÍCIO

No entanto, dada a mesma análise, o desafio de longo prazo que o município enfrenta com relação ao processo de licença de construção é que a sua actual infra-estrutura e capacidade de efectivamente prestar o serviço, simplesmente não são suficientes para o crescimento esperado da procura, mesmo que não sejam feitas adições à quantidade de parcelas de terra formais e a procura crescer no mesmo ritmo em que está a crescer hoje.

Além disso, conforme indicado na secção do Impacto do Aumento de Base do Pessoal no Capítulo Dois (página 40), a opção de aumentar a base de pessoal, quer centralmente, ou num regime descentralizado (que seria mais caro) não é uma opção que resultaria numa melhor prestação “líquida” do serviço em termos de tempo.

Consequentemente, a longo prazo, o município precisa de considerar mecanismos alternativos de prestação de serviços que atendam a este desafio. Com base nas experiências de outros países, existem pelo menos dois mecanismos que parecem possível implementar em Moçambique:

3. Concessão da fase de licenciamento de construção do processo ao sector privado sob um esquema que garanta a concorrência em termos de proximidade, eficiência e eficácia na produção da licença.
4. Delegação da prestação deste serviço a instituições quase-públicas, tais como as associações profissionais de arquitetos e/ou engenheiros.

Estes mecanismos são discutidos em detalhe nas duas secções seguintes.

CURADORES URBANOS

Em 1995, para obter uma licença de construção na Colômbia, a indústria tinha que esperar uma média de 1080 dias¹³. Como solução para o problema, o governo nacional aprovou a proposta de concessão da emissão de licenças de construção ao sector privado. Esta proposta, entre outras, veio como resultado de um esforço muito semelhante, à escala nacional, para a simplificação de uma série de processos para melhorar o ambiente de negócios, tal como o que está actualmente em vigor em Moçambique.

Profissionais independentes, chamados de Curadores Urbanos, tornaram-se responsáveis pela administração das licenças de construção. Num formato muito semelhante ao dos Cartórios, foi implementado um método muito rigoroso de selecção de curadores e renovação da sua autorização para operar, com base em exames de qualificações profissionais e entrevistas. Foram desenvolvidas fórmulas complexas mas claras para determinar o número de curadores que uma cidade pode ter (um mínimo de 2 é necessário para concorrência), bem como o custo da licença de construção que podem cobrar com base na

¹³ Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL). Isto foi antes do lançamento do inquérito *Doing Business* em 2003.

actividade de construção da cidade. Foi também criado um sistema de controlo e prestação de contas ao público.

Embora tenha havido alguma controvérsia e o caminho tem sido difícil, por vezes, dezesseis anos após a introdução da reforma, o impacto positivo no processo de construção é evidente. O número de dias para obter uma licença foi reduzido para 46¹⁴, em média, e o governo municipal tem agora mais tempo para se concentrar no controlo da actividade, planeamento urbano e melhorias, tais como novos parques, passeios e sistemas de transporte de massas. A actividade curatorial, muito parecida com a notarial, evoluiu para uma organização profissional, muito bem regulada por um ministério, com um Colégio ou associação que avança os interesses colectivos e define e aplica os seus próprios regulamentos e controlos de prestação de contas para uma operação transparente em todo o país. Este ano, a meta a nível nacional é de concluir a criação da superintendência e, a nível do Colégio, centralizar os dados, determinados serviços e processos na facilidade de auto-financiado.

Estes resultados foram possíveis, em parte, porque os recursos gerados a partir de licenças de construção não vão para os cofres centrais municipais. Embora se possa argumentar que isso se transformou numa “privatização” da função pública, o que de facto ocorreu é a formação e consolidação de um serviço público eficaz financiado pela actividade económica que se destina a servir; o que inclui, desde a menor e mais simples construção ou adaptação de uma casa por uma família em qualquer tipo de bairro até as construções industriais e comerciais complexas. O resultado é a mudança de um círculo vicioso para um círculo virtuoso que continua a atrair investimentos, gerar riqueza e criar emprego.

Processo de Criação

Por definição, os Curadores urbanos são profissionais privados que se encarregam de estudar, processar e emitir licenças de construção, urbanização e parcelamento de terras, a pedido de pessoas interessadas neste tipo de projectos¹⁵. Não fazem parte da Administração local, mas são por esta designados. O processo para o estabelecimento dos curadores urbanos de uma cidade começa com um pedido do Presidente do Conselho Municipal ao Ministério das Obras Públicas e Habitação. O pedido inclui um estudo técnico que avalia a procura por licenças, a necessidade de Curadores Urbanos e a sua sustentabilidade operacional. Assim que o Ministério aprovar a criação de Curadores urbanos, atribui um factor para a cidade que será utilizado na fórmula concebida para calcular o custo de cada licença.

Quando a administração local tem a aprovação para criar Curadores Urbanos, haverá uma chamada pública aos candidatos, e será designada uma entidade independente para realizar um concurso baseado no mérito de onde sairá uma lista de três pessoas. Todos os candidatos a Curadores urbanos devem ser arquitectos, engenheiros civis, ou terem pós-graduação em áreas afins. A competição de mérito consiste de uma avaliação dos currículos dos candidatos, uma prova escrita sobre os regulamentos nacionais de construção e planeamento urbano, e uma entrevista final. O Presidente do Conselho Municipal local irá seleccionar, a partir da lista de três, aqueles que se tornarão Curadores Urbanos, no caso em que apenas devam ser criados dois escritórios.

¹⁴ Relatório *Doing Business* de 2012

¹⁵ Art. 73, Capítulo, Título III, Decreto 1469 de 2010

Custo da Licença

O que os curadores urbanos irão cobrar por cada licença é regulamentado pelo governo nacional. A despesa por licença é determinada pela seguinte fórmula:

$$E = (Cf * i * m) + (Cv * i * j * m)$$

Onde Cf é um termo fixo equivalente a 40% do salário mensal mínimo, i é um coeficiente associado com o uso futuro da construção (indústria, habitação, comércio, institucional), j corresponde a um factor de ajuste entre a despesa e o número de metros quadrados exigidos pela licença, e m é o factor da cidade atribuído pelo Ministério das Obras Públicas e Habitação. Os coeficientes são determinados da seguinte forma¹⁶:

Tabela 4: Coeficientes associados com o uso da terra para a licença exigida (i)

Habitação						
Nível	1	2	3	4	5	6
Factor	0.5	0.5	1.0	1.5	2.0	2.5

Tabela 5: Factor de ajustamento entre despesas e metros quadrados na licença (j)

Outros usos da terra			
M ²	Institucional	Comercial	Industrial
$1 \leq Q \leq 300$	2.9	2.9	2.9
$301 \leq Q \leq 1000$	3.2	3.2	3.2
$1001 \leq Q$	4	4	4

Tabela 6: Coeficientes para determinar o factor da cidade (m)

M ²	Construção	Urbanização
$Q \leq 100$	0.45	
$100 < Q \leq 11,000$	$j = \frac{3.5}{28000}$	$j = \frac{4}{28000}$
$11,000 < Q$	$j = \frac{4.2}{28000}$	

¹⁶ Fonte: República de Colombia, Decreto 1469, 2010.

Tabela 7: Coeficientes para determinar o factor da cidade (*m*)

Média anual de licenças aprovadas		Média anual de área aprovada	
Mais de 3000	0.75	Mais de 400.000	1
3000 to 1001	0.8	170.000 to 400.000	0.95
1000 to 301	0.9	100.000 to 169.000	0.9
300 ou menos	1	Menos de 100.000	0.85

Categoria da cidade	
0 (Especial)	1.25
1	1
2 a 6	0.75

Com base nessa fórmula, a Tabela 13 compara o custo de uma licença para um armazém de 2.000 metros quadrados em duas cidades diferentes na Colômbia que são semelhantes a Maputo, em 2011. Usando os dados de salário mínimo mensal de Moçambique para 2010, a despesa da mesma licença é estimada para Maputo. Os resultados indicam que esta licença custaria 2.477 dólares americanos se o factor municipal 0,93 fosse aplicado e \$1.918 dólares americanos se o factor municipal 0,72 fosse aplicado. Actualmente, a licença de 2.000 metros quadrados para uso comercial em Maputo custa cerca de \$1.168 dólares americanos.

Tabela 8: Exemplo do custo de uma licença de construção para um armazém (uso comercial) em duas cidades colombianas e Maputo

Custo da licença de construção para um armazém de 2000 m ²				
	Cali	Palmira	Maputo	
Area (Q - M2)	2000	2000	2000	
Cf (USD)	124.1	124.1	42.7	
Cv (USD)	248.1	248.1	85.3	
i	4	4	4	
j	7.31	7.31	7.31	
m	0.93	0.72	0.93	0.72
Cost	\$7,268	\$5,579	\$2,477	\$1,918

Fontes: Salário mínimo mensal: *Colômbia*, Decreto 4834, 2010;

Mozambique, www.meusalario.org e calculus do autor.

Os valores estão em dólares.

Embora sejam necessários mais estudos sobre o PIB e a actividade económica da cidade, é razoável supor que, com base nas taxas reais, um empresário de construção pode estar disposto a pagar um preço mais elevado do que hoje, desde que, no entanto, isso significasse uma verdadeira e significativa redução no tempo e dificuldades actuais associadas ao processo.

Regulamentação

A operação dos curadores urbanos é bem regulamentada pelos governos local e central. Estes não são apenas responsáveis disciplinarmente, fiscalmente e criminalmente pelos seus actos, mas também estão sob controlo da administração local, que monitora constantemente o seu trabalho. Além disso, são frequentemente organizadas comissões de fiscalização pelo Ministério das Obras Públicas e Habitação. O objectivo destas comissões é de coordenar e acompanhá-los no desempenho das suas funções. Para alcançar este objectivo, a comissão inclui não só o Presidente do Conselho Municipal da cidade (ou seu representante), mas também representantes de organizações sem fins lucrativos do sector de construção, a associação dos arquitectos, e a associação de engenheiros. Finalmente, a decisão do curador urbano sobre a licença de construção pode ser revogada pelo gabinete de planeamento urbano, se as autoridades públicas ou locais a julgarem estar contra a lei ou contra qualquer regulamento urbano.

Impacto da Reforma

A introdução de curadores urbanos no processo de licenças de construção tem tido um impacto positivo. O maior impacto registou-se no número de dias necessários para obter estas licenças que reduziu de 1080 para 61, em média, ou em 2,8 anos. Esta redução é explicada por três razões principais: 1) a interacção eficiente criada entre o cidadão e a equipa profissional do curador urbana, 2) a concorrência gerada entre curadores urbanos, que, a fim de obterem uma maior quota de mercado, desenvolvem ferramentas inovadoras e aumentam a qualidade do serviço, e 3) a possibilidade de os investidores monitorarem *on-line* o processo de licença de construção e manterem-se estreitamente relacionados a este.

Outros benefícios positivos do sistema urbano de curadoria incluem:

1. A criação de um novo campo de actividade profissional para arquitectos e inúmeros tipos de engenheiros e advogados.
2. Mercados adicionais para a indústria de seguros, dado que os curadores também são obrigados a estar assegurados e comprometidos pela responsabilidade das suas decisões
3. Uma maior participação e proximidade, mas não sem a devida relação “*at arm’s length*” entre a indústria de construção e as instituições reguladoras que o regem.

Em consequência, as instituições de planeamento ou aqueles ex-responsáveis pelo processo de licença de construção agora têm tempo para trabalhar em outras questões importantes, tais como planeamento urbano, construção de parques públicos e calçadas, e a criação de sistemas de transporte de massas.

No caso de Moçambique, é claro que o DUC poderia concentrar mais atenção e melhores recursos na responsabilidade de acompanhar e fornecer a revisão final e aprovação das construções, que é uma função pública natural que não deve ser delegada.

Instituições de Curadores Urbanos

Dada a necessidade de uma representação ampla e com o objectivo de institucionalizar o trabalho, foi criada em 1997 a Associação Nacional de Curadores Urbanos. O principal objectivo desta organização é de reforçar a figura de Curadores Urbanos, mas como consequência da perseguição deste objectivo, espera-se um melhor cumprimento das normas urbanas e uma melhoria do ordenamento do território.

Localmente, a Corporação de Curadores Urbano de Bogotá foi criada em 2003. Embora represente os interesses dos Curadores Urbanos de Bogotá, o seu objectivo é criar uma produção conjunta de serviços, facilitar o acesso à informação e melhorar a eficiência da operação. O próximo passo no qual os Curadores Urbanos estão a trabalhar é a criação da sua Superintendência, uma instituição considerada como sendo o principal regulador da sua actividade.

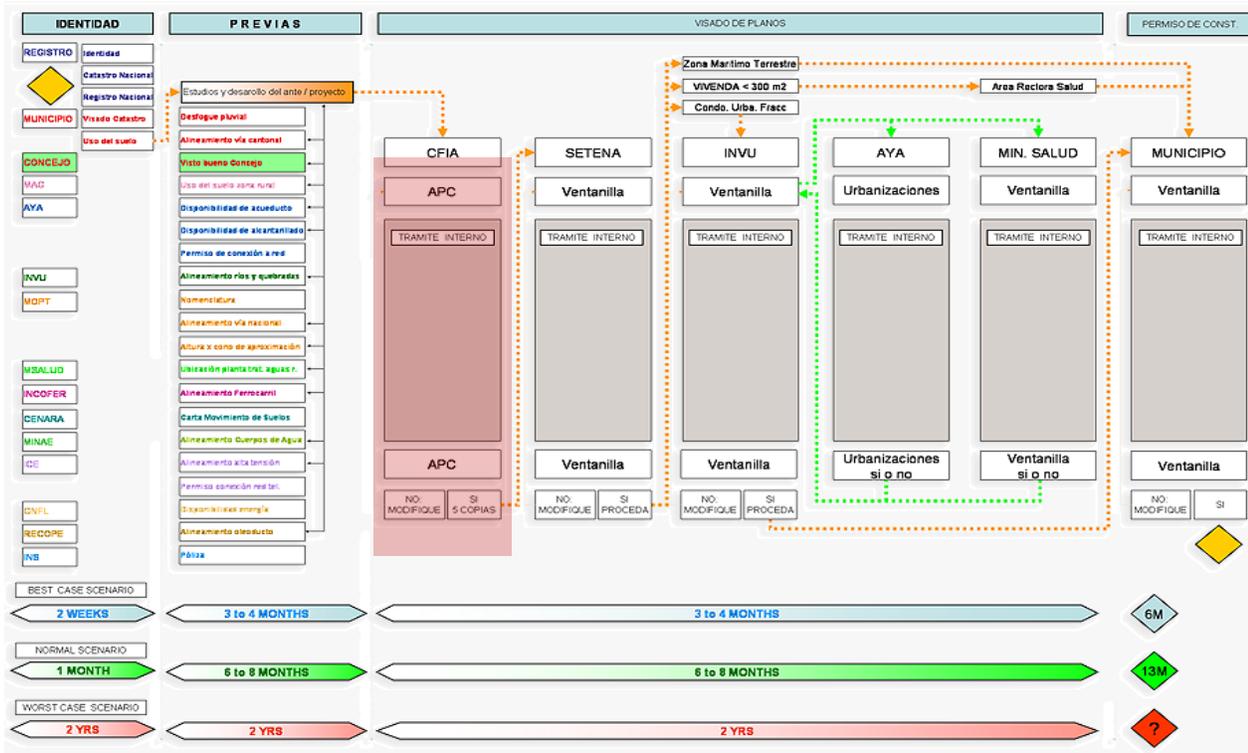
SERVIÇO DE UMA ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL

Em 2006, o Governo da Costa Rica, apoiado por um programa de ambiente de negócios financiado pela CIDA, definiu e iniciou a implementação de uma série de reformas que também visavam reduzir os seus indicadores de licenciamento de construção. Tendo realizado uma avaliação semelhante a esta, constatou-se as seguintes situações que consideravam o processo de licenças de construção, pelo menos, tão complicado quanto o moçambicano, conforme ilustrado na Figura 21:

1. Um cadastro de terra fraco e ultrapassado
2. Uma situação semelhante no registo de terra
3. Uma situação em que, dependendo das características do projecto a ser desenvolvido, 20 instituições reguladoras, a maioria destas pertencente ao nível nacional, seriam obrigadas a realizar uma pré-avaliação dos projectos de desenvolvimento e construção e/ou definir **servidões**, linhas, e outras limitações para o projecto, dependendo de sua localização. Mesmo o Conselho Municipal encontra-se entre estas, para os casos em que o uso da terra não esteja definido ou é incerto. Isso pode, na nossa percepção, parar o processo ou pelo menos torná-lo sujeito às relações políticas dentro do Conselho.
4. Um processo no qual, além das opiniões preliminares, e também dependendo de sua localização e características, o projecto estaria sujeito a carimbo oficial de pelo menos 3 ou na maioria dos casos 5 instituições diferentes antes de chegar ao município para o processamento real da licença de construção. Estes incluem o **falta texto**
5. Embora parecesse “bem concebido”, era um processo que colocava inúmeros desafios, dificuldades inter e intra institucionais, oportunidades de práticas de corrupção, e *becos sem saída*.
6. Em consequência, a aprovação de uma licença de construção poderia (e em muitos casos continua) demorar entre 6 meses a mais de 2 anos.

No entanto, a avaliação também determinou que o Colégio Federado de Arquitectos e Engenheiros (que aparece em vermelho sombreado como CFIA na figura), que já teve um papel como a instituição que deve emitir o primeiro carimbo, tinha capacidade de imediatamente assumir responsabilidades maiores. Isto porque:

Figura 21: Processo de licença de construção na Costa Rica em 2006. Fonte: CIDA/UMG Inc., Canada



1. O Colégio foi criado por uma lei nacional que o concedeu o estatuto de quase-público. Isto significa que a organização pode, por lei, assumir a responsabilidade de prestação de serviços públicos, mediante decisão do Governo e, ao fazê-lo, isso equivale a uma instituição pública, portanto, sendo responsável perante os mesmos processos, controlos e instituições que fiscalizam o exercício público.
2. Na mesma lei, ao Colégio foi dada a responsabilidade de definir, administrar, supervisionar e controlar as práticas profissionais adequadas, bem como as relações contratuais entre os proprietários de terras e os profissionais de *design* e engenharia. Esta é a razão pela qual sobressai em primeiro lugar no processo de carimbo.
3. Ao Colégio também foi atribuída a responsabilidade de definir, administrar e processar a componente eléctrica do processo de licença de construção.
4. A fim de cumprir com a sua parte do processo, o Colégio estava a implementar um software proprio que foi chamado *Administrador de Proyectos de Construccion* ou APC. Este sistema inclui o pagamento seguro e mecanismos de assinatura digital. O sistema inclui um mecanismo sofisticado de fluxo de trabalho que gera todas as transferências necessárias e emite todos os relatórios necessários para fazer o seguimento correcto do processo.

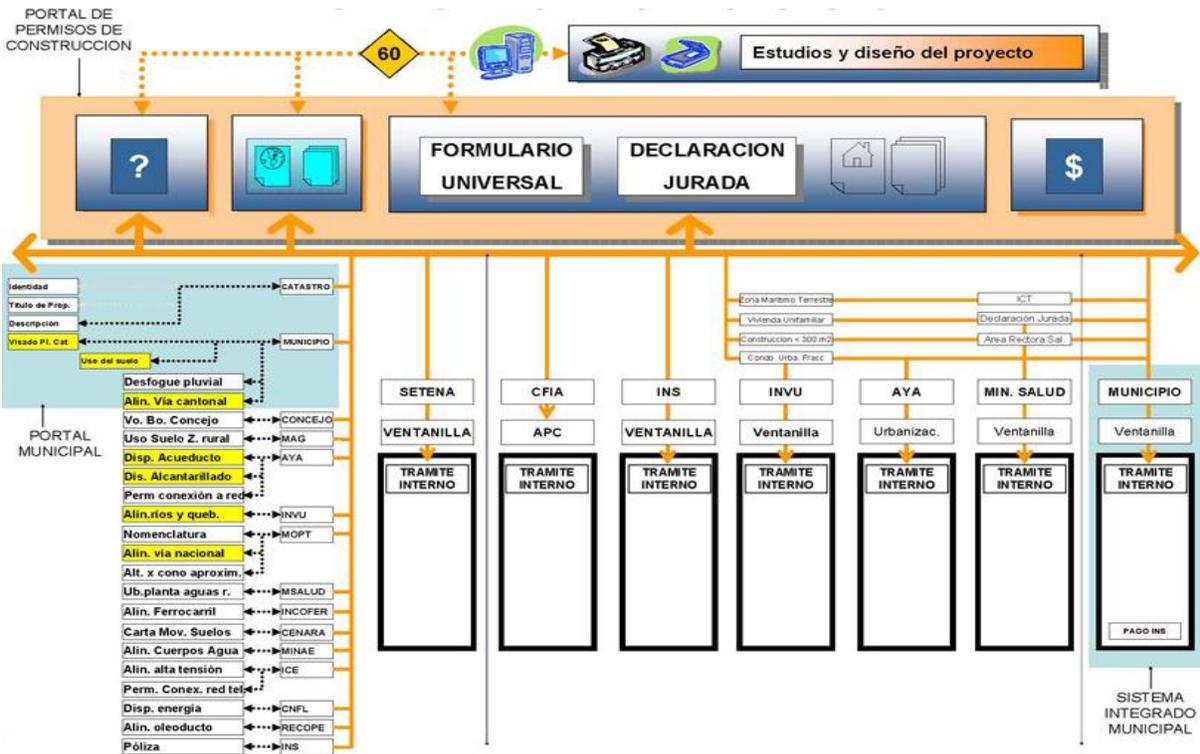
Com base nesta avaliação, a recomendação dada e recebida “imediatamente” foi a de oferecer e ampliar esta plataforma para as restantes instituições que necessitam de carimbar o projecto, e até mesmo para os municípios do país. Esta foi complementada com as seguintes recomendações:

1. Remover o maior número de pré-avaliações institucionais possíveis, através do fortalecimento da declaração profissional ajuramentada, do conhecimento e cumprimento integral de todas as normas impostas sobre a parcela de terra a ser desenvolvida ou construída. Isso foi acolhido de forma positiva, por exemplo, pelo Ministério da Saúde, que tinha manifestado o seu interesse em eliminar uma disposição antiga que exige a pré-avaliação, e foi, portanto, emitido um Decreto Presidencial, transferindo para os profissionais a responsabilidade total de respeitar e aplicar o regulamento de saúde pública. Foi recentemente emitido um novo decreto que abrange quase todas as instituições.
2. Incluir nas cópias da APC todos os documentos oficiais, plantas, linhas de **servidão**, regulamentos que afectam o desenvolvimento da terra.
3. Implementar uma forma universal que reúna todas as informações necessárias de uma só vez e distribui-as electronicamente, ou as armazena com segurança, para todas as instituições que dela necessitam.

O “modelo” resultante, ilustrado na Figura 22, é basicamente a automação de um processo que começou com algumas “conexões” entre instituições com os líderes progressistas que vêem as oportunidades de redução de seu alcance em determinadas áreas a favor do fortalecimento de outras. Os planos, documentos e pagamentos são submetidos através de um mesmo portal pelo profissional responsável do projecto e do processo de distribuição, e são daí levados pelo APC. Isto inclui uma base de dados moderna e segura (o APC), que fornece todas as informações e administra todo o processo, independentemente da instituição que é adicionada, removida ou transferida. Não são necessárias visitas aos escritórios da APC, mas se o profissional estiver interessado ou se uma pessoa não tiver acesso a um computador, pode ainda processar o arquivo pessoalmente.

Embora o processo de licença de construção ainda exija a visita a várias instituições, porque algumas ainda estão relutantes em “abrir” os seus processos para a administração externa, ou por causa de leis que protegem as informações confidenciais que detêm (tais como o cadastro da terra e do município), o APC exige a conexão às bases de dados ao invés de servir como repositório das suas informações. No caso do cadastro, o processo era tão complicado como parece ser em Moçambique, pelas mesmas razões de ter que actualizar, regularizar e formalizar um processo de transformação da terra que por muitos anos tem ocorrido sem uma adequada formação e actualização da base de dados. No entanto, no caso-piloto do Município de São Carlos, foi possível conectar e transferir as plantas e documentos carimbados resultantes ao sistema de dados municipais, que gera automaticamente o pedido de processamento e emissão da licença de construção.

Figura 22: Modelo proposto para o processo de licença de construção na Costa Rica
Fonte: CIDA/UMG Inc., Canada



Alguns dos benefícios deste mecanismo são os seguintes:

1. A crescente administração de processos por parte da associação profissional tem proporcionado um incentivo para que o praticante profissional utilize os serviços do Colégio, e pague as taxas de adesão e processamento, portanto, fortalecendo o papel e responsabilidades sociais e de regulamentação.
2. Devido a este último, o Colegio pode financiar os custos de capital e de manutenção do sistema. Também conseguiu fornecer equipamentos e treinamento do pessoal de outras instituições para se conectarem à APC e usarem a plataforma para a realização de suas tarefas.
3. Como resultado, a APC e a sua localização física no Colégio estão a tornar-se cada vez mais os balcões de atendimento único desejados por muitos países, com a virtude de ser uma verdadeira “solução doméstica” a um problema universal.

O conteúdo não seguro deste sistema pode ser acessado pelo www.tramitesconstruccion.go.cr e revela, pela sua simplicidade, um sistema que poderia ser facilmente replicado em Moçambique. Isto levanta a questão do mecanismo de “balcão de atendimento único” e as oportunidades e possibilidades para estes em Moçambique, que é discutida na secção seguinte.

O MECANISMO DO “BALCÃO DE ATENDIMENTO ÚNICO

Conforme indicado no Capítulo Um na secção intitulado Balcão de Atendimento Único (BAU) (página 18), Moçambique está no processo de implementação de um mecanismo de balcão único que está programado para incluir os serviços municipais, assim que determinados serviços de certas instituições Nacionais e Provinciais forem implantados. Consequentemente, este estudo não se concentrou neste tema com detalhe. No entanto, para fornecer uma imagem completa das possibilidades para as discussões com as partes interessadas do SPEED havidas entre 08 e 16 de Dezembro de 2011, foi fornecido um breve perfil dos modelos clássicos que estão disponíveis. Estes são:

1. Janela Única Institucional
2. Janela Única multi-institucional
3. Centro Multi-institucional

Janela Única Institucional

Este modelo visa concentrar os requisitos do “*front office*” num único lugar e instância, que deve, portanto, ser capaz de se tornar o administrador das exigências feitas a diversas instituições ou dependências dentro de uma instituição. Portanto, o serviço pode ser tanto uma janela única institucional ou multi-institucional. O caso da janela única institucional não foi retratado, já que, na prática, cada instituição (DUC, DMPUA, CRP, etc) tem a sua própria versão deste modelo. No caso do DUC, por exemplo, a Repartição do Secretariado é a janela única, visto que todos os documentos entram e saem do departamento através desta divisão. Além disso, se as recomendações incluídas na secção intitulada Dentro do DUC (página 46), forem implementadas, o departamento se tornaria imediatamente uma janela única eletrónica, conforme é ilustrado na Figura 23.

Figura 23: O DUC funcionando como janela única



4. A integração completa das bases de dados relevantes de todas as instituições participantes, que pode ser de implementação e manutenção caras.

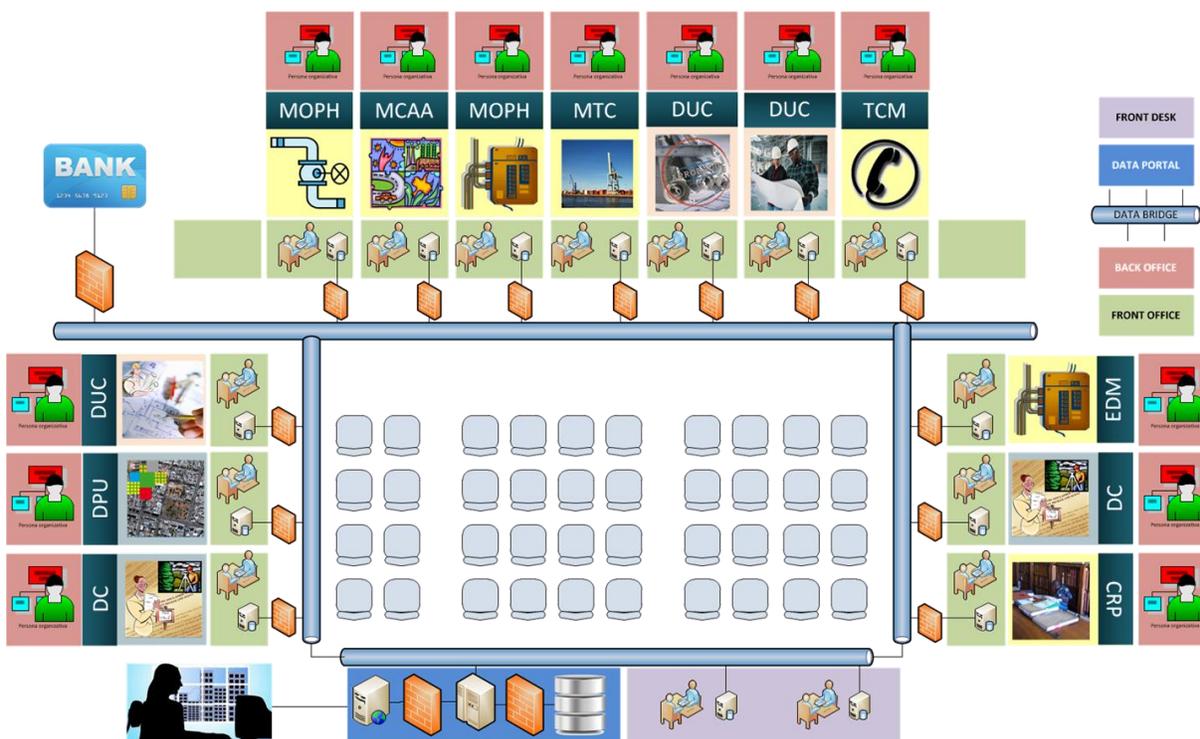
Alguns dos benefícios deste mecanismo são:

1. Redução, se não a eliminação, da presença directa do cidadão; isso reduz os custos de tempo, transporte e trabalho.
2. Poupança a longo prazo nos custos operacionais para as instituições participantes
3. Redução de erros

Centro Multi-serviço

O centro multi-serviços, amplamente ilustrado na Figura 25, não se refere a um único processo, mas a uma única instalação em que estão localizadas as divisões de todas as instituições que participam do processo, compartilhando áreas de informação pública e à espera, mas organizada de tal modo que cada instituição tenha a sua própria janela única, o seu próprio pessoal e os seus próprios processos internos. Em consequência, este mecanismo não necessita da unificação do fluxo de trabalho como no caso anterior, embora, com o tempo, esta deve ser a meta.

Figura 25: Esquema geral de um centro multi-serviços



Algumas das condições para o funcionamento adequado deste mecanismo são as seguintes:

1. Um local adequado, bem localizado, bem projectado e bem conservado para receber um grande número de pessoas.
2. Ferramentas e equipamentos que permitem a resolução de cada processo dentro do estabelecimento.
3. Vontade política para separar o pessoal da sede de cada instituição e delegar a gestão das relações contratuais, de relatórios, de processamento, de supervisão e de outras relações para o bom funcionamento do centro.
4. É uma solução dispendiosa.

No entanto, a principal vantagem deste mecanismo é a certeza para o cidadão de que todas as petições serão resolvidas num mesmo lugar. Nas cidades em que este foi implementado com sucesso, evoluiu para uma plataforma de serviço completo para lidar com todas as necessidades e processos dos cidadãos (o pagamento de impostos, criação de empresas, obtenção de passaportes, etc.). Algumas cidades também abriram, com base na análise de oferta e procura, plataformas de satélite que reduzem o tempo de transporte, e os custos de trabalho ao cidadão e ao município.

RESUMO DAS REFORMAS

Ao longo deste Capítulo, foi proposta uma série de recomendações que podem levar a uma redução no tempo, etapas e visitas a que um cidadão deve submeter-se a fim de cumprir o processo de licença de construção, conforme definido pelo Indicador do Tratamento da Licença de Construção do Relatório do *Doing Business*.

Estas recomendações foram elaborados com base nas análises do contexto geral e dos processos internos do DUC, que, conforme indicado no Capítulo Dois, oferecem inúmeras oportunidades para a reforma, que vão desde as decisões e acções simples e imediatas que devem ser empreendidas pelas autoridades da cidade, até as reformas política e legais de longo prazo. Para cada conjunto de recomendações, foi também identificada uma série de condições para uma implementação adequada, bem como os benefícios que estas podiam trazer. Estas são resumidas nos parágrafos seguintes.

RECOMENDAÇÕES, ECONOMIA DE TEMPO E REQUISITOS

Conforme indicado na Tabela 14, existem 13 recomendações que foram identificadas. A implementação de cada uma delas implicaria diferentes economias de tempo em termos de dias e tem uma série de requisitos. Existem recomendações que não representam necessariamente economia de tempo mas seriam necessárias para a consolidação da estrutura institucional de “5 elementos e 5 etapas” que é descrita em frente:

Não obstante a sua natureza “promissora”, estas recomendações e a economia de tempo devem ser tomadas com cautela e estudadas com maior detalhe, dado o curto prazo e o âmbito deste estudo. Além disso, as economias de tempo não poderiam ser somadas, pois mesmo que sejam realísticas, algumas delas (por exemplo, a concessão da fase de licenciamento) ainda vão necessitar de gastos de tempo e mão-de-obra que não estão aqui calculados. Dependendo do seu âmbito e alcance, outras reformas, (tais como a transferência do ônus, responsabilidade da pré-avaliação para os profissionais responsáveis pelo *design* ou a delegação de autoridade para aprovação de todos os projectos ao DUC) podem resultar incorporadas em outras reformas (concessão) ou podem simplesmente não ser necessárias.

Tabela 9: Resumo das recomendações, economia de tempo e requisitos para a simplificação do processo de licenças de construção em Moçambique.

	Recomendação	Economia de tempo	Requisitos
1	Implementação da disposição do Regulamento do Solo Urbano que transforma o DUAT em TUAT	30	Decreto Presidencial e Municipal e forte acompanhamento.
2	Eliminação da Certidão de Benfeitorias – a Licença de Utilização pode servir todos os propósitos deste último.	95	Um decreto nacional reformando o Regulamento do Solo Urbano
3	Transferência do onus e responsabilidade da pré-avaliação para profissionais responsáveis pela concepção. Requer a compra de seguro de responsabilidade civil.	60	Um decreto nacional reformando o Regulamento do Solo Urbano
4	Concessão da fase de licenciamento do processo de licença de construção a operadores privados ou a uma organização quase-pública tal como associações de arquitectos e/ou engenheiros. Exige a compra de seguro de responsabilidade civil.	130	Um decreto nacional reformando o Regulamento do Solo Urbano
5	Transferência para o DUC, da autoridade para realizar a pós-avaliação completa, incluindo aceitação da instalação de água e electricidade.	134	Um decreto nacional reformando o Regulamento do Solo Urbano
6	Implementação da licença de utilização como o documento necessário para ligação da construção às diferentes redes de serviços publicos.		
7	Divisão do DMPUA em dois departamentos independentes: uma Direcção de Cadastro e Administração de Terras e uma Direcção de Planeamento e Ambiente.		Uma Postura Municipal
8	Reforma Integrada: Delegação de TODAS aprovações ao Director Adjunto; eliminação da fase do Parecer, dos processos que exigem a assinatura do Director Adjunto; delegação do Director Adjunto a outros chefes de divisão da autoridade para assinar documentos oficiais intermédios; e implementação de um sistema de comunicações electrónicas que proporciona notificações rápidas ao cliente sobre acções necessárias a fim de continuar o processo.	100	Uma Postura Municipal Hardware and software
9	<i>Design</i> e implementação de um único formulário para todos os processos relacionados com a licença de construção	14	Uma Postura municipal
10	Aumentar o orçamento do DUC para reflectir a justa distribuição da receita gerada pelo departamento. Isso permite a instalação e manutenção imediata de melhores equipamentos, software e programas de formação.		Decisão Política e ordem executiva do Presidente do Conselho Municipal. Forte acompanhamento feito pela indústria.

11	Implementação de uma taxa de processamento		A Postura Municipal
12	Implementação de um serviço global de informação		Decisão executiva do financiamento do DUC.

Fonte: cálculos do autor.

BENEFÍCIOS GERAIS

Além da economia de tempo que representam, vários benefícios foram também discutidos para as recomendações dadas. Em suma, estes seriam:

1. O aumento de um sistema em que os 5 elementos clássicos e necessários, elementos de um processo de licença de construção, constituem também as cinco etapas que um cidadão tem de passar.
2. Uma divisão clara dos papéis e responsabilidades, em que 5 instituições administram cada um dos cinco elementos ou etapas. Esta concede independência às instituições e dá clareza ao cidadão ou empreendedor.
3. No caso da abertura da concessão da fase de licenciamento para o sector privado ou para a associação de arquitetos e/ou engenheiros, os benefícios seriam:
 - a. Um sistema compartilhado com as outras instituições que têm interesses legítimos públicos e sociais de desenvolvimento da terra e economias de construção. Isso pode ajudar a equilibrar a concentração de poderes públicos, aumentar a transparência, reduzir a especulação e trazer mais investimentos de longo prazo.
 - b. Uma nova área de actividade profissional para muitos arquitectos e engenheiros que estão a graduar-se pelas universidades e têm áreas e mercados limitados para praticar as suas habilidades.
 - c. Uma maneira mais viável, ao contrário de uma na qual o sector público é o único investidor, de implementar e manter os mecanismos tais como a janela única multi-institucional ou os centros multi-serviços que exigem grandes investimentos de capital e actualização contínua.
 - d. Novas oportunidades de mercado para as companhias de seguros.
4. Um sistema, no qual os sistemas de controlo necessários para a boa governação transparente poderiam ser melhor definidos, realizados e supervisionados por órgãos de controlo e pelo público. Isso poderia resultar num ambiente de reduzidas probabilidades de manipulação política, corrupção, especulação, e acesso injusto a oportunidades de desenvolvimento e construção da terra.
5. Um sistema em que uma grande parte da riqueza pública criada pela economia de construção (os honorários pagos pelas licenças) é mais equitativamente distribuída e, através da devolução de porções maiores aos departamentos que realmente permitem que a riqueza seja criada (o DUC), pode-se proporcionar melhores equipamentos, ferramentas, treinamento aos indivíduos que compõem essa divisão e cujo bem-estar é a chave para o sucesso da operação.
6. A maior disposição para pagar, e pagar mais as taxas de licença de construção, por aqueles que detém os recursos e estão interessados na terra e no desenvolvimento da construção, desde que

Figura 26: Um sistema no qual os 5 elementos clássicos do CPP são claramente separados um do outro e alguns são entregues em concessão ao sector privado ou associação profissional



fosse prestado um serviço melhor, menos oneroso e atempado.

IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA

Com base numa série de discussões das análises e recomendações, que foram realizadas pelas partes interessadas, municipais e da SPEED, foi definida uma identificação preliminar empírica do custo e do impacto deste último, seguida por uma série de acções que seriam necessárias para avançar. Estas são:

CUSTO E IMPACTO

Conforme observado anteriormente, as doze recomendações listadas acima afectariam de forma diferente a licença de construção, e os seus custos de implementação também seriam diferentes. O resultado das discussões preliminares nas quais os impactos discutidos acima e os custos que a sua implementação teria, resumiu-se na categorização que aparece ilustrada na Figura 27. É importante notar que nenhuma medição detalhada diferente das fornecidas pelo autor foi discutida e que as discussões foram, portanto, baseadas no conhecimento empírico dos participantes. Além disso, os “custos” não foram definidos apenas em termos de tempo, mas também em termos de desafio políticos e administrativos que algumas dessas recomendações implicam conforme visto pelos participantes. Não obstante esse facto, o exercício permitiu a categorização, que é muito útil para a determinação das fases de implementação que são discutidas mais tarde.

Figura 27: Matriz de custo e impacto das recomendações propostas

Alto	Podem Ser Implementados Agora E Trazerm Grande Impacto Rapidamente	Podem Trazer Grande Impacto Mas Exigem Cometimento A Longo Prazo
	1 - 5 - 8 10 - 12	2 - 3 4 - 6
Baixo	Pode Ser Implementado Agora Mas O Impacto Não É Muito Significativo.	Pode Trazer Algum Impacto Mas Devia Ser Atendido Por Último
	9 - 11	7
	Baixo	Alto
	Custo	

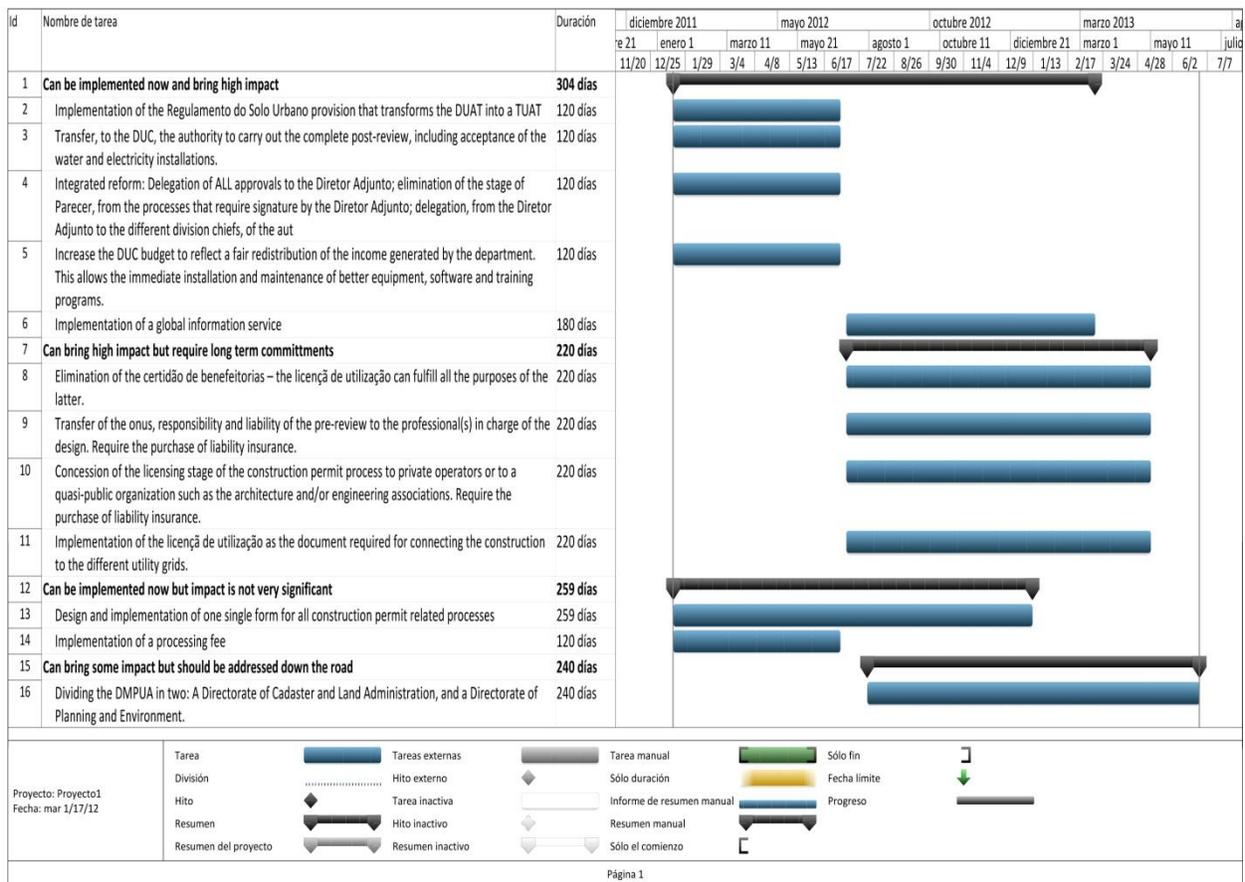
Conforme ilustrado, as recomendações 1, 5, 8, 10 e 12 devem ser atendidas em primeiro lugar. Isto porque os seus custos seriam relativamente baixos (os seus requisitos estão no campo da boa gestão e tomada de decisão pragmática pelas autoridades municipais), e o seu impacto pode ser muito alto. Estas acções devem ser realizadas durante a planificação e a implementação de um processo de longo prazo que define, promove e traz as recomendações 2, 3, 4 e 6, que exigem análises mais detalhadas, a interação com instituições de nível nacional e mais recursos. Este processo de longo prazo deve ser gerido por uma equipe e através de um mecanismo em que os principais interessados participam numa base regular. Embora as recomendações 9 e 11 não poderiam ser implementadas, a sua implementação deve seguir as

indicadas anteriormente. Finalmente, devido ao seu custo relativamente alto e baixo impacto sobre o processo, a recomendação 7 deve ser atendida assim que as acções anteriores estiverem em andamento.

CALENDÁRIO

O processo para a implementação das recomendações também foi discutido com as partes interessadas municipais e da SPEED, resultando no calendário que é ilustrado na Figura 28. Assim, as recomendações que podem ser implementadas agora e trazerem alto impacto devem ser tratadas em primeiro lugar, e podem demorar aproximadamente 6 meses para a implementação, desde que a estrutura discutida na próxima secção esteja criada. Algumas das recomendações deste conjunto só podem ser implementadas após a implementação das outras, motivo pelo qual o grupo se estenderia por aproximadamente um ano.

Figura 28: Calendário para implementação das recomendações



TRADUÇÃO DA TABELA

Id	Nome da área
1	Pode ser implementado agora e trazer impacto
2	Implementação da disposição do regulamento do solo urbano que transforma o duat em tuat
3	Transferência para o duc, da autoridade para levar a cabo a pós revisão total, incluindo a aceitação da instalação da água e electricidade
4	Reforma integrada: delegação de todas as paorvações ao director adjunto, eliminação da etapa de parecer dos processos que exigem a assinatura pelo director adjunto; delegação

	dessa autoridade do director adjunto aos chefes das diferentes divisões.
5	Aumento do orçamento para reflectir uma redistribuição justa da receita gerada pelo departamento. Isso permite a imediata instalação e manutenção de equipamentos, software e programas de formação.
6	Implementação de um serviço global de informação
7	Pode trazer alto impacto mas exige cometimento a longo prazo
8	Eliminação da certidão de benfeitorias – a licença de utilização pode servir todos os propósitos desta última
9	Transferência do ônus e responsabilidade da pré-revisão para os profissionais responsáveis pelo <i>design</i> . Necessária a compra de seguro de responsabilidade social
10	Concessão da etapa de licenciamento do processo de licença de construção, a operadores privados ou a uma organização quase-pública tal como a associação de arquitectos/engenheiros. Necessária a compra de seguro de responsabilidade social
11	Implementação da licença de utilização como o documento exigido para a ligação da construção às diferentes redes de utilidades públicas.
12	Pode ser implementado agora mas o impacto não é muito significativo
13	Concepção e implementação de um formulário único para todos os processos relacionados com a licença de construção
14	Implementação de uma taxa de tramitação
15	Pode trazer algum impacto mas deve ser atendido por último
16	Divisão do dmpua em dois: uma direcção de cadastro e administração territorial e uma direcção de planificação e ambiente.

No entanto, ao mesmo tempo, o trabalho nas recomendações que podem trazer grande impacto, mas que requerem compromissos a longo prazo deve estar pronto para implementação, o que provavelmente se estenderia por um ano antes de começar a dar resultados. Da mesma forma, se os recursos estivessem disponíveis, o trabalho nas recomendações que podem ser implementadas, mas cujo impacto não é muito significativo também poderia começar, o que poderia ser feito em conjunto com as recomendações que podem trazer algum impacto, mas devem ser tratadas mais abaixo.

Conforme indicado nas ilustrações, o calendário de implementação total necessitaria de aproximadamente um ano e meio a dois anos.

ESTABELECIMENTO DE UM QUADRO INSTITUCIONAL AD-HOC PÚBLICO - PRIVADO

Uma das recomendações que saíu das discussões é a necessidade de criar um grupo público-privado que acompanha as reformas. Este deve ser composto pelo seguinte:

1. Um comité directivo com representantes executivos das instituições nacionais e municipais que estão mais estreitamente relacionadas com o processo de licença de construção, e de organizações privadas sem fins lucrativos com interesses legítimos no processo. Do lado do Governo, recomendou-se a inclusão de, pelo menos, o Ministério das Obras Públicas e Habitação, o Ministério da Justiça e do Ministério da Indústria e Comércio. Do sector privado, a CTA, as associações de engenheiros, de arquitectos, de corretores de imóveis e de técnicos agrários devem ser membros activos.
2. Um comité técnico, formado por profissionais de alto nível dessas mesmas organizações.
3. O “coordenador da reforma” deve ser nomeado, para desenvolver um plano de trabalho detalhado das reformas, executar as acções e fazer o acompanhamento.
4. Serviços locais especializados de consultoria no campo da economia, para prepararem análises mais detalhadas (descritas na próxima secção), também, nas áreas de reforma legal e estatal em Moçambique, para elaborar uma nova ou modificar a legislação existente.
5. Um consultor externo para fornecer uma visão e direcção gerais para o processo.

De acordo com a secção anterior, esses grupos de trabalho e provedores de serviços de apoio devem ser programados para 18 a 24 meses de actividade. Seriam necessários especialistas locais para tarefas específicas definidas pelas comissões técnicas e de direcção e o consultor externo seria necessário para pelo menos 6 visitas de uma semana ao país em momentos críticos do processo.

VISITAS A OUTROS PAÍSES PARA A APRENDIZAGEM DE OUTRAS ABORDAGENS

Este relatório ofereceu apenas dois exemplos de soluções bem-sucedidas às dificuldades associadas à emissão de licenças de construção em dois países em desenvolvimento, Costa Rica e Colómbia. Existem muitos mais: em Ottawa, Canada, existe um sistema que permite que os arquitectos passem por todo o processo electronicamente. No Brasil, várias cidades implementaram operações de janela única multi-institucionais extremamente eficientes bem como centros multi-serviços.

Uma forma eficaz de começar a implementar a reforma neste campo, que pode também provar ser um bom investimento a longo-prazo, é ter pessoal chave que faz a gestão do processo de licenças de construção, um oficial superior de administração e alguém que pudesse defender tal processo a nível do conselho municipal da cidade, visitar várias dessas experiências e aprender, em primeira mão, os desafios enfrentados, a forma como as soluções atendem à esses desafios e que lições foram aprendidas a partir das implementações., portanto, é altamente recomendável como investimento de longo-prazo, que se ofereça a uma comissão de moçambicanos com esse perfil a oportunidade de visitar alguns destes países, especialmente os países em desenvolvimento.

Na Costa Rica, seria recomendável visitar a Capital de São José e a menor cidade de São Carlos, que foi fundamental na estruturação de um processo simples mas muito eficaz de licenças de construção. Na Colómbia seria muito conveniente visitar Bogotá para saber como uma mega cidade trata da situação (através de uma combinação de centros multi-serviços e o modelo de curadores urbanos) e a cidade de Barranquilla, que é impressionantemente semelhante a Maputo e conheceu grandes melhorias na sua capacidade de prestação de serviços aos cidadãos. Mais próxima da realidade e cultura moçambicanas, seria recomendável visitar Porto Alegre no Brasil, que é a pioneira nos centros de serviços multi-institucionais e a Nigéria, para aprender as lições de um país em circunstâncias relativamente semelhantes às de Moçambique.

ESTUDOS ADICIONAIS

Na realização deste estudo de curto prazo, o autor identificou os seguintes estudos que deveriam ser realizados, que permitiriam uma melhor definição das reformas recomendadas em termos de seus custos, benefícios, necessidades de acções e cronograma de implementação.

1. Uma pesquisa das diferentes formas de acesso à terra que fundamentam todas as licenças formais de construção que são emitidas pelo município. Em outras palavras, para o desenvolvimento tal como o definido para o Relatório *Doing Business*, a questão é a determinação da distribuição entre desenvolvimentos que obtiverem o DUAT do município e aqueles que obtêm o DUAT através da compra da concessão a outra pessoa e formalizar a transação durante a construção. Intuitivamente, o autor acredita que o segundo é o caso.
2. Uma análise económica mais aprofundada do licenciamento da construção em Maputo para determinar o seguinte:
 - a. O custo actual de oportunidade para a cidade, do actual mercado de construção que está a ocorrer através de mecanismos extra-judiciais ou informais.
 - b. O custo e benefício para o Município, de produção de uma licença adicional versus os custos e benefícios de se concentrar numa das etapas/elementos do processo de licença de construção (como resultado da concessão).
 - c. A disposição de pagar, e o cálculo de uma taxa mais elevada para as licenças de construção que poderia ser cobrada em troca de uma participação da indústria na sua

regulação e prestação de serviços públicos (como a concessão a um operador privado ou a uma associação profissional) e uma redução líquida do tempo de prestação do serviço, também a ser determinado pelo estudo.

- d. A viabilidade de diferentes formas de concessão da fase de licenciamento de construção para o sector privado ou associações profissionais sob a actual estrutura da taxa.
 - e. A receita adicional e as fontes que poderiam ser geradas para cobrir o custo da concessão.
3. Um estudo para determinar a capacidade actual do DUC para efectuar reduções líquidas e prestar serviços mais eficazes e eficientes se o departamento tivesse a adequada infra-estrutura, equipamentos, software, treinamento e outros. Quanto é que o município, de forma justa, devia devolver ao DUC?
 4. Uma análise de custo e benefício integral das recomendações apresentadas neste estudo.

Em conjunto, estes estudos não só fornecem um argumento muito mais forte no que diz respeito à reforma do processo de licença de construção, mas também para abordar de forma abrangente e dar respostas sobre a forma como Moçambique deve transformar a sua estrutura da política da terra de com vista a permitir um mercado mais eficaz, eficiente e equitativo de desenvolvimento da terra, sem afectar o seu princípio Constitucional da propriedade pública da terra.

CONCLUSÕES

Este estudo analisou o processo de licença de construção em Moçambique, em termos gerais, e em detalhe nas relações e funcionamento dentro do DUC. Este foi determinado como um resultado da identificação de vários programas de reforma relacionados com o processo que está actualmente em curso, enquanto há outras áreas, a saber, o DUC, que requerem mais assistência e não têm actualmente nenhum apoio.

Uma das descobertas mais notáveis e visíveis mesmo através de uma análise de âmbito limitado como esta, é o facto de que o município devolve para o DUC não mais de 18% da receita que é gerada e administrada por esse departamento, que opera em condições demonstradas como sendo muito, se não extremamente limitadas. Isso parece ser injusto para o departamento e os seus funcionários, que estão lutando do lado da boa governação e uma prestação de serviços eficaz, eficiente e responsável. Isso criou um grupo que se distingue claramente pelo trabalho de equipa e vontade de aprender mais sobre a sua missão, que, na opinião do autor, deve ser recompensado com as devidas condições do local de trabalho.

O autor também acredita que o DUC atingiu um pico na sua capacidade de eficiente prestação de serviços com os recursos humanos e técnicos disponíveis para si. No entanto, os riscos de ocorrência de qualquer tipo de erro são e continuarão a ser muito elevados, independentemente do quão responsável e cuidadoso o pessoal for, mas também reflecte uma situação que pode facilmente ser objecto de manipulações por pessoas irresponsáveis ou corrompidas. Consequentemente, o investimento em equipamentos e sistemas para facilitar as necessidades administrativas, de transporte e de comunicação é urgentemente necessário e pode representar uma vitória rápida. O dinheiro existiria se houvesse uma redistribuição mais equilibrada dos recursos gerados pelo licenciamento da construção. As autoridades municipais e Nacionais superiores devem ser constantemente informadas desse facto e a indústria tem muito trabalho a fazer nesta matéria.

No entanto, conforme demonstrado por este estudo, a solução de mais pessoal a longo prazo não parece viável económica ou politicamente. Portanto, a fim de atender a um aumento da procura, as mudanças estruturais de abertura da possibilidade de concessão de determinados serviços, de fusão da Certidão de Beneficências com a Licença de Utilização, e da implementação da reforma do TUAT são fundamentais para o alcance e sustento de um processo de reforma. Portanto, deve iniciar uma acção imediata e coordenada, para atingir esse fim.

Tal como visto na tabela do resumo das recomendações (página 69), várias recomendações implicam ter que rever o Regulamento do Solo Urbano e mais provavelmente emitir um Decreto nacional que o reforme em várias áreas. Por causa disso, a fase de implementação deste projecto exige que o acompanhamento de cosultor jurídico moçambicano, que conheça o Regulamento. O objectivo, no final do processo, deve ser de ter uma nova versão que incorporasse e permitisse as recomendações.

Algumas das recomendações que resultam da análise têm um impacto ou estão relacionadas a outros processos de desenvolvimento urbano que estão além do âmbito do presente estudo. Portanto, são necessários estudos adicionais para determinarem se tais recomendações são possíveis. Isto devia ser incluído na fase seguinte deste projecto.

Tal como é o caso em outros sectores económicos, as associações industriais e profissionais estão empenhadas em ajudar em qualquer tarefa para que forem chamadas. Conforme demonstra o caso da Costa Rica, graças à sua composição e estrutura de taxas, a associação pode assumir a responsabilidade da prestação do serviço público de emissão de carimbos e licenças a um mínimo de despesas financeiras para

o município. Na verdade, estão dispostos a financiar também as necessidades tecnológica e de treinamento do pessoal das áreas dessas instituições, que tem uma responsabilidade no processo. Tudo que as autoridades devem fazer é fornecer e manter a vontade política e as decisões para permitir que isso aconteça. Em Moçambique, não existe nenhuma razão para que esse não possa ser o caso.

No entanto, o sector privado e as associações profissionais devem também ser lembradas de que, no mundo de hoje, temos que pagar pela cidade e os serviços que desejamos e merecemos. Isto porque, conforme demonstrado de forma preliminar, as taxas que são pagas actualmente, os impostos que o município está a receber, e a riqueza social que está sendo perdida para a economia extra-legal, exigem que aqueles que podem, paguem por esses serviços e, por exemplo, liderem o caminho da ética e moral por aqueles que não podem. Mas a economia informal e a estrutura de taxas parece que também permitem aumentos.

Em suma, tudo resume-se em onde as autoridades municipais e nacionais, bem como dos sectores privado e associado gostariam de chegar: se preferem (i) “apertar”, no máximo, as áreas municipais geradoras de lucro, à custa de um serviço muito pobre (que contribui para a continuação de acção extra-legal e informal pelo sector privado), ou (ii), terem um sistema de prestação de serviços que responda de forma eficaz e eficiente à procura gerada pela indústria, que pode ajudar a aumentar o montante das receitas, atraindo novos investimentos. Mais uma vez, as autoridades municipais e nacionais devem ser lembradas disso e cabe às associações industriais e profissionais fazê-lo.

De qualquer forma, os próximos passos no caminho da reforma são o financiamento e estabelecimento de um quadro institucional de trabalho de médio prazo, composto, em parte, por actores ad-hoc principais, e alguns serviços remunerados para os estudos especiais e serviços de consultoria que possam imaginar, planear e liderar o caminho.

BIBLIOGRAFIA

Assembleia Municipal do Município de Maputo. Resolução nº 50/AM/2010 de 15 de Dezembro. (Aprova o Estatuto Orgânico dos Serviços Técnicos e Administrativos do Município de Maputo e o Quadro de Pessoal).

Carvalho, Alexandra de, e Muvi, Isabel (Editoras). Colectânea de Legislação Sobre Registo Predial. Ministerio da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2010

Conselho Municipal do Município de Maputo. Direcção Municipal De Infra-Estruturas. Departamento De Urbanização E Construção. Relatório Anual De Actividades R.H.A.Finanças, Maputo, 2008.

Conselho Municipal do Município de Maputo. Direcção Municipal De Infra-Estruturas. Departamento De Urbanização E Construção. Novos Procedimentos De Tramitação De Pedidos Tratados Pela DMI-DUC. Maputo, 2010

Conselho Municipal do Município de Maputo. Relatório de Execução Orçamental referente ao 1º Trimestre de 2011.

Gobierno de Colombia. Presidencia de la República. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1469 de 2010 de abril 30. (Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Bogotá, 2010.

Gobierno de Costa Rica. Presidencia de la República. Decreto N° 36550-MP-MIVAH-S – MEIC (Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción) San Jose

Gobierno de Mozambique – Conselho de Ministros. Decreto nº 60/2006 de 26 de Dezembro (Aprova o Regulamento do Solo Urbano).

Samper, Arturo. The Construction Permit Process in Costa Rica: Analysis and Recommendations. Study prepared for the Urban Management Group Inc. under a CIDA sponsored project. Ottawa, 2007

Serra, Carlos Manuel (Editor). Colectânea de Legislação Sobre Construção. Ministerio da Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2010

USAID – SPEED Program. Recommendations on the 2011 Doing Business Report. Maputo, July 2011.

World Bank and International Finance Corporation. Mozambique 2011 Doing Business: Making a Difference for Entrepreneurs. Washington DC, December 2011.

ANEXOS

Os seguintes documentos electrónicos constituem anexos ao presente estudo:

1. Organograma da Organização da Cidade de Maputo (abre no Microsoft Visio).
2. Análise da Quantidade de Tempo dos processos internos do DUC de acordo com os documentos oficiais do DUC (abre no Microsoft Visio)
3. Análise da Quantidade de Tempo do Processo de Licença de Construção de acordo com o caso real estudado. (abre no Microsoft Project)
4. Análise da Quantidade de Tempo do Processo de Licença de Construção de acordo com a metodologia da DCPI. (abre no Microsoft Project)
5. Análise detalhada de todos os processos internos no DUC (abre no Microsoft Excel)
6. Análise de Função Transversal de um processo dentro do DUC. (abre no Microsoft Visio)
7. **Gobierno de Colombia. Presidencia de la República. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.** Decreto 1469 de 2010 de abril 30. (Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Bogotá, 2010. (PDF). Este document vale a pena traduzir para Português. Fornece um panorama abrangente do mecanismo dos curadores.
8. **Gobierno de Costa Rica. Presidencia de la República.** Decreto N° 36550-MP-MIVAH-S – MEIC (Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción) San Jose, 2007 (PDF). Este documento também deve ser traduzido para Português. Fornece um panorama abrangente dos mecanismos pelos quais o licenciamento da construção é tratado pela associação profissional de arquitectos e engenheiros.
9. Calendário de implementação para as Recomendações (abre no Microsoft Project)

FIM DO DOCUMENTO