



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SPEED
For a Better Business
Environment

O PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO EM MOÇAMBIQUE

**VOLUME III:
CIDADE DE QUELIMANE, AVALIAÇÃO GERAL E
RECOMENDAÇÕES**

07/2012

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

O PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO EM MOÇAMBIQUE

VOLUME III:

CIDADE DE QUELIMANE, AVALIAÇÃO GERAL E RECOMENDAÇÕES



Título do Programa:

Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique (SPEED).

Escritório da USAID

Patrocinadora:

Contrato Número:

Contratante:

Data de Publicação:

Autor:

USAID/Moçambique

EDH-I-00-05-00004-00/13

DAI e Nathan Associates

12 de Abril de 2012

Arturo Samper

Planejador Urbano e Regional

Presidente da 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 o Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados Unidos.

Índice

Prefácio.....	3
Agradecimentos.....	4
Abreviaturas.....	5
Sumário Executivo.....	6
Introdução.....	9
Objectivo.....	10
Âmbito.....	10
Método.....	11
Estrutura do relatório.....	11
Quelimane.....	13
Actividade económica	13
Uso da terra.....	16
Finanças gerais.....	17
Município.....	19
Vereação de infra-estrutura e urbanizações.....	21
Licenciamento de Construção.....	13
Contexto geral.....	21
Estrutura administrativa e processos geridos pela vereação.....	23
Acesso à terra e propriedade.....	24
O cadastro de terras.....	27
Titulação de terra e regulamento do solo urbano.....	29
Licenciamento de construção.....	31
Titulação das obras de melhoramento.....	33
Outras análises de tempo.....	33
Planeamento municipal e ordenamento do território.....	35
Reforma administrativa.....	36
A caminho da reforma.....	38
Análise.....	38
Generalidades.....	38
Finanças.....	39
Gastos de tempo.....	39
Acesso à terra e constituição de propriedade.....	40
Licenciamento de construção.....	41
Planeamento municipal e ordenamento do território.....	42

Reforma administrativa.....	44
Recomendações.....	45
Um: Uma continuação regular do projecto Acesso Segura à Terra	45
Dois: Implementar o Departamento de Planeamento Municipal de Quelimane.....	45
Três: Implementar o Processo de Licenciamento de Construção Racionalizado e um Mecanismo de Controlo do Desenvolvimento Reforçado	47
Quatro: Explorar um Mecanismo de Co-Proprietário ou PPP para Gerir os Resíduos Sólidos da Cidade.....	47
Cinco: Um Governo Móvel como Opção de Desenvolvimento.....	48
Seis: Alguns Ajustamento à Reforma Administrativa em Curso.....	48
Sete: Melhorar a Imagem do Governo Municipal.....	49
Possibilidades de implementação.....	49
Implementar as recomendações.....	50
Fase I: Âmbito Detalhado e Custos das Recomendações.....	51
Fase II: Selecção das Recomendações e Plano de Implementação.....	51
Fase III: Implementação.....	51
Equipa de Projecto.....	52
Mecanismo de Governação.....	52
Próximos Passos.....	52
Conclusões.....	53
Uma nota sobre as referências.....	55

Prefácio

O presente relatório contém os resultados de uma avaliação efectuada num prazo de tempo muito curto, na Cidade de Quelimane, sobre o tema do licenciamento de construção e sobre o modo como o município poderia resolver os vários problemas que enfrenta nesta área.

A avaliação foi solicitada por Sua Excelência o Presidente da Câmara de Quelimane, considerando os esforços que se estão a desenvolver na Capital de Maputo relativamente a esta matéria e tendo em vista a possibilidade de se aplicarem em Quelimane algumas das reformas que ali se estão a procurar, e na sua convicção de que esta cidade poderia ser um caso em que se pudessem resolver algumas das dificuldades com que a cidade de Maputo se confronta devido à sua realidade política e administrativa muito mais complexa, dando assim um valioso exemplo para muitas outras cidades no país e que são semelhantes a Quelimane.

Embora se tenham envidado todos os esforços possíveis para obter informações e conhecimentos, a natureza muito curta do trabalho (5 dias no terreno e 5 dias de análise) permitiu apenas obter informações parciais e efectuar breves trocas de informação com os principais intervenientes e pessoal, de modo a apresentar uma avaliação geral.

No entanto, o autor acredita que, com base nas informações obtidas e nas análises efectuadas, é possível fazer uma série de recomendações fundamentais e que existem, de facto, várias oportunidades para efectuar uma mudança substancial em Quelimane. Mesmo assim, as recomendações ainda devem ser consideradas como gerais, exigindo uma análise e um diálogo com as partes interessadas. É por isso que o relatório pretende servir como uma ferramenta de trabalho aberta à (e que necessita da) contribuição de outras pessoas que possam ter mais conhecimentos da situação específica e da dinâmica em Quelimane.

Por fim, para uma melhor compreensão do assunto, o presente relatório deve ser lido em conjunto com o relatório intitulado *O Processo de Licenciamento de Construção em Moçambique: Análise e Recomendações*, emitido em Abril de 2012 e com o relatório sobre a implementação das recomendações a curto-prazo para a Cidade de Maputo, emitido em Julho de 2012.

Este trabalho foi possível graças ao apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, através do Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique (SPEED).

Washington e Quelimane, Julho de 2012

Agradecimentos

O autor gostaria de agradecer às seguintes pessoas, de forma muito especial, por terem consagrado o seu precioso tempo e percepção relativamente ao processo de licenciamento de construção em Quelimane:

Sua Excelência o Presidente da Câmara de Quelimane, Dr. Manuel de Araújo.
Sr. Valdemiro Sunde M. Lopes, *Vereador de Infra Estrutura e Urbanizações*.
Sr. José Horacio Lobo, *Vereador de Planificação de Desenvolvimento Autárquico*
Sr. Ferrão Machona, *Vereador de Secretaria Geral*
Sr. Joao Mario Viegas, *Chefe de Administração das Finanças*
Sr. Classio Mendiata, *Chefe de Construções*
Sra. Iria Munguambe, *Chefe de Urbanizações*
Sr. Batista Cardoso Filipe, *Profissional de Cadastro*
Sr. Olimpio (Illegible), o Jurista do Município
Sra. Naica Costa, Perito de Apoio ao Cadastro, Componente de Terra do MCA
Sr. Ian M. Rose, Chefe da Equipa, Componente de Terra do MCA
Sr. Bruno Nobre Lopez, Coordenador Técnico, Componente de Terra do MCA

O autor agradece também às numerosas pessoas que assistiram às duas apresentações que efectuou sobre as reformas do licenciamento de construção em Maputo; especialmente àqueles participantes que colocaram perguntas muito interessantes ou discutiram as ideias e argumentos que foram apresentados. Estas foram muito bem recebidas e, na medida em que foram relevantes para o tópico do estudo, proporcionaram uma noção muito mais clara das recomendações e dos próximos passos, que foram incluídos neste relatório. Um agradecimento especial à Sra. Victoria Alcolete Traveira, no departamento de Relações Públicas do município, pela organização e logística destes eventos.

Por último, mas não menos importante, o autor expressa a sua sincera gratidão ao director operacional principal da SPEED, a Dra. Brigit Helms; Sra. Stelia Narotam, Advogado; Sra. Sheila Amaro, Assistente Administrativa, o Sr. Abdul Chamussidine e o Sr. Fernando Macamo, Motoristas e Sr. Rosario Marapusse, Economista. O seu apoio, conversas e opiniões durante este período foram muito apreciados.

O autor apresenta gentilmente as suas desculpas a qualquer pessoa que possa ter sido aqui mal representada, bem como pela omissão de qualquer pessoa que devesse ter sido reconhecida. Caso tenha ocorrido qualquer uma destas situações, tal é devido à curta visita, aos encontros rápidos e ao ritmo acelerado do trabalho em Quelimane.

Abreviaturas

CMCQ	Conselho Municipal da Cidade de Quelimane
CRP	Conservatória de Registo de Propriedade
DBR	Relatório “ <i>Doing Business</i> ”
DC	Departamento de Cadastro
DCPI	Indicador de Lidar com Licenças de Construção
DNTF	Direcção Nacional de Terras e Florestas
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (também conhecido como um Tombo)
GOM	Governo de Moçambique
MCA	<i>Millennium Challenge Account</i>
MCPP	Processo de Licenciamento de Construção de Moçambique
MZN	Meticais de Mozambique
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PROL	Projecto de Reforma dos Órgãos Locais
RSU	Regulamento do Solo Urbano
SPEED	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique
TUATU	Título de Uso e Aproveitamento da Terra Urbana
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

Sumário Executivo

Como resultado das reformas no processo de licenciamento de construção que têm ocorrido na Capital de Moçambique, Maputo, e que foram apoiadas pela USAID através do seu programa SPEED, as autoridades de Quelimane solicitaram a elaboração de uma avaliação geral da situação deste município no que diz respeito a este mesmo tema. A questão que se coloca é se as soluções que estão a ser exploradas em Maputo podem ou não ser aplicáveis em Quelimane.

Quelimane, o sétimo município de Moçambique em termos de tamanho da população, com cerca de 223.410 pessoas que vivem na sua jurisdição, encontra-se distribuído de modo quase uniforme por áreas dedicadas à agricultura (35%), áreas urbanizadas (34%) e áreas que não podem ser urbanizadas porque consistem em massas de água, pântanos, zonas húmidas e/ou áreas de mangal. O município, conforme se encontra ilustrado na figura ao lado, é caracterizado por um território ‘digitiforme’ impressionante, de vales húmidos e cristas secas muito leves, quase imperceptíveis, a maioria das quais inclui algum tipo de assentamento e as palmeiras típicas que são um elemento económico e cultural fundamental da região.

A área “urbana” de Quelimane é composta, na sua maioria, por diferentes tipos de assentamentos residenciais informais, que cobrem 70% da área. Isto inclui as áreas de pomar tradicionais, que são essenciais para o auto-sustento dos habitantes. A área restante é composta por áreas formais com actividades industriais (incluindo o porto principal e as fábricas de purificação de sal) que cobrem 18% da área, pelas áreas residenciais que cobrem 6% da área e por outros usos complementares, abrangendo 5% da área. Perante este contexto, o mais provável é que as análises do licenciamento de construção a realizar, estejam associadas a apenas 30% da “realidade” territorial do município.

O panorama geral das finanças do município parece indicar que este opera em condições de déficit ligeiras com indicação de, nos últimos 4 anos, taxas de crescimento compostas por despesas (15%) superiores às receitas (11%); por isso o município precisa de aumentar as receitas ou de reduzir os custos para se tornar mais sustentável. A este respeito, é imperativo considerar as operações da Emusa, a empresa municipal responsável pelo saneamento e resíduos, cujas taxas de crescimento dos custos parecem ser responsáveis pelo desequilíbrio a que se refere acima.

A Vereação de Infra Estrutura e Urbanizações é o Departamento responsável pelo processamento das licenças de construção. Financeiramente, este departamento parece ser sustentado com o equivalente a 45% do total das receitas que gera para o município.

Ao tratar da questão do licenciamento de construção, o autor analisou os horizontes temporais em geral deste processo, conforme definido pelo DBR e comparou-os com os de Maputo; e analisou a estrutura administrativa da Vereação e os processos geridos por este departamento, incluindo o acesso à terra, o licenciamento da própria construção e a regularização das obras de melhoramento. O autor também analisou a situação do planeamento municipal e do planeamento do desenvolvimento territorial e uma reforma administrativa que a Sua Excelência o Presidente da Câmara de Quelimane está prestes a apresentar à Assembleia Municipal.

A análise inicial dos horizontes temporais do processo de licenciamento da construção, tal como definido pelo DBR, revelou uma duração líquida de 346 dias em Quelimane, o que é um valor muito semelhante ao de Maputo, conforme o ilustra a Tabela 4. No entanto, estudos adicionais e mais detalhados apresentaram uma duração um pouco mais curta, de 270 dias. A análise inicial também produziu dados que confirmam a afirmação do Presidente do Conselho Municipal de que, ao assumir o cargo, era necessário resolver atrasos significativos. De acordo com o gráfico que acompanha a Tabela 5, isto traduzir-se-ia em, pelo menos, 636 processos, ou seja, aplicando os padrões de Quelimane, o equivalente a um ano de pedidos. Os dados também indicam um decréscimo de todos os processos associados com o licenciamento de construção (excepto a prorrogação da licença de construção) na ordem de uma pequena taxa de -2%, no caso dos pedidos de aprovação do projecto de arquitectura, para uma forte taxa de -16% no caso dos pedidos de aprovação da licença de construção. Assim, pode-se presumir que a actividade da construção (pelo menos formal) está a diminuir em Quelimane.

Através de uma análise minuciosa de um caso real que inclui todos os cinco processos administrados pela Vereação (veja a Figura 3), torna-se evidente que os mais complexos deles, em termos de número de passos que implicam, são os seguintes: em primeiro lugar o acesso à terra; em segundo lugar, a titulação das obras de melhoramento; e, em terceiro lugar, a transferência do título da terra.

Em termos de gastos de tempo, a transferência do título da terra e o acesso à terra demoram mais, seguidos da construção real das obras de melhoramento, da titulação das obras de melhoramento e da emissão da licença de construção. O caso estudado também indica um gasto total de 270 dias nos diferentes processos que compõem a lista do DBR, e que o próprio processo do licenciamento de construção é o menos 'problemático' de todos.

As condições do acesso à terra e à propriedade em Quelimane consideraram-se muito precárias. Tal como se vê na Tabela 6, das cerca de 43.000 parcelas de terreno que constituem o município em 2011, e que crescem a uma taxa de cerca de 800 parcelas por ano, a cidade recebeu uma média de 230 pedidos de DUAT por ano, tendo emitido apenas 139; a cidade também recebeu 51 pedidos de títulos por ano e emitiu apenas 6.

Esta área está sendo tratada pelo Projecto Acesso Seguro à Terra, apoiado pelo MCA através da Direcção Nacional de Terras e Florestas. O objectivo deste projecto é construir uma nova base geográfica do município, realizar um processo de regularização fundiária e formalização em quatro bairros, criar capacidade institucional para continuar o trabalho de forma a cobrir 100% da jurisdição, e comunicar e socializar os benefícios da formalização de propriedade.

Com base em entrevistas com funcionários municipais responsáveis pelo Cadastro, e que aparece ilustrado na Figura 6, foram contabilizados, em 2011, um total de 10.211 títulos no Cadastro da cidade, dos quais 2.898 eram documentos TUAT emitidos pelo projecto do MCA. Portanto 7.313 títulos deveriam ser Tombos, já emitidos pelo município nos últimos anos. Nesse mesmo ano, o projecto do MCA emitiu 4.042 comprovativos. Isto significa que a cidade de Quelimane tinha uma superfície formalizada total de 14.253 parcelas, equivalente a 33% do total.

Com base nos dados analisados, indicam-se a seguir os principais desafios que o município irá enfrentar:

1. Continuar a formalizar e emitir títulos para, pelo menos, 15.000 parcelas adicionais.
2. Reassentamento de, pelo menos, 4.042 famílias localizadas em parcelas, para as quais nenhum título poderia ser emitido pelo projecto do MCA. Este número tende a aumentar, à medida que forem sendo formalizadas as demais áreas da cidade.
3. A transferência de aproximadamente 7.300 Tombo impressos para a base de dados digital, criada pelo projecto do MCA.

Uma das contribuições mais importantes do Projecto Acesso Seguro à Terra é o facto de se estarem a emitir títulos oficiais, tal como aquele ilustrado na Figura 7, para os legítimos moradores das diferentes parcelas que estão a ser regularizadas e formalizadas. O facto de estes títulos estarem a ser emitidos de acordo com o Regulamento do Solo Urbano, permite reduzir efectivamente a uma única fase o processo de obtenção de um título que era normalmente composto por 3 fases, em que o documento temporário que costumava ser concedido (DUAT ou Tombo em Quelimane) é agora convertido num documento definitivo, que não precisa de ser ‘aperfeiçoado’ por meio de construções e de uma demonstração oficial em como se realizaram obras de melhoria na parcela, num prazo previamente estabelecido.

Por conseguinte, é possível que todos esses documentos TOMBO que tenham sido emitidos no passado em Quelimane sejam automaticamente convertidos em documentos TUATU, de acordo com o modelo definido no Regulamento do Solo Urbano.

Verificou-se que o licenciamento de construção em Quelimane é realizado de uma forma relativamente ‘eficaz’. Realiza-se apenas uma avaliação, no âmbito da qual se considera o uso da terra e os aspectos arquitectónicos e de engenharia do projecto. Não há uma análise detalhada dos componentes estruturais, mecânicos, eléctricos ou hidráulicos do projecto, pois o município não tem pessoal formado nessas áreas. Além disso, a maior parte dos projectos que procuram uma licença na cidade são geralmente apresentados por técnicos com formação de nível médio em arquitectura e/ou engenharia civil, e que aplicam os elementos básicos de concepção e construção que são habituais na área.

Embora os dados que são apresentados na avaliação inicial ilustrada na Figura 3, pareçam comprovar o argumento que acaba de ser apresentado (neste caso prevê-se apenas uma semana para o licenciamento de construção), há outras análises, tal como a que se encontra ilustrada na Figura 9, que indicam um prazo de aproximadamente três meses de duração total do processo. No entanto, conforme se ilustra na Figura 10, este problema deve-se ao facto de o Presidente do Conselho Municipal ter poderes de assinatura sobre todos os processos municipais. Isto pode requerer longos períodos de tempo, devido ao volume de trabalho que representa para o Presidente. Tal como se indica na análise detalhada de vários casos de consumo de tempo para os diferentes

processos, a parte administrativa e o processo de assinatura pelo Presidente representam uma impressionante média de 80% do tempo total gasto em cada processo.

Considerou-se que o planeamento municipal e de desenvolvimento territorial se encontrava numa situação crítica ou que era mesmo inexistente no processo. Em 1998 e sob os auspícios do Projecto de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), desenvolveu-se um esforço considerável na produção de um Plano de Estrutura e Plano das Acções Prioritárias para Quelimane, que se perdeu completamente. Dos três produtos principais que resultaram deste processo (um diagnóstico completo, um Plano de Estrutura completo e um Plano das Acções Prioritárias), apenas o terceiro sobreviveu. Este esforço incluiu ainda uma reconfiguração administrativa destinada a elevar a questão do planeamento ao nível de uma Vereação.

A reforma administrativa que está a ser proposta pelo Presidente do Conselho Municipal para a Assembleia cobre as áreas fundamentais da gestão municipal. No entanto, o leitor fica com a impressão de uma organização que cumpre os seus deveres básicos, a curto prazo, mas não necessariamente as suas oportunidades ou os seus problemas estruturais a longo prazo. Isto ficou demonstrado em alguns exemplos, que incluem o Departamento de Indústria, Comércio e Turismo, a Vereação para a área de Meio Ambiente, Saneamento, Jardins e Cemitérios, e a Vereação de Planificação de Desenvolvimento Autárquico.

Na sequência de uma breve análise de cada um dos temas abordados, fizeram-se sete recomendações:

1. Uma continuação ininterrupta do Projecto Acesso Seguro à Terra.
2. A Implementação do Departamento de Planeamento Municipal de Quelimane
3. A implementação de um processo de licenciamento de construção simplificado e de um mecanismo reforçado para controlar o desenvolvimento.
4. Arranjar um coproprietário ou um mecanismo de Parceria Pública Privada para a gestão dos resíduos sólidos da cidade.
5. Um governo móvel, como uma opção para a desconcentração.
6. Alguns ajustamentos na reforma administrativa em curso.
7. A melhoria da imagem do governo municipal.

Estas recomendações são descritas em termos dos seus objectivos, das tarefas concretas que são necessárias e dos benefícios gerais e do impacto que possam produzir no município. A isto segue-se uma breve discussão das possibilidades da sua implementação, o calendário de implementação que o município deve seguir, a equipa do projecto que deve ser criada para gerir e implementar as recomendações, as acções de governação e os mecanismos que devem ser instaurados previamente ao início e os próximos passos que devem ser dados na sequência deste relatório.

Introdução

Sua Excelência, o Presidente do Conselho Municipal de Quelimane, manifestou um forte interesse na realização de reformas que ajudem o município a acabar com o volume de atrasos na área de licenciamento de construção e a conter uma situação que, devido a isto e a outros factores, se presta facilmente a actividades ilegais e corruptas. O Presidente do Conselho Municipal também expressou o entusiasmo da sua

administração em introduzir reformas estruturais no enquadramento institucional e no fluxo de trabalho, durante o seu período de mandato.

Desde Outubro de 2011, o programa SPEED tem estudado e desenvolvido reformas no processo de licenciamento da construção que se pratica na capital de Moçambique, procurando uma prestação mais eficiente e eficaz dos serviços municipais que lhe estão associados. O objectivo é melhorar a posição de Moçambique no relatório *Doing Business* do Banco Mundial, que inclui uma secção chamada Lidar com as Licenças de Construção. Ao tomar conhecimento disto, o Presidente do Conselho Municipal de Quelimane solicitou a realização de uma breve avaliação da situação deste município, para determinar a possibilidade de também aqui se puderem realizar algumas reformas.

Com base na experiência desenvolvida em Maputo até agora, uma avaliação da forma como o processo de licenciamento de construção funciona numa cidade diferente da capital, é passível de oferecer valiosas informações e ideias para a elaboração de reformas que pudessem beneficiar o país como um todo. Isto porque os desafios, os custos e as oportunidades parecem ser mais relevantes para aqueles que estão a existir noutras cidades do interior.

Objectivo

Face a isto, o objectivo deste projecto é realizar uma avaliação geral da questão do licenciamento de construção em Quelimane, e avaliar se os problemas e as soluções que estão a ser exploradas na Capital de Maputo, onde se realiza um projecto semelhante, poderiam ser aplicáveis nesta cidade.

Âmbito

Em virtude de o licenciamento de construção em Moçambique estar sujeito ou ser subsidiário das questões maiores e socialmente, economicamente e politicamente mais relevantes do *acesso à terra* e da *constituição de propriedade*, tal como definido pela Lei, o licenciamento de construção torna-se um processo faseado que requer, em certos pontos e para poder prosseguir, o cumprimento de uma série de requisitos associados a esses processos. Esses requisitos são da responsabilidade de diferentes departamentos os quais fazem parte, por vezes, de diferentes unidades do governo municipal.

Face a isto, a avaliação do licenciamento de construção em Quelimane requer uma revisão dos processos mencionados. Além disso, tal como em muitas outras sociedades, o plano de desenvolvimento territorial, especialmente através dos seus regulamentos de uso do solo e de zoneamento, é também um componente fundamental do licenciamento de construção no sentido de que, durante este processo, deve-se garantir que a construção cumpre aqueles regulamentos.

Dada a importância da propriedade e da construção como mecanismos de financiamento municipal, qualquer avaliação que pretenda esclarecer quais os meios que permitem à administração aumentar a sua produtividade e prestação de serviços aos seus cidadãos, precisa de considerar alguns dos números e questões relacionadas com isto.

Tendo em conta que o Presidente do Conselho Municipal preparou uma reforma da estrutura administrativa do município a ser submetida à Assembleia Municipal no final de Julho de 2012, o autor considerou que esta é a oportunidade, a partir da avaliação, para fazer comentários e sugestões.

Método

Tal como se indica no prefácio, a natureza muito curta do trabalho (5 dias no terreno e 5 dias de análise), permite apenas a obtenção parcial de informações e breves intercâmbios com o pessoal e as partes interessadas, do que resulta uma avaliação geral.

A fim de maximizar o tempo e recursos, procedeu-se à entrega de um documento às autoridades com perguntas e pedidos de informações sobre vários temas, departamentos e repartições, antes de visitar Quelimane.¹ Este questionário serviu de roteiro para as entrevistas que se realizaram com as principais pessoas durante a visita e, mais tarde, em Maputo.

Os dados fornecidos foram, em alguns dos casos, corroborados ou adaptados na sequência de análises realizadas pelo autor, de vários casos reais que foram fornecidos pelo Cadastro. Posteriormente, estes foram introduzidos no banco de dados do projecto, na gestão do projecto e no software do fluxo de trabalho, para daí se extraírem as conclusões.

Seguidamente fez-se uma avaliação de cada uma das matérias que foram analisadas, tendo-se retirado declarações conclusivas em geral. Estas foram, então, resumidas numa série de recomendações, que foram desenvolvidas em termos dos seus objectivos e das principais tarefas que implicam.

Com a realização da visita à bela terra de Quelimane e a experiência da vida municipal durante uma semana, o autor também obteve várias ideias ‘menores’ que poderiam ajudar o município a prestar um melhor serviço aos seus cidadãos. Estas resultaram em recomendações sobre questões tais como, entre outras, a imagem do governo municipal e a exploração de mecanismos para a prestação de serviços de telefonia móvel em vez da desconcentração da administração municipal.

Estrutura do relatório

Respeitando o âmbito do projecto, este relatório inclui os seguintes Capítulos:

O Capítulo um, *Quelimane*, oferece uma visão geral do município, através de uma breve panorâmica das suas actividades económicas, padrões de uso da terra, dados sobre receitas e custos entre 2008 e 2012, e da participação do quadro de empregados nestes números. Analisa também a participação da Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações nas finanças do município, e se este departamento está a operar ou não dentro dos limites das receitas que gera.

¹ Apesar da boa vontade e gentileza das pessoas a quem se solicitou o preenchimento do questionário, a total ausência de informação ou a necessidade de gastar muito tempo à procura de um dado qualquer, resultou num número limitado de respostas.

O Capítulo dois, *Licenciamento de Construção*, contém o tipo de trabalho analítico, concentrando-se em oito tópicos:

1. O contexto geral, no qual se comparam os dados sobre o processo de licenciamento de Maputo e Quelimane.
2. A estrutura administrativa e os processos geridos pela Vereação. Com base num caso que passou por todos os processos geridos pela Vereação, faz-se uma descrição e desenvolve-se um modelo de gerente de projecto, que produz as diferentes etapas, sub-processos e prazos inerentes a cada processo. Curiosamente, aponta também para uma prática de 'pré-datar' as comunicações, de modo a torná-las oficiais no momento em que é feito o pedido e não quando o próprio documento é emitido para o cidadão.
3. O acesso à terra e os processos de propriedade, incluindo os dados sobre as parcelas, os passos e, mais importante ainda, as características e os efeitos que terá em Quelimane o projecto *Acesso Seguro à Terra*, que está a ser realizado com o apoio do MCA.
4. O licenciamento de construção em si, em que se oferece e delinea a descrição detalhada do processo, demonstrando onde parecem existir as dificuldades associadas a este processo.
5. O processo de titulação das obras de melhoramento, em termos semelhantes àqueles incluídos no ponto 3 acima.
6. Os padrões do tempo consumido noutros casos, com o objectivo de confirmar a consistência das conclusões dos processos discutidos acima.
7. A questão do planeamento municipal e do ordenamento do território. Isto é feito com base numa descrição dos esforços que foram desenvolvidos em 1998 e nos resultados de uma entrevista onde se discutiu o assunto. Finalmente,
8. A reforma administrativa que está a ser proposta pelo Presidente do Conselho Municipal à Assembleia Municipal, em que se apresentam várias notas. Estas baseiam-se nos resultados das análises e nas descrições acima referidas, e nas experiências do autor noutros ambientes municipais.

O Capítulo três *Em Direcção à Reforma* contém uma série de análises dos diferentes tópicos indicados acima e conclui com um enunciado geral do caminho que o município deve seguir. Isto traduz-se numa série de recomendações, possibilidades para a sua implementação, calendário que o município deve seguir, equipa do projecto que se deve criar para gerir e implementar as recomendações e as acções e os mecanismos de governação que se devem pôr em prática antes de começar.

Finalmente, o Capítulo quatro, *Conclusões*, oferece uma série de declarações que destacam as grandes oportunidades de Quelimane, em termos de avançar para um governo mais simples, mais eficaz, transparente e eficiente, dependendo da vontade dos seus líderes.

Quelimane

Capital da província da Zambézia em Moçambique, Quelimane é um porto localizado a 25 km da foz do Rio dos Bons Sinais no Oceano Índico. Com aproximadamente 223.000 habitantes em 2012, é sétima cidade do país, a seguir a Maputo, Matola, Beira, Nampula, Chimoio e Nacala. Tal como indica a Tabela 1, com esta população e uma área de 116 km², a cidade tem uma densidade urbana de 5,626 pessoas por km².² Esta parece ser uma densidade muito baixa, comparada com outras cidades com uma população ou área semelhantes.³

Tabela 1 - Quelimane informação geral sobre população, área e densidade Variável 2012

População da municipalidade	223,410
Area total da municipalidade (km ²)	116
Area rural da municipalidade (km ²)	41
Area não urbanizável da municipalidade	35
Area urbana da municipalidade (km ²)	40
Densidade urbana (hab/km ²)	5,626

Fontes - População: Município de Quelimane e cálculos do autor. Áreas municipais: *Inventário do Uso da Terra - Município da Cidade de Quelimane*. República de Moçambique, Direcção Nacional de Terras e Florestas, Março de 2012

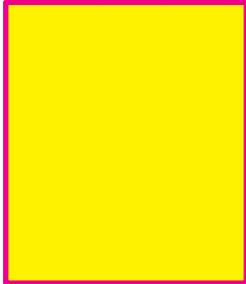
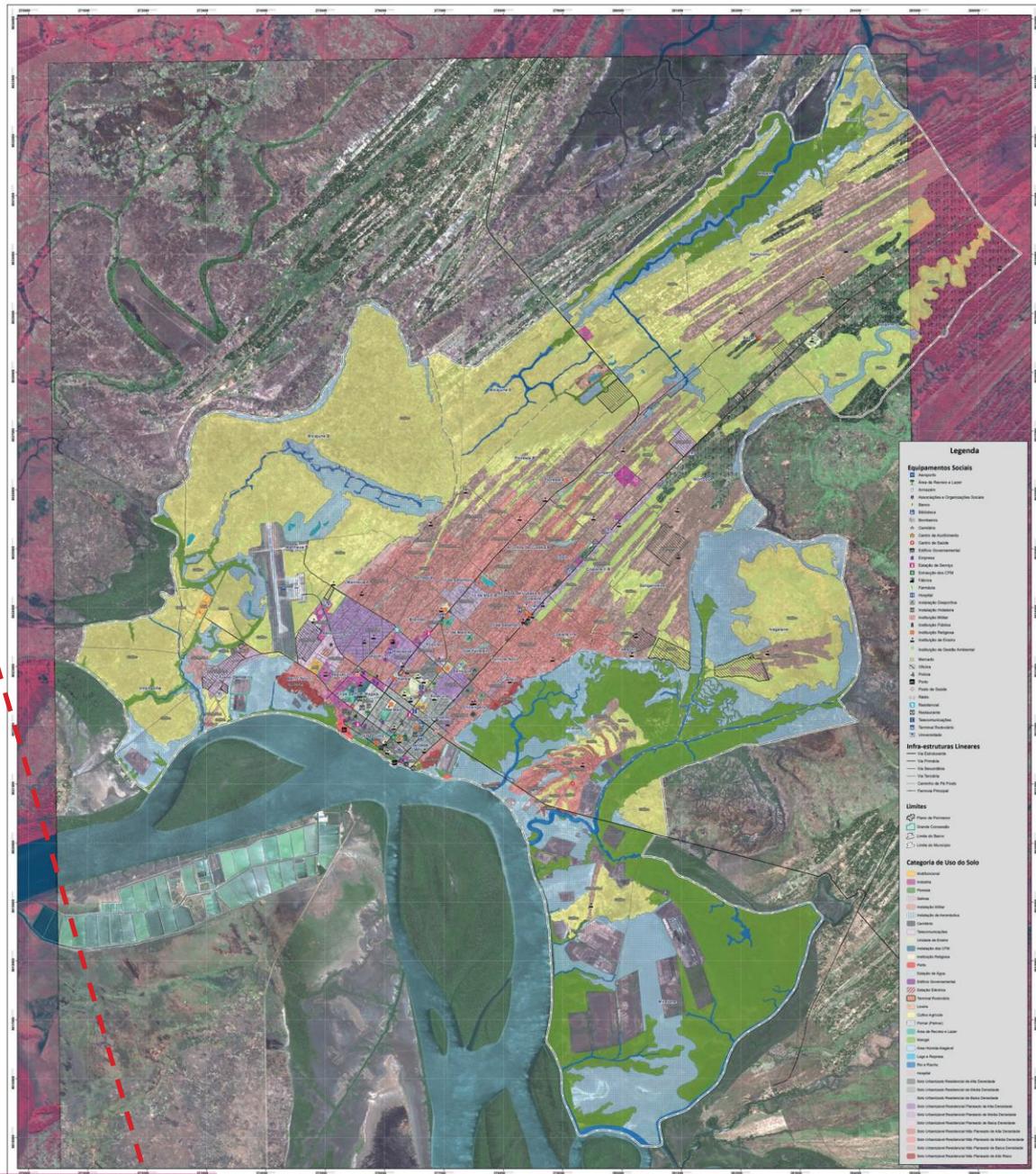
Actividade Económica

As principais actividades económicas em Quelimane são aquelas que se encontram associados à indústria da pesca e às exportações, enviadas a partir do porto em torno do qual a cidade cresceu. A indústria de coco também é uma actividade importante, ligada ao processamento desta noz para troca directa no mercado, para comercialização em maiores volumes como coco fresco, ou como Copra, fruto seco que é usado para a produção de óleo e sabão. No entanto, esta indústria está a ser supostamente afectada pelo envelhecimento das árvores e pela falta de tratamento, o que contribuiu para a propagação de pragas e doenças. Como resultado, a produção passou das plantações maiores administradas por empresas para os pequenos agricultores, que vendem o produto. O sal do mar também é processado em Quelimane, e existe um sistema muito grande e difundido de comércio informal de bens, que incluem produtos frescos, roupas e vestuário (algum fornecido por doadores), bem como pequenas ferramentas e máquinas.

² Deve consultar as análises da distribuição de terra que se seguem, para saber como se determinou a área 'urbana' que serviu de base ao cálculo .

³ Cali, Colômbia, é uma cidade que cresceu numa área de 120 km² com uma população de aproximadamente 1,8 milhões. A cidade de Palmira, Colômbia, tem uma população de 280.000 e ocupa uma área de aproximadamente 28 km².

Area	Classe de Uso do Solo	Area	% (ha)
Não urbanizável	Área Húmida Alagável (Pantanos)	1698.66	14.61%
Não urbanizável	Mangal	1619.52	13.93%
Não urbanizável	Recurso Hídrico (Rio, Riacho)	211.09	1.82%
Não urbanizável	Recurso Hídrico (Lago, Represa)	9.19	0.08%
Não urbanizável	Floresta	2.98	0.03%
	Total não urbanizável	3541.44	30.45%
Rural	Cultivo Agrícola	4118.51	35.41%
	Total rural	4118.51	35.41%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Não Planeado de Baixa Densidade	1233.39	10.61%
Urbano	Pomar	619.59	5.33%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Não Planeado de Alta Densidade	481.24	4.14%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Não Planeado de Media Densidade	444.84	3.82%
Urbano	Salinas	410.47	3.53%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Planeado de Media Densidade	130.67	1.12%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Planeado de Alta Densidade	118.26	1.02%
Urbano	Instalação de Aeronáutica (Aeroporto, Aeródromo, Heliporto)	114.13	0.98%
Urbano	Solo Urbanizado Residencial Planeado de Media Densidade	88.41	0.76%
Urbano	Industria	75.43	0.65%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Não Planeado de Alto Risco	41.43	0.36%
Urbano	Solo Urbanizável Residencial Planeado de Baixa Densidade	35.50	0.31%
Urbano	Solo Urbanizado Residencial de Alta Densidade	32.47	0.28%
Urbano	Unidade de Ensino	29.99	0.26%
Urbano	Solo Urbanizado Residencial de Baixa Densidade	24.56	0.21%
Urbano	Recreio e Lazer	16.09	0.14%
Urbano	Multifuncional (Comércio, Serviços e Equipamentos)	15.46	0.13%
Urbano	Lixeira (Aterro Sanitário)	11.98	0.10%
Urbano	Cemitério	10.16	0.09%
Urbano	Porto	8.07	0.07%
Urbano	Instituição Religiosa	6.89	0.06%
Urbano	Instalação CFM	6.17	0.05%
Urbano	Telecomunicações	3.37	0.03%
Urbano	Hospital	3.28	0.03%
Urbano	Instalação Militar	2.35	0.02%
Urbano	Estação Eléctrica	2.02	0.02%
Urbano	Estação de Água	1.51	0.01%
Urbano	Edifício Governamental	1.28	0.01%
Urbano	Terminal Rodoviário	1.24	0.01%
	Total Urbano	3970.25	34.14%
	Grande total	11630.20	



Inventário do Uso da Terra - Município da Cidade de Quelimane

Função:
Imagem GeoEye de 2008 com 0,5 m de resolução espacial
Imagem SPOT 5 de telex cor com 2,5 m de resolução espacial

CENACARTA

Preparado com a colaboração da HTSPE - VA
Março de 2012



República de Moçambique
Direcção Nacional de Terras e Florestas



HTSPE
Instituto Português de Terras e Florestas



Datum: WGS 84
Projeção: UTM 37S

1:20,000



Uso do Solo	Área (ha)	% do Total
Área Total	1000000	100%
Área Utilizada	500000	50%
Área Não Utilizada	500000	50%

Uso do Solo	Área (ha)	% do Total
Área Total	1000000	100%
Área Utilizada	500000	50%
Área Não Utilizada	500000	50%

Figura 1 – Mapa do Município de Quelimane ilustrando a distribuição dos usos de terra.
Fonte: República de Moçambique, Direcção Nacional de Terras e Florestas, Março de 2012, através do Município de Quelimane.

USO DA TERRA

A Figura 1 na página anterior mostra a distribuição dos usos da terra no município, obtidos a partir dos levantamentos de satélite e aéreos, realizados pelo projecto *Acesso Seguro à Terra*, que está a decorrer em Quelimane.⁴ Conforme ilustrado na tabela que acompanha a figura, o município encontra-se dividido de modo quase igual em: áreas rurais (referido como ‘usos agrícolas’) que ocupam 35% da jurisdição; áreas que não podem ser urbanizadas (massas de água, pântanos, mangais) que ocupam 30%; e em áreas que foram ‘urbanizadas’ e que ocupam 34%.

Tal como apresenta a Figura 2 abaixo, a distribuição dos usos da terra na área urbana é dominada pelas seguintes categorias:

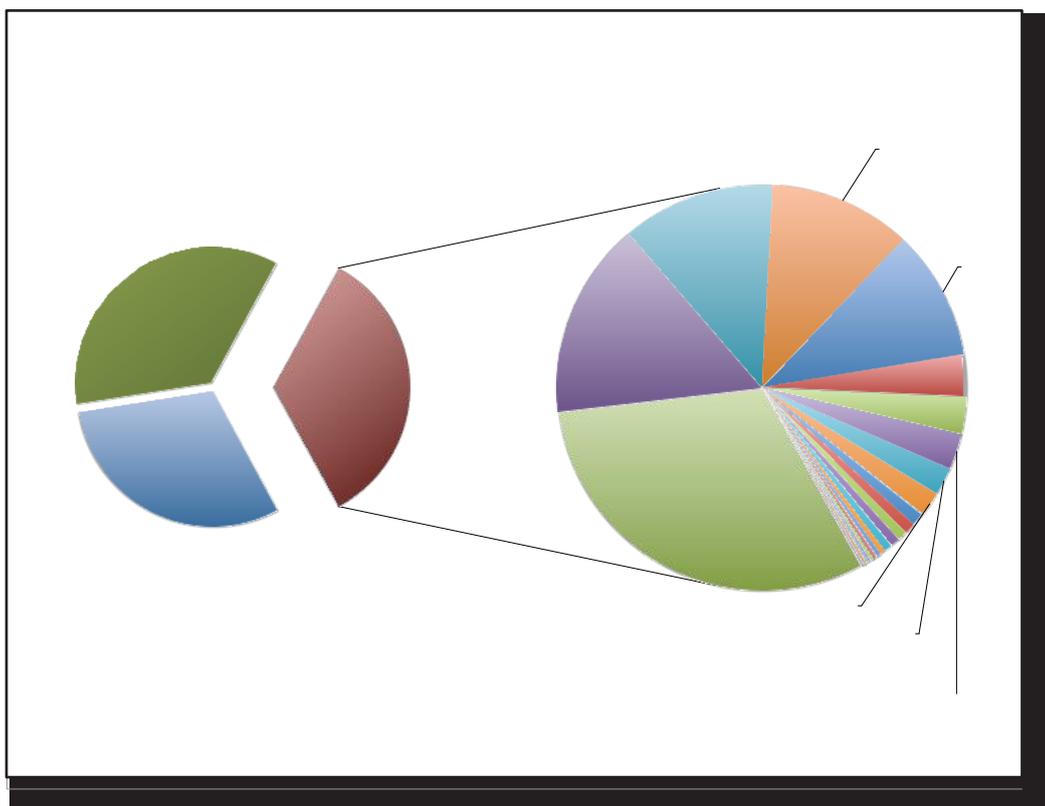


Figura 2 – Quelimane, distribuição geral da terra no município e distribuição detalhada do uso da terra na área urbana.

Fonte: *Inventário do Uso da Terra - Município da Cidade de Quelimane*. República de Moçambique, Direcção Nacional de Terras e Florestas, Março de 2012

1. Terra de baixa densidade residencial, que pode ser urbanizada, mas cuja urbanização não foi planeada. Esta ocupa 11% da área do município ou 32% da área urbana.

⁴ MCA Assistência Técnica para a Componente de Terra – Direcção Nacional da Terra e Florestas (DNTEF), Maputo, Moçambique.

2. Pomares a ocuparem 5% de terra do município, ou seja, 15% da área urbana.
3. Terra de alta densidade residencial, que pode ser urbanizada mas cuja urbanização não foi planeada. Esta ocupa 4% da terra do município, ou seja, 12% da área urbana.
4. Terra de densidade residencial média, que pode ser urbanizada, mas cuja urbanização não foi planeada. Esta também abrange 4% da terra do município, ou seja, 12% da área urbana.
5. Salinas a ocuparem igualmente 4% da terra do município, ou seja, 12% da área urbana.

A seguir a estas grandes categorias, há um grupo constituído pelos seguintes usos do solo, cada um deles a ocupar 1% da terra do município, ou seja 3% da área urbana:

6. Terra de densidade residencial média, que pode ser urbanizada, mas cuja urbanização não foi planeada.
7. Terra de alta densidade residencial, que pode ser urbanizada, mas cuja urbanização não foi planeada.
8. Instalações aeronáuticas.
9. Terra de densidade residencial média que pode ser urbanizada, e cuja urbanização foi planeada.
10. Indústria.

Há também alguns usos de terra adicionais (principalmente complementar aos assentamentos humanos), que ocupam menos de 1% da área do município, ou seja, de 3% da área urbana. Estes encontram-se especificados na tabela que acompanha a Figura 1.

Esta distribuição dos usos da terra significa que, em Quelimane:

- 71% da área urbana podem ser considerados como áreas residenciais informais, tendo em consideração que os pomares constituem uma actividade económica que existe principalmente nestas áreas e que são um aspecto fundamental da vida da cidade.
- Assim, 29% da cidade pode ser considerada como sendo formal.
- A distribuição desta última parte é dominada por usos industriais (18%), seguido pelos usos residenciais (6%), e outros usos complementares (5%).
- O processo de licenciamento da construção que é o objecto desta avaliação, refere-se, muito provavelmente aos 30% da cidade que são formais.

FINANÇAS GERAIS

MUNICÍPIO

Tal como se indica na Tabela 2, entre 2008 e 2012, Quelimane teve receitas que oscilaram entre os 67,7 e 113,5 milhões de meticais, enquanto as despesas oscilaram entre os 62,4 e 123 milhões de meticais, com um crescimento composto de 15% para o período de 4 anos.⁵

Os gastos do município foram distribuídos da seguinte forma:

- Nas folhas de pagamentos de pessoal, segurança social e outros subsídios de recursos humanos, tendo passado de 19,5 milhões (31% do total) para 46,2 milhões (38% do total) de meticais. O crescimento composto foi de 19%.
- Em bens e serviços. Estes aumentaram de 10,4 milhões de meticais (17% do total) para 13,9 milhões de meticais (11,3% do total), representando um crescimento composto de 6%.
- Em várias transferências (incluindo aquelas feitas para a Emusa, a Empresa Municipal que gere a limpeza da cidade, a recolha e a eliminação de resíduos), que evoluíram de 7,1 milhões de meticais (11% do total) para 21,9 milhões de meticais (17% do total). Isto representa um crescimento composto de 25%. Importa notar, no entanto, a participação da Emusa nestas transferências, que vai desde os 4,7 milhões de meticais (66% do total das transferências) até aos 16,9 milhões de Meticais (77% do total das transferências). Esta empresa é, por conseguinte, a fonte de transferências municipais com maior crescimento, com uma taxa de crescimento composto de 29% ao longo do período.
- Em investimentos de capital, incluindo edifícios e construção (aproximadamente 35%), máquinas (aproximadamente 22%) e noutros itens, tais como a recuperação de estradas e a expansão da rede de água (aproximadamente 43%). Estes passaram de 28,5 milhões de meticais (45% do total) para 56,2 milhões de Meticais (45% do total), para um crescimento composto de 15%

Tabela 2 – Finanças gerais de Quelimane, para o período de 2008 - 2012 (projectadas).

Variável	2008	2009	2010	2011	2012	Gráfico	Crescimento Composto
Renda total Quelimane							
Despesas totais Quelimane							
Despesas com pessoal							
Bens e serviços							
Transferências correntes (totais)							
Transferências correntes (Emusa)							
Despesas de capital							
Numero total de empregados							
Media anual de remuneraciones por empregado							

⁵ Os dados para o ano 2012 são uma estimativa, que se baseia no crescimento composto do período 2008-11.

Media anual de bens e serviços							
--------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

67.705.762.00 65.524.625.00 76.999.614.00 102.356.036.00 113.497.270.01 11%
62.467.429.00 64.885.790.00 71.728.361.00 107.847.165.00 123.622.496.16 15%
19.561.182.00 25.248.321.00 31.288.361.00 39.599.290.00 47.234.625.42 19%
10.444.485.00 10.879.259.00 14.231.774.00 13.141.814.00 13.918.658.76 6%
7.098.584.00 9.580.000.00 13.990.778.00 17.479.600.00 21.896.335.11 25%
4.707.834.00 6.638.000.00 8.935.848.00 13.100.000.00 16.919.356.23 29%
28.489.564.00 39.999.454.00 42.870.400.00 49.106.200.00 56.266.378.02 15%
621 621 621 621 0%
31.499.49 40.657.52 50.383.83 63.766.97 76.062.20 19%
16.818.82 17.518.94 22.917.51 21.162.34 22.413.30 6%

Fonte: Repartição das Finanças de Quelimane + cálculos do autor (2012). Valores em MZN.

Com folhas de pagamentos para um total de 621 funcionários até ao final de 2011, Quelimane tem, por empregado, uma média anual de salários de MZN 63.767 e uma média anual de bens e serviços de MZN 22.413.

Embora sejam gerais, estes números apontam para as seguintes questões que devem ser consideradas de modo a assegurar um futuro financeiro sustentável:

- Enquanto o crescimento composto das receitas é de 11%, o dos gastos é de 15%. Isto parece exprimir um défice orçamental e, portanto, a necessidade de reduzir custos ou aumentar as receitas, para obter um orçamento mais equilibrado.
- Ainda pareça haver um equilíbrio na participação das várias rubricas de despesa nos gastos totais do município (45% para os investimentos de capital, 31-38% para as folhas de pagamento e 17-11% para bens e serviços), seria conveniente analisar as áreas em que o ritmo de mudança é mais rápido, com o objectivo de gerir o seu crescimento.
- Neste sentido, deve prestar-se uma especial atenção, por esta ordem de prioridades, às transferências para a Emusa, a outras transferências e às despesas das folhas de pagamentos. O ritmo de crescimento da Emusa é duas vezes mais rápido do que o ritmo de crescimento de todas as despesas e quase três vezes mais do que o das receitas.

Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações

A Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações é o departamento municipal responsável pela emissão das licenças de construção em Quelimane.

Tal como indicado na Tabela 3, em 2011, este departamento gerou receitas municipais de 5.016.696 meticais, com uma participação de 958.756 meticais, ou seja 19%, em licenças de construção e licenças de ocupação de direito de passagem [right of way occupation permits?]. Outras fontes de receitas, representando 81% do total, incluem os DUATs e a prestação de serviços técnicos (principalmente agrimensores) exigidos no processo de legalização das parcelas.

Em termos de receitas, o total parece estar a crescer a uma taxa composta saudável de 35%, com ambos os itens na lista das despesas a crescerem a um ritmo bem mais baixo.

Tabela 3 – Receitas e despesas associadas à operação da Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações para o período de 2008 - 2012 (projectadas)

Variável	2008	2009	2010	2011	2012	Gráfico	Crescimento Composto
----------	------	------	------	------	------	---------	----------------------

Rendimento sobre licenças (de construção e ocupação de direito de passagem)	440,495.00	570,500.00	1,117,125.00	958,756.00	1,164,527.83		21%
Rendimento de outras fontes DUC (1)	1,058,550.00	6,491,960.00	3,919,678.00	4,057,940.00	5,678,114.98		40%
Renda total DUC	1,499,045.00	7,062,460.00	5,036,803.00	5,016,696.00	6,785,292.33		35%
Número de empregados em DUC	27	27	27	27	27		0%
Média anual de remunerações em DUC	850,486	1,097,753	1,360,364	1,721,708	2,053,679		19%
Média anual de bens e serviços em DUC	454,108	473,011	618,773	571,383	605,159		6%

Fonte: Repartição das Finanças de Quelimane + cálculos do autor (2012). Valores em MZN.

Além disso, com 27 pessoas a trabalharem na Vereação, os gastos anuais médios para as folhas de pagamentos seriam de 1.721.708 meticais ou 34% das receitas, e os gastos anuais médios de bens e serviços seriam de 576.383 meticais, ou 11% das receitas. Portanto, a Vereação está a ser sustentada com 45% dos recursos que são gerados através dos serviços que presta aos cidadãos.

Licenciamento de Construção

Tal como indica a Introdução, o licenciamento da construção em Moçambique está tão intimamente associado às questões de acesso à terra e de formação da propriedade que a sua análise, ou um conjunto de recomendações sobre como o melhorar, não irá provavelmente, só por si, resultar em respostas significativas ou em potenciais transformações, quanto à questão fundamental de saber em que medida é eficaz e eficiente o processo de construir um edifício para desenvolver uma actividade, como aquele definido pelo relatório de *Doing Business*. Consequentemente, a análise deve envolver as questões de acesso à terra e da constituição de propriedade.

Pode-se alegar que, tendo procedido a essa análise no caso de Maputo, parece redundante repeti-la em Quelimane. No entanto, como se verá neste Capítulo, devido a factores tais como a dimensão do aparelho administrativo de Quelimane, a localização das funções relevantes dentro do quadro administrativo ou, simplesmente, o volume e o número dos casos que são processados, assim podem surgir diferenças, problemas e oportunidades significativas. Estas também poderiam contribuir com ilações para ambas as situações, daí resultando uma compreensão mais ampla das reformas necessárias nesta área. Por isso continua a ser importante conduzir a análise abrangente discutida acima.

Por conseguinte, este Capítulo começa com uma descrição do contexto geral, incluindo a comparação do tempo necessário para completar o processo de licenciamento de construção em Quelimane e Maputo, e uma visão geral da ‘procura’ e ‘oferta’ dos vários serviços prestados pela Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações. Seguem-se visões gerais da estrutura administrativa da Vereação, do processo de acesso à terra e à propriedade que inclui uma revisão geral do cadastro da cidade, e do projecto *Acesso Seguro à Terra*, que está trabalhar na modernização destas duas áreas.

Os processos de licenciamento de construção e titulação das obras de melhoramento são abordados posteriormente, a que se seguem uma série de análises destinadas a informar o tempo gasto pelas diferentes repartições que estão envolvidas no processo, em relação aos gastos de tempo gerais que foram identificados.

O capítulo termina com uma breve análise da questão do planeamento municipal e do ordenamento territorial, que constitui um elemento fundamental nesta matéria e que é quase inexistente, e de uma reforma administrativa que está actualmente a ser preparada pelo Presidente do Conselho Municipal de Quelimane para apresentação à Assembleia Municipal.

Contexto Geral

Tal como indica a Tabela 4, os períodos de tempo gastos em Quelimane e em Maputo para obter uma licença de construção nos termos definidos no relatório *Doing Business*, são profundamente semelhantes, com 459 dias para Maputo e 432 dias para Quelimane.

No entanto, tal como discutido nos Volumes anteriores associados a este projecto, considerando que os itens 6-11 no gráfico parecem ocorrer em paralelo, ou alguns parecem simplesmente nem ocorrer, os gastos de tempo reais ou ‘líquidos’ têm tendência a serem reduzidos em 20%, resultando em cerca de 381 dias para Maputo e 346 dias para Quelimane.

Tabela 5 - Quelimane: N° de Pedidos feitos pelos cidadãos e de respostas obtidas, relativamente ao licenciamento de construção, para o período de 2008 - 2012

Variável	2008	2009	2010	2011	2012	Graph	Crecimento Compuesto
Pedido de informação prévia.	201	305	220	290	318		10%
Resposta a pedido de informação prévia	106	208	200	195	227		16%
Pedido de aprovação do projeto de arquitetura	160	100	230	150	148		-2%
Aprovação do projeto de arquitetura	100	85	190	130	139		7%
Pedido de licença de construção	160	98	110	80	67		-16%
Licença de construção	130	60	95	180	195		8%
Pedido de prorrogação de licença de construção	60	45	30	80	86		7%
Prorrogação de licença de construção	40	32	21	65	73		13%
Pedido de licença de utilização	30	45	93	25	24		-4%
Licença de utilização	15	25	60	16	16		2%
Pedido de certidão de benfeitorias	90	68	57	60	54		-10%
Certidão de benfeitorias	48	60	40	50	51		1%
Total Pedidos	701	661	740	685	697		-1%
Total Actos	439	470	606	636	701		10%

Fonte: Município de Quelimane.

Tal como o indica a Tabela 5 e o gráfico que se segue, no período entre 2008 e 2012, a Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações recebeu de 661 até 740 Pedidos anuais (ou pedidos de acção) dos seis processos associados com o licenciamento de construção. No mesmo período, o número de respostas emitidas aumentou de 439 para 701 ao ano. Isto confirma a afirmação do Presidente do Conselho Municipal de Quelimane, quando da tomada de posse, relativamente à necessidade de resolver um atraso significativo. De acordo com o gráfico, este atraso consistiria em, pelo menos, 636 processos, ou seja, o equivalente aos pedidos feitos durante um ano inteiro, segundo os padrões de Quelimane. No entanto, o autor encontrou um número adicional de casos ‘não resolvidos’ anteriores a 2008, principalmente em relação ao acesso à terra, que não foram incluídos aqui e que aumentariam significativamente o atraso municipal.

A Tabela 5 também demonstra dois fenómenos e tendências interessantes para o período de 2008-2012:

- Os processos que dominam os gráficos são o *pedido de informação prévia* e a *resposta ao pedido de informação prévia*, seguido do *pedido e aprovação* de ambos e do *projecto de arquitectura* e da *licença de construção*.
- Todos os processos associados com a licença de construção (excepto a *prorrogação da licença de construção*) estão a diminuir, de uma pequena taxa de -2% no caso dos *pedidos de aprovação do projecto de arquitectura*, para uma forte taxa de -16% no caso dos *pedidos de aprovação da licença de construção*.

Assim, pode-se assumir uma diminuição da actividade da construção (pelo menos formal) em Quelimane.

Caso os gastos de tempo que foram identificados aqui para Quelimane, e que são muito semelhantes aos gastos de tempo para Maputo, fossem confirmados, a situação seria definitivamente dramática. E seria dramática porque este conselho, com uma dimensão pelo menos dez vezes inferior ao de Maputo, com uma área formal não superior a 30% da área total, com um quadro de 27 pessoas (conforme se verá a seguir) a trabalharem nesta área, e com uma procura não superior a 200 ou 250 pedidos de licenças por ano, estaria, basicamente, a gastar o mesmo tempo que Maputo para produzir licenças de construção. Consequentemente, temos de analisar mais de perto a estrutura e o funcionamento desta Vereação, a fim de verificar o que está a acontecer.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E PROCESSOS GERIDOS PELA VEREAÇÃO

A *Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações* cumpre as suas responsabilidades através do departamento de *Urbanizações*, que gere o acesso à terra e o cadastro do território da cidade; do departamento de *Planificação*, que é responsável pelos assuntos relacionados com o ordenamento do território e controlos, e do departamento de *Construções*, que trata do processo do licenciamento de construção, bem como de questões relacionadas com obras públicas, estradas e infra-estruturas. Actualmente a Vereação tem 26 funcionários, dos quais 6 são empregados administrativos e 20 são empregados profissionais. Estes últimos encontram-se distribuídos da seguinte forma: 12 em *Urbanizações*, 6 em *Construções*, e 2 em *Planificação*.

Uma maneira eficaz de compreender as operações associadas a esta Vereação é através da ilustração de um caso que passou por todos os processos geridos por este departamento. O autor procurou um processo com o mesmo perfil daquele utilizado para o relatório *Doing Business*⁶, mas não conseguiu. Por isso estudou-se o caso de um edifício residencial.

Tal como se vê na Figura 3, existem 5 processos principais associados a este Departamento, em que se produzem cinco actos principais, que aparecem ilustrados como marcos no gráfico ():

1. O processo de acesso à terra, que termina com a marca do DUAT;
2. O processo de obtenção de uma licença de construção, que termina (parcialmente), com a emissão da licença;

Figura 3 – Exemplo dos processos e do tempo gasto em Quelimane, desde a obtenção de acesso a uma parcela, à construção de uma estrutura, à obtenção do título e à transferência do mesmo.

⁶ Um armazém comercial de 2000 m² a ser destinado para usos não-contaminantes, tal como uma padaria.

3. O processo de construção no lote de terreno (conhecido como obras de melhoramento);
4. O processo de titulação das obras de melhoramento, que termina com o título emitido para o beneficiário do DUAT;
5. No caso de se tratar de uma propriedade (obras de melhoramento) a ser transferida, o quinto processo é a transferência do título, que inclui duas etapas, a *Escritura Pública* (escritura da terra) e o reprocessamento do título para o nome do novo proprietário das obras de melhoramento.

Este caso de estudo mostra que, entre os cinco processos, os mais complexos, pelo número de passos que implicam, são: em primeiro lugar o acesso à terra, (nº 1) - com onze passos; em segundo lugar, a titulação das obras de melhoramento (nº 4) - com oito passos; e em terceiro, a transferência do título de terra (nº 5) - com sete passos. Em termos de tempo gasto, a transferência do título de terra (nº 5) e o acesso à terra (nº 1) demoram mais tempo, seguidas da construção real das obras de melhoramento (nº 3); da titulação das obras de melhoramento (nº 4) e da emissão da licença de construção, ou seja, nº 2.

Enquanto os cinco processos, no caso analisado, demoraram cerca de três anos e cinco meses, em termos do índice do relatório *Doing Business* apenas seria necessário o processo que termina com o marco do título de propriedade (nº 7 no gráfico). Portanto, o tempo gasto neste caso seria de um ano e seis meses, menos os nove meses que demorou o processo de construção, resultando num total aproximado de 9 meses, ou seja 270 dias.

Além disso, caso se pretenda tirar uma conclusão a partir desta informação, esta seria de que o licenciamento de construção é, talvez, o menos problemático dos processos pois, no presente caso, não demorou mais de uma única semana, com o resto do tempo gasto no processo de obtenção de acesso à terra e de titulação das obras de melhoramento.

Em consequência, é preciso uma análise mais pormenorizada destes passos. Estes passos são apresentados na ordem em que aparecem na Figura 3 (acesso à terra - licenciamento da construção - titulação das obras de melhoramento).

ACESSO À TERRA E PROPRIEDADE

Em Moçambique existem várias formas (principalmente duas) de as pessoas poderem obter um título formal para as obras de melhoramento de que estão a usufruir ou que desejam construir e, eventualmente, comercializar, numa determinada parcela de terra. Uma delas é através do processo em que o Estado, que é o proprietário e que mantém a posse da terra, procede à subdivisão, à configuração da infra-estrutura e à construção de qualquer área que decide urbanizar. A isto segue-se a atribuição dos direitos de utilização e exploração das parcelas resultantes aos utilizadores já existentes ou potenciais. Isto é geralmente conhecido como o processo de *Concessão*.

O outro processo, conhecido como a *Legalização*, é o processo pelo qual o habitante de uma área que não foi urbanizada nos termos descritos acima, pede ao Estado a atribuição de direitos com base no facto de estar a desfrutar e a explorar essa parcela há

muito tempo.⁷ Embora o autor não tenha conseguido identificar as quantidades nem a participação destes dois processos, em termos do número total de direitos emitidos pelo Estado, as pessoas entrevistadas pareceram concordar em que a maior parte de processos estão associados ao processo de Legalização, porque o município não tem tido terra para desenvolver há muitos anos. Por outras palavras, toda a terra na jurisdição já foi concedida, tem um habitante ou está na posse de alguém que reivindica os direitos.

De acordo com a Lei de Moçambique, para poder conceder um título a um ocupante legítimo de uma parcela por meio do processo de *Legalização*, o Município deve estabelecer oficialmente os limites da parcela e a pegada dos edifícios que nele se incluem, deve garantir que não existe nenhum conflito e / ou reclamação sobre os limites ou sobre as obras de melhoramento nela contidas⁸ e deve assegurar o acesso da futura parcela à rede rodoviária.

Para estabelecer os limites da parcela, o município deve realizar um levantamento topográfico, que resulta num desenho semelhante aos ilustrados na Figura 4, bem como uma descrição verbal da parcela. Este é um documento oficial que constitui a base geográfica do título. O conjunto destes documentos constitui o cadastro da cidade.

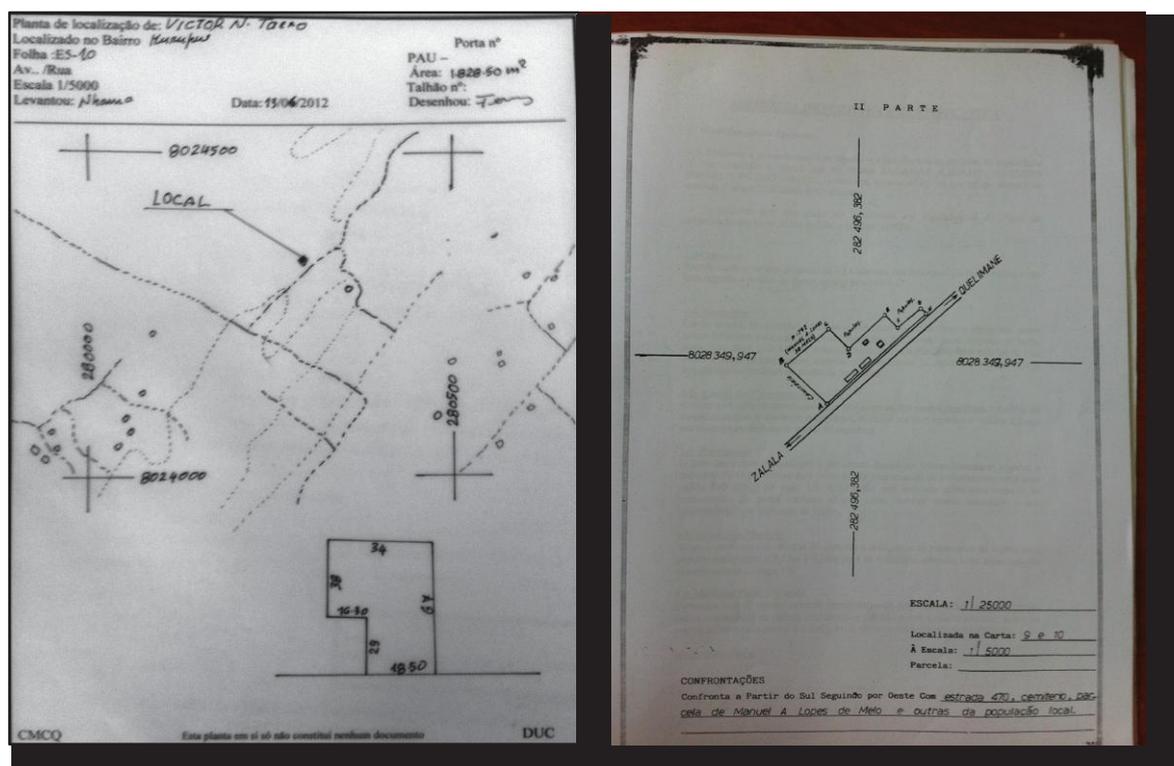


Figura 4 – Amostras de dois levantamentos topográficos de duas parcelas de terra em Quelimane.

⁷ Este pode ser uma pessoa conhecida como ocupando a parcela há mais de 10 anos, alguém que herdou a parcela, uma comunidade à qual o indivíduo pertence e outras formas habituais de assentamento.

⁸ Isto acontece no caso que se conhece em Moçambique como Autarquias, que são determinados distritos do país que têm autonomia para gerir os seus recursos, em vez de estarem entregues a instituição governamental de maior dimensão[?]. Quelimane é uma destas Autarquias.

Fonte: Município de Quelimane, Departamento do Cadastro

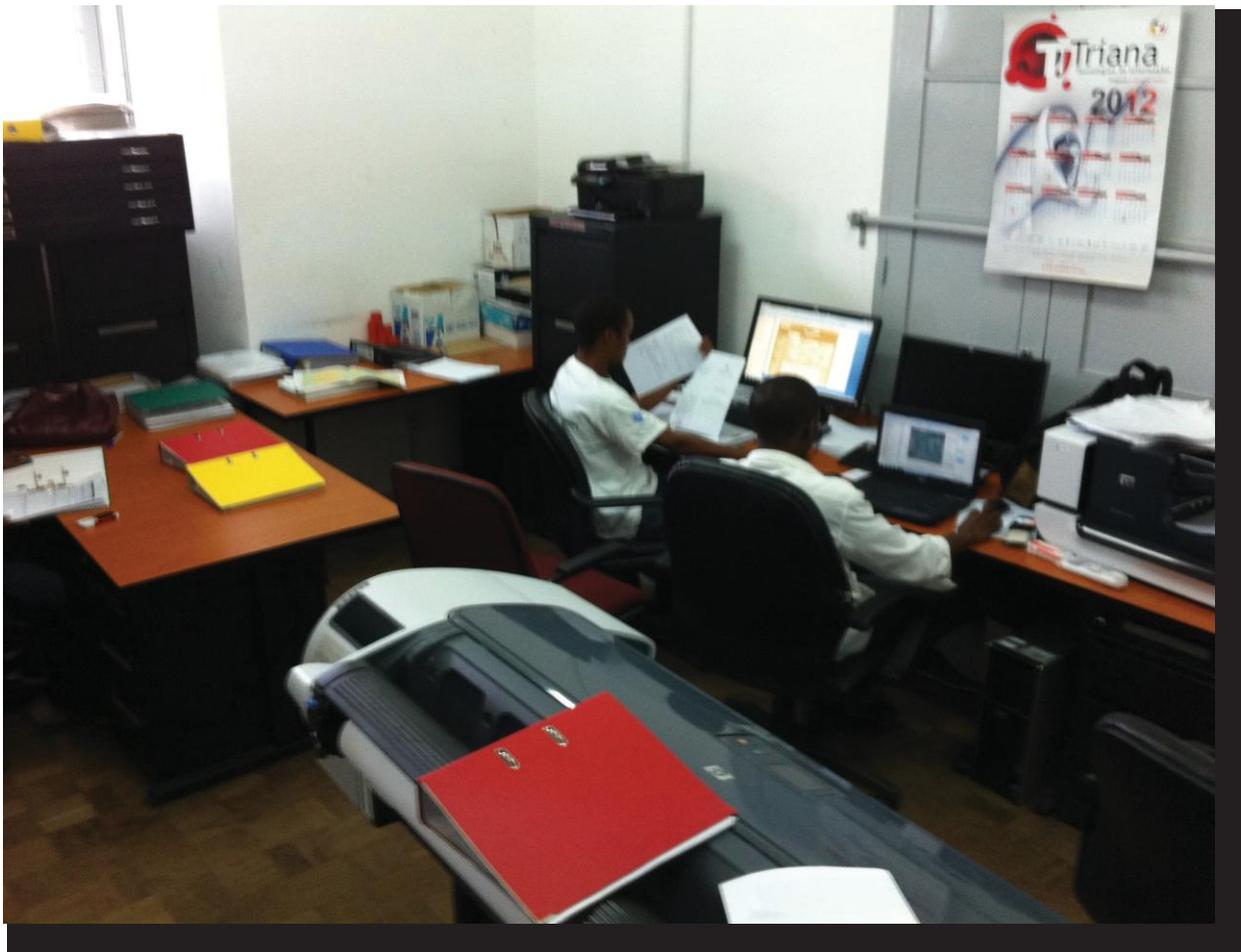


Figura 5 – Vistas do Cadastro Municipal e dos escritórios do projecto Acesso Seguro à Terra, apoiado pelo MCA em Quelimane.

Devido ao facto de a terra, em Moçambique, ser e continuar a ser propriedade pública, aquilo que o município pode titular e que o indivíduo pode registar e comercializar, são as obras de melhoramento que existem ou que são construídas numa determinada parcela (chamadas *benfeitorias*). Estas benfeitorias baseiam-se não só nos termos ou direitos de exploração definidos pelo Município mas também nos usos da terra e nos parâmetros de desenvolvimento definidos no plano oficial do Município, mais conhecido como *Plano de Estrutura Urbana* [unclear to me: they are based on X and have to be based on Y?]. Os direitos são registados num documento conhecido como DUAT, embora, em Quelimane, se denomine TOMBO.

Por este motivo, o acesso a um título em Moçambique envolve três fases, ao longo das quais se produzem vários documentos oficiais:

1. A obtenção do DUAT.
2. A obtenção do DUAT para efeitos de registo. Este é um documento que o cidadão pode solicitar à autoridade municipal, assim que estiverem concluídos 50% das obras para as quais o DUAT foi emitido (de acordo com a lei, depois desta fase, o cidadão tem direito, e pode-lhe ser concedido, o título das obras de melhoramento, que podem ser registadas, comercializadas e transferidas à vontade do cidadão). Não se encontraram provas da emissão deste tipo de documento em Quelimane.
3. Assim que o projecto está concluído, o cidadão pode solicitar o título oficial ao município. Este é um documento escrito em papel de qualidade e certificado, sendo a cópia original entregue ao cidadão para efeitos de registo e ficando um segundo original no arquivo municipal. No entanto, a base deste documento é a *Certidão de Benfeitorias*, que é o certificado, emitida após uma vistoria realizada pelos funcionários municipais, de que as obras de melhoramento foram realmente efectuadas.

O CADASTRO DE TERRAS

Conforme já foi referido, o conjunto dos levantamentos constitui o Cadastro da cidade. O cadastro está em condições muito deficientes, como se vê nas fotografias agrupadas na Figura 5, na página oposta.

Tal como o ilustra a Tabela 6, até ao final de 2011 Quelimane deveria ter cerca de 43 mil parcelas de terra. Isto indica um crescimento de cerca de 800 parcelas por ano, desde 2008, tendo a maior parte delas sido criada, muito provavelmente, de modo informal.⁹ No mesmo período, a cidade assistiu a uma flutuação de entre 100 a 400 pedidos de DUAT por ano, para uma média anual de 230. Em contraste, o número de documentos de DUAT que foram emitidos ao longo dos mesmos anos, flutuou entre 10 e 316, para uma média anual de 139. Em termos de pedidos de título, houve uma flutuação de entre 32 e 77 por ano, para uma média anual de 51 e, finalmente, em

⁹ Os dados sobre o ano 2012 são uma projecção linear simples dos últimos 4 anos e por isso devem ser estudados com maior detalhe.

termos de títulos de propriedade emitidos, houve uma flutuação de entre 2 e 10, para uma média anual de 6 títulos.

Para cada uma das variáveis acima referidas, os gráficos pequenos mostram que, embora o município continue a experimentar um crescimento composto positivo em termos de assentamentos, os processos associados à formalização de propriedades exprimem um crescimento negativo. Por outras palavras, o município tem cada vez menos capacidade para lidar com a expansão da urbanização.

No entanto, a área de administração da terra em Quelimane é actualmente objecto de um grande esforço de modernização, que está a ser realizado como parte do projecto *Acesso Seguro à Terra*, financiado pelo *Millennium Challenge Account*. Este projecto, que irá alterar drasticamente os números já mencionados, inclui:

Tabela 6 – Processos relacionados com a administração de terra em Quelimane para o período de 2008 – 2012

Variável	2008	2009	2010	2011	2012	Graph	Crescimento Composto
No. total de talhões	37,092	38,946	40,504	41,719	42,964		3%
No. De pedidos de DUAT	100	400	200	201	239		19%
No. de DUAT expedidos	10	316	171	54	82		52%
No de pedidos de título de propriedade	48	46	51	32	29		10%
No. de títulos de propriedade	3	2	6	10	14		35%

Fonte: Município de Quelimane + cálculos do autor (2012).

1. A construção de uma nova *base geográfica* do município. Este é um mapa exacto que contém os limites municipais, os direitos de passagem de estradas, as servidões necessárias para as infra-estruturas ou para as linhas de alta tensão e outros elementos espaciais e que constituem parcialmente aquilo que é conhecido como a *estrutura urbana*.
2. A realização de um processo de *regularização e formalização fundiária* em quatro bairros. Este consiste num levantamento de todas as parcelas incluídas no bairro, na resolução de problemas relacionados com fronteiras e com outras questões de posse ou ocupação, definição daquelas parcelas que podem ser tituladas com base em determinados critérios definidos pelo município (quer estejam incluídas ou não no *plano de estrutura urbana*) e elaboração e emissão de títulos. Naquelas parcelas que não cumprem os critérios e que não podem ser tituladas, os ocupantes recebem um documento chamado *comprobativo*, que é uma certificação que indica os limites e as obras de melhoramento da parcela, mas que não conduz ao direito de receber um título (estas são as áreas em que o município terá que, eventualmente, realizar processos de realocização, e que

- terão de incluir a compra das obras de melhoramento ou a sua troca por obras de melhoramento noutras terras habitáveis).
3. A criação de capacidade institucional para gerir os processos e os sistemas de administração da terra que o projecto irá deixar.
 4. Comunicar e socializar os benefícios da regularização, formalização e titulação da propriedade.

Com base em entrevistas com funcionários municipais encarregados do Cadastro, e conforme aparece ilustrado na Figura 6, verifica-se que, em 2011, foram contabilizados um total de 10.211 títulos no Cadastro da cidade (coluna 4); destes, 2.898 eram TUATs emitidos pelo projecto MCA. Portanto 7313 são aqueles *Tombos* já concedidos pelo município nos últimos anos. Nesse mesmo ano, o projecto MCA emitiu 4042 *comprobativos*. Isto significa que a cidade de Quelimane tinha uma área formalizada total de 14.253 parcelas, o equivalente a 33% da área total. No entanto, a implementação de programas de reassentamento para as famílias que vivem num terço desta área, terá que ser realizada pelo município.

Quando o projecto *Acesso Seguro à Terra* terminar, o que se prevê para meados de 2013, espera-se que tenham sido emitidos TUATs para cerca de 10.000 parcelas adicionais (até agora emitiram-se cerca de 2000). Isto aumentaria a área formalizada da cidade em cerca de 50%.

Figura 6 - Quelimane: número total aproximado de parcelas, títulos e comprovativos em 2011.

Fonte: cálculos do autor + entrevistas com o MCA

Assumindo que é este o caso, o município terá que enfrentar os seguintes desafios fundamentais:

1. Continuar a formalizar e a emitir títulos para, pelo menos, 15.000 outras parcelas.
2. O reassentamento de, pelo menos, 4.042 famílias localizadas em parcelas para as quais o projecto do MCA não poderá emitir nenhum título Este número tende a aumentar, à medida que se formalizarem as restantes áreas da cidade.
3. A transferência de aproximadamente 7.300 *Tombos* impressos para a base de dados digital, criada pelo projecto do MCA.

TITULAÇÃO DE TERRA E O REGULAMENTO DO SOLO URBANO

Uma das contribuições mais importantes do projeto *Acesso Seguro à Terra* é o facto de os títulos oficiais, tal como o que se ilustra na Figura 7, estarem a ser emitidos para os ocupantes legítimos das diferentes parcelas de terra que estão a ser regularizadas e formalizadas, conforme se discutiu nas secções anteriores.

Estes títulos estão a ser visivelmente emitidos de acordo com o modelo previsto no

*Regulamento do Solo Urbano*¹⁰ e referem-se à parcela definida no mesmo, e não à construção que se encontra no terreno, que não aparece descrita. Além disso, importa notar que a linha 6 do Título passa a ter a redacção *Dados do despacho de Autorização Definitiva*, e que a linha 14 - onde se lê *Prazo*, referindo-se ao facto de o título ter ou não uma data de expiração - indica *Não sujeito a Prazo, cf alínea b) do n° 2 do artigo 17 da Lei n° 19/97, de 1 de Outubro*. Finalmente, observe também que a linha 13 do título emitido para o uso da terra indica que este uso é residencial [please check, English is not clear].

Estes factores significam uma mudança muito significativa na prática e nos processos de administração do solo urbano em Moçambique, pois permitem, conforme se pretende com o *Regulamento do Solo Urbano*, a emissão de títulos de terra numa base permanente, em parcelas destinadas a usos residenciais em ambientes urbanizados. Portanto, assim que o proprietário tem o título nas suas mãos, pode registá-lo na *Conservatória de Registo da Propriedade*, bem como negociá-lo no mercado aberto. Por outras palavras, o processo de 3 fases de acesso a um título, descrito no início desta secção, é efectivamente reduzido a um processo de uma única fase, em que o documento temporário que costumava ser atribuído (DUAT ou Tombo em Quelimane) é convertido num documento definitivo que não precisa de ser ‘aperfeiçoado’ através de construções e comprovação oficial da construção de obras de melhoramento na parcela dentro de um prazo previamente estabelecido.

¹⁰ República de Moçambique, Conselho de Ministros, Decreto n° 60/2006, de 26 de Dezembro.

Figura 7 - Título de Uso e Aproveitamento da Terra para uma parcela em Quelimane. Este modelo segue aquele estabelecido pelo Regulamento do Solo Urbano.

Fonte: Assistência Técnica ao Componente da Terra, pelo MCA, Maputo, Moçambique.

Por conseguinte, é possível converter automaticamente todos aqueles documentos *Tombo* emitidos em Quelimane no passado, em documentos TUATU, de acordo com o modelo definido no *Regulamento do Solo Urbano*.

LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO

Considerou-se que o licenciamento de construção em Quelimane se efectuava de uma forma relativamente ‘eficaz’. Proceder-se apenas a uma avaliação, na qual se consideram o uso da terra e os aspectos arquitectónicos e de engenharia do projecto. Não existe uma análise detalhada dos componentes estruturais, mecânicos, eléctricos ou hidráulicos do projecto, visto que o município não tem pessoal com formação nestas áreas. Além disso, a maioria dos projectos que procuram obter licença na cidade são geralmente apresentados por técnicos com formação de nível médio em arquitetura e / ou engenharia civil e que aplicam os elementos básicos de concepção e construção que são normais da área.

[Here the translated text keeps disappearing. This is a technical problem due to having to work on the basis of a pdf file. I kindly suggest you solve this problem yourself.]

Devido a esses factores, o processo de análise demora apenas alguns dias tornando-se, por isso, o processo mais curto e menos complexo dos cinco processos administrados pela Vereação, tal como aparecia ilustrado na Figura 3 da página 16, e como aparece de novo resumido na Figura 8.

Figura 8 – Ilustração sumária dos cinco principais processos geridos pela Vereação de Infra-estrutura e Construções. A área destacada corresponde ao processo de emissão da licença de construção.

No entanto, os diferentes casos estudados, tal como aquele ilustrado na Figura 9, indicam que este processo demora cerca de 3 meses. Porém, tal como o mostram as últimas três linhas do gráfico, os passos técnicos que são da responsabilidade da Vereação foram realizados em menos de duas semanas, devendo-se a maior parte do tempo gasto aos passos seguintes, nomeadamente ao processamento do documento oficial pelo Gabinete do Presidente, à elaboração do documento de resposta oficial da Vereação, e à assinatura deste último pelo Secretário-Geral, em nome do presidente. Estes são os motivos que justificam uma análise mais detalhada.

O processo de licenciamento de construção envolve as quatro tarefas que se seguem:

1. A obtenção de informação;
2. O pagamento da taxa de processamento;
3. A preparação e apresentação dos planos de construção e dos documentos para análise e aprovação;
4. O pagamento e obtenção da licença de construção.

Figura 9 – Detalhe dos passos realizados no processamento da Legalização da Propriedade e de uma Licença de Construção em Quelimane para a parcela descrita no Tombo municipal N° 5395.

A realização deste processo envolve uma série de etapas e acções perante as seguintes seis repartições do município: (i) *Secretaria Geral*, (ii) *Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações* (o gabinete do director), (iii) *Repartição de Urbanizações*, (iv) *Repartição de Construção*, (v) o *Gabinete do Presidente do Conselho Municipal* (PCM), e (vi) *Contabilidade*.

Conforme ilustrado na Figura 10, o processo é como se segue:

1. O munícipe solicita informações e recebe um formulário da Secretaria-geral.
2. O munícipe preenche o formulário e dirige-se à Contabilidade, onde procede ao pagamento de uma taxa para o processamento da licença de construção e onde se emite uma *Guia de Pagamento* (recibo).
3. O munícipe prepara e reúne todos os planos e documentos necessários, incluindo o *Termo de Responsabilidade* (declaração ajuramentada, certificando a autorização da prática profissional), uma cópia do plano topográfico da propriedade e do *Tombo*, além de qualquer outro certificado, tal como um certificado sobre as condições sanitárias da parcela.

Fonte: Cadastro do Município de Quelimane, **Tombo N° 5395**, Quelimane, Junho de 2012.

Figura 10 – O processo envolvido na obtenção de uma licença de construção em Quelimane, Moçambique.

4. O munícipe apresenta os documentos, o formulário e o recibo directamente à Vereação, onde são registados no livro de registo deste departamento e transferidos para o Vereador, que atribui o processo a um responsável.¹¹
5. Ao receber o pedido, o Funcionário da *Repartição de Construção* vai à *Repartição de Urbanizações* (responsável pelo Cadastro) buscar a pasta que contém os originais do *Tombo* e do plano topográfico. Tendo verificado a correspondência entre cópias e originais, o Funcionário procede a uma avaliação dos planos e dos documentos de construção. Conforme indicado anteriormente, é feita apenas uma avaliação, em que se considera o uso da terra e os aspectos arquitectónicos e de engenharia do projecto.
6. Se o Funcionário tiver alguma dúvida ou os resultados da avaliação forem negativos, este contacta o munícipe para obter quaisquer esclarecimentos e proceder a eventuais modificações. Isto pode conduzir (dependendo da gravidade do caso) a uma ‘queixa’ apresentada directamente ao Presidente do Conselho Municipal que, eventualmente, terá de se pronunciar sobre a decisão do Funcionário.
7. Se a avaliação do projecto for positiva, o processo é enviado, juntamente com uma nota sobre a decisão recomendada, para o Gabinete do Presidente do Conselho Municipal, onde é registada no livro de registo do Gabinete, e transferida para o *Presidente*, para obtenção do seu acordo e autorização para a

¹¹ Para poupar tempo, o Funcionário que recebe as pastas na recepção da Vereação já tem instruções para encaminhar directamente alguns tipos de pedidos (incluindo licenças de construção) para o funcionário responsável.

emissão da licença. Assim que termina este processo, a pasta é devolvida à *Repartição de Construção*, para ser preparada a resposta oficial (a licença actual é uma carta que aprova os planos e os documentos de construção).

8. Após receber a pasta, o Funcionário prepara a carta de resposta, a qual é então enviada para a *Secretaria-Geral*, para ser assinada pelo Secretário em nome do Presidente do Conselho Municipal.¹² Uma vez assinada, o município é informado da necessidade de pagar a licença de construção.
9. O município dirige-se à *Contabilidade* onde procede ao pagamento de uma taxa para o processamento da licença de construção, sendo emitida uma *Guia de Pagamento* (recibo). A Guia volta a ser apresentada à *Secretaria-Geral*, onde é entregue a carta oficial.
10. A pasta contendo as cópias dos documentos é devolvida ao Cadastro localizado na *Repartição de Urbanizações*.

Devido aos poderes de assinatura do *Presidente do Conselho Municipal*, cada processo tem de passar pelo seu gabinete. Isto pode, portanto, demorar muito tempo, incluindo várias semanas ou meses, de acordo com declarações dos funcionários que foram entrevistados.

Titulação das Obras de Melhoramento

A titulação da construção ou de obras de melhoramento (mais conhecidas como *benfeitorias*) também é um componente crítico do processo de licenciamento da construção em Moçambique, pois é aquela que pode ser registada no *Conservatória de Registo da Propriedade* e ser comercializada no mercado. É também por este motivo que está incluída na pesquisa que define o desempenho do país, no índice de *Lidar com as Licenças de Construção*, que faz parte do Relatório *Doing Business*.

A obtenção deste documento inclui também as tarefas e passos ilustrados na Figura 10, com duas diferenças:

1. Em vez de analisar os planos e documentos de construção (passo 3.3 no gráfico), as obras são inspeccionadas por um Funcionário da *Repartição de Construção*, que faz uma anotação formal dos resultados obtidos, na pasta. No escritório prepara-se a *Certidão de Benfeitorias*, a qual é enviada para o Gabinete do Presidente do Conselho Municipal, onde é registada no livro de registo do Gabinete, e transferida para o *Presidente*, para obtenção do seu acordo e autorização para a emissão do título.
2. Após este processo, a pasta é devolvida à *Repartição de Construção* (em vez de *Construção*) para a preparação do título oficial. Depois, o processo segue os mesmos passos de transferência para a *Secretaria-geral*, notificação do município, pagamento e obtenção do título e arquivamento do processo no Cadastro.

OUTRAS ANÁLISAS DE TEMPO

¹² Tecnicamente, a licença é a aprovação do Presidente do Conselho Municipal escrita à mão e que aparece normalmente na carta de submissão do *Município*. A carta é uma formalidade que comunica esta decisão.

Para uma melhor compreensão da distribuição do tempo entre os vários departamentos, analisaram-se nove casos diferentes e seleccionados aleatoriamente, os quais foram divididos em três conjuntos de três processos administrados pela *Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações*. Com base na informação contida nas pastas de cada caso, foi possível identificar as seguintes datas para cada caso, que aparecem ilustradas nas Figuras 11 – 13:

- Data de entrada no município, que ocorreu na *Secretaria-Geral*
- Data de entrada na *Vereação de Infra-estrutura e Urbanizações*, para processamento.
- Data de envio dessa carta para o Gabinete do Presidente do Conselho Municipal
- Data de saída do município.

As datas em que as pastas regressaram do Gabinete do Presidente para o departamento responsável por preparar o documento oficial, bem como a data em que este último foi encaminhado para a *Secretaria-Geral* para as acções finais, não aparecem na pasta. Apenas consta a data em que o documento oficial é entregue ao município.

No entanto, o autor conseguiu estabelecer que a data marcada na assinatura de endosso do Presidente para uma decisão proposta pelo departamento responsável pelo processo, corresponde à data em que o documento foi recebido neste Gabinete. Além disso, a carta da *Secretaria-Geral* que comunica a decisão do Presidente ao município corresponde à data marcada na decisão do Presidente. Consequentemente, há uma grande lacuna entre as ‘datas marcadas’ e a verdadeira data em que a pasta sai do município.

Com base nisto e na informação disponível, pode-se concluir que:

1. Excepto numa instância (Processo 3 sob *Licença de Construção*), todos os processos parecem poder ser comparados, estabelecendo assim o universo em 8 processos.
2. Excepto num processo (dos 8), o trabalho técnico não ultrapassa os 30% do tempo gasto. Além disso, em 6 dos 8 processos, este tipo de trabalho mantém-se abaixo dos 20%.
3. Isto significa que, na maioria dos casos (6 em 8), 80% do tempo é gasto em questões administrativas.
4. O tempo médio para a *Concessão de Terreno* é de 50 dias, para a *Legalização de Terreno* é de 42 dias, e para a *Licença de Construção* é de 35 dias. Isto confirma que este último processo é o que consome a menor quantidade de tempo.
5. Devido aos procedimentos da ‘gestão de datas’ descrito anteriormente e à inexistência de informações sobre as datas que correspondem à devolução da pasta ao departamento responsável pelo processo de preparação da resposta oficial e do seu encaminhamento para a *Secretaria-Geral*, não é possível discriminar os longos períodos entre o Gabinete do Presidente do Conselho Municipal e a resposta ao *município*.
6. Contudo, devido ao facto do Presidente do Conselho Municipal deter o poder de assinatura sobre todos os actos municipais, parece possível que a carga de trabalho que isto deve representar esteja no centro dos longos períodos descritos no parágrafo anterior. Embora não tenha sido possível estudar esta questão

devido ao curto prazo deste trabalho, esta deve ser analisada mais profundamente.

Figura 11 – Gastos de tempo (em dias) e distribuição no seio dos departamentos (em %) para três casos em que se procurava obter uma Concessão de Terreno

Figura 12 - Gastos de tempo (em dias) e distribuição no seio dos departamentos (em %) para três casos em que se procurava obter uma Legalização de Terreno.

Figura 13 - Gastos de tempo (em dias) e distribuição no seio dos departamentos (em %) para três casos em que se procurava obter uma Licença de Construção.

Figura 14 – Acções prioritárias em toda a cidade, definidas pelo Plano de Estrutura Urbana de 1998

Figura 15 – Intervenções de bairro, resultantes do processo de consulta em toda a cidade e na comunidade, para o Bairro 4 em Quelimane.

PLANEAMENTO MUNICIPAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Na cidade de Quelimane, a área de ordenamento do território não se desenvolveu da maneira correcta e conforme foi prevista em 1998, quando foi emitido o *Plano de Estrutura Urbana*.¹³ Este plano, que foi elaborado como parte do *Projecto de Reforma dos Órgãos Locais (PROL)* financiado pelo Banco Mundial, apresentou uma avaliação abrangente dos desafios colocados ao município em matéria de desenvolvimento e as políticas e medidas mais eficazes para os enfrentar. Mais precisamente, o Plano incluiu as três componentes que se seguem:

1. Uma análise abrangente das condições urbanas em Quelimane naquela altura, em que se identificaram as principais necessidades, problemas e oportunidades de desenvolvimento. Isto incluiu avaliações exaustivas do crescimento populacional e das perspectivas económicas, do ambiente e dos sectores de habitação, transporte, água, saneamento e electricidade.
2. O *Plano de Estrutura* propriamente dito, que analisou várias alternativas estratégicas para o desenvolvimento do município e forneceu detalhes adicionais sobre a alternativa recomendada. Isto incluiu medidas espaciais, tais como a identificação de áreas adequadas para a expansão urbana (e, conseqüentemente, aquelas que não são adequadas), áreas que devem ser sujeitas a obras de melhoramento e as áreas que devem ser o centro da consolidação. O plano

¹³ República de Moçambique, Ministério da Administração Estatal, Direcção Nacional de Administração Local. *Plano de Estrutura e Plano das Acções Prioritárias para Quelimane*. Louis Berger International Inc. / Consultec. Novembro de 1998.

definiu também infra-estruturas, serviços sociais e medidas de desenvolvimento socioeconómico. Estas foram definidas tendo em conta os principais constrangimentos físicos e ambientais do território.

3. Um *Plano das Acções Prioritárias*, as quais resultaram das análises e da alternativa estratégica discutida acima. Isto inclui uma série de prioridades, de medidas que são necessárias em todo o município para implementar uma série de projectos propostos para os vários bairros da cidade.

As acções prioritárias foram definidas nas mesmas áreas / sectores que foram objecto do estudo, isto é, estradas, água, saneamento, drenagem, resíduos sólidos, saúde, educação, gestão ambiental e urbana e desenvolvimento económico. As acções foram definidas ao nível de toda a cidade, de modo a estruturar sistemas tais como os ilustrados na Figura 14.

Figura 16 – Organigrama proposto pelo Projecto de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), de 1998 para Quelimane

Ao nível do bairro, as acções prioritárias, bem como as inúmeras intervenções que foram definidas por meio de consultas e com a participação da comunidade, resultaram numa série de planos para cada bairro, tal como o plano ilustrado na Figura 15.

O *Plano* incluiu uma série de medidas de gestão e institucionais necessárias para a sua implementação. Estas incluíram melhores salários para os funcionários, um programa de capacitação contínua para funcionários e grupos comunitários e, de forma mais significativa, a criação de uma Direcção de Planeamento separada.

Como ilustra a Figura 16, esta Direcção deve consistir em Divisões de (i) Planeamento e Gestão, (ii) Regulamentos e Execução (iii) Cadastro e Administração do Território, e (iv) Estudos e Controle de Obras Públicas.

Apesar deste esforço importante, a situação é desoladora:

1. Dois dos três volumes que constituíam o relatório final do plano e que incluía os dois primeiros componentes descritos acima, desapareceram.
2. Uma fotocópia do terceiro volume e que incluía as acções prioritárias, encontra-se em mau estado e não parece ter sido usada, nem para referência nem para programar os investimentos.
3. Não há mapas ou planos em grande formato para informar os funcionários sobre os usos da terra, estradas, servidões e áreas protegidas, referências estas que são essenciais para as suas actividades diárias.

Devido a isto e ao facto de parecer não haver nenhuma actividade de planeamento sistemático nos escritórios da Vereação, é justo dizer-se que não existe nenhuma estrutura de planeamento em vigor.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Como foi referido na Introdução, o Presidente do Conselho Municipal de Quelimane está no processo de apresentar uma reforma administrativa para a apreciação da

Assembleia Municipal. Devido a isso, surge a oportunidade de introduzir algumas das idéias que resultam da presente análise. Com base na revisão geral concedida pela extensão curta deste projecto, os problemas descritos adiante se destacam.

A reforma estabelece a divisão das responsabilidades municipais pelas seguintes *Vereações* (Direcções)

1. *Vereação para a Área de Planificação de Desenvolvimento Autárquico*
2. *Vereação para a Área de Administração e Finanças*
3. *Vereação para a Área de Infra Estrutura e Habitação*
4. *Vereação para a Área de Educação, Saúde, Mulher e Acção Social*
5. *Vereação para a Área de Cultura, Juventude e Desportos*
6. *Vereação para a Área de Indústria, Comércio, Turismo, Mercados e Feiras*
7. *Vereação para a Área de Meio Ambiente, Saneamento, Jardins e Cemitérios*
8. *Vereação para a Área de Polícia Municipal, Fiscalização e Transportes.*

Embora pareça que estas cobrem as áreas fundamentais da gestão municipal, o leitor fica com a impressão de uma organização que cumpre os seus deveres básicos e a curto-prazo mas que não considera necessariamente as suas oportunidades nem os seus problemas estruturais de longo-prazo.

Por exemplo, ao Departamento de Indústria, Comércio e Turismo (que faz parte das Direcções discriminadas acima com o N^o 6) atribui-se a responsabilidade de administrar as actividades de fabrico de pão e pastelaria, assegurar as condições sanitárias do local de trabalho, estimular uma maior dinâmica, diversidade e eficácia do sector informal, autorizar a actividade informal, controlar a actividade informal, promover o turismo e criar um banco de dados das actividades comerciais.

Embora estas actividades constituam aspectos fundamentais da vida comercial urbana em Quelimane, parecem limitar as possibilidades do departamento para explorar novas oportunidades de desenvolvimento económico local. Por exemplo, o autor apercebeu-se (embora em termos gerais), de uma oportunidade para explorar uma maneira de transformar a empresa de gestão de resíduos urbanos numa empresa pertencente aos empregados, que poderia assumir a responsabilidade pelos activos, prestar serviços não só a Quelimane mas também aos seus vizinhos e, mais importante, servir de veículo para a resolução daquilo que parece constituir uma carga de trabalho pesada e que o município tem de suportar nesta área.

Outro exemplo é o parágrafo *Vereação para a Área de Meio Ambiente, Saneamento, Jardins e Cemitérios*. O nome do departamento sugere um mandato amplo, que inclui as principais responsabilidades pelo planeamento ambiental e pela mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. No entanto, atribuíram-se ao departamento responsabilidades tais como a prestação de apoio à sociedade civil na criação de programas que beneficiem o meio ambiente, garantir o embelezamento da cidade através da manutenção de parques e jardins, garantir a construção de parques infantis, garantir a higiene da cidade, manter as fossas das águas da chuva limpas e desobstruídas e outras actividades de natureza operacional semelhante. Não existe qualquer indicação de uma área que considere as questões estratégicas, de longo prazo, associadas a esta importante matéria.

O caso da *Vereação de Planificação de Desenvolvimento Autárquico* é outro exemplo. Embora esta Direcção pareça estar devidamente definida, inclui um *Departamento de Estudos e Projectos* cujo mandato é preparar o plano de trabalho do município, realizar estudos sobre a política juvenil e a sua inclusão nas estratégias municipais, fornecer uma apreciação técnica sobre os pedidos de propostas, harmonizar os investimentos nas áreas da juventude e desportos e colaborar com o *Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística* na elaboração de planos de urbanização.

No entanto, este *Departamento* não aparece discriminado em nenhum lugar sob a *Vereação de Infra Estrutura e Habitação*, que é onde parece estar incluído.

Finalmente, o autor observa várias inconsistências estruturais no projecto da proposta de *Estatuto*. Algumas *Vereações* aparecem discriminadas nas secções iniciais com um determinado nome e nas secções seguintes aparecem com nomes diferentes. As próprias denominações parecem ser longas e confusas. No Capítulo de *Tarefas* aparecem discriminados alguns Departamentos que não estão incluídos nos capítulos anteriores e que fornecem a estrutura global da organização.

A CAMINHO DA REFORMA

Tal como se indica na introdução, com base no estudo e nas entrevistas realizadas em Quelimane, fizeram-se as recomendações que se descrevem adiante. A estas recomendações, segue-se uma breve avaliação da possibilidade de as implementar dentro dos prazos da actual Administração, o mecanismo de implementação que seria recomendável, a descrição da pequena equipa que seria necessária para gerir o esforço e os mecanismos do governo que deveriam estar a funcionar para que os produtos e as mudanças pudessem ser rapidamente adoptadas pelas áreas relevantes da organização.

ANÁLISE

Mesmo dentro das limitações impostas pela natureza de curto-prazo deste trabalho, tornaram-se evidentes as questões que se seguem e que, devidamente abordadas, deveriam contribuir para uma gestão mais simples, efectiva e eficaz dos serviços municipais associados ao processo de licenciamento de construção em Quelimane.

GENERALIDADES

Embora o padrão da divisão formal - informal em Quelimane seja semelhante ao de outras cidades em Moçambique, não é menos surpreendente de observar. Nem é menos surpreendente a baixa densidade da cidade, que resulta numa extensão muito vasta da área urbanizada sobre um território que parece ter uma capacidade de suporte muito limitada. Neste contexto, qualquer que seja a solução a ser implementada sobre os processos associados a este estudo, esta irá essencialmente cobrir ou abordar apenas um sexto da área municipal ou um terço da área urbana do município. Consequentemente, os potenciais resultados das mudanças nas áreas que foram avaliadas também serão muito limitados.

No entanto, isto não deve impedir o município de tomar as medidas necessárias, especialmente por três razões:

1. Porque, como resultado do projecto *Acesso Seguro à Terra* e, espera-se, através da continuação do seu trabalho para cobrir toda a jurisdição, o município irá formalizar progressivamente as suas áreas informais. Se, conforme se espera, a dinâmica, os prazos e os processos identificados pelo autor estiverem associados apenas a um terço da área formal, a formalização dos outros dois terços irá, portanto, exercer uma forte pressão sobre os serviços municipais que foram analisados. Por isso, é necessário dar-se início à reforma.
2. Se for aplicada em breve uma reforma que é mais adequada à realidade actual, o governo terá muito mais capacidade para gerir o aumento da procura e as pressões que irão surgir provavelmente no futuro.
3. Porque a natureza de pequena escala, tanto da situação como das reformas que possam surgir, pode oferecer a Quelimane uma solução que poderia, eventualmente, ser partilhada com os muitos municípios que são semelhantes em Moçambique.

Tal como se indica acima, a densidade muito baixa e a proliferação da população pelo território municipal é também um fenómeno surpreendente que precisa, tanto quanto antes, de uma resposta do município. Embora alguns padrões, tais como os pomares, estejam associados à própria essência da vida africana e moçambicana, existem mecanismos que o município deve explorar e que permitem que estas tradições ainda se mantenham numa estrutura de maior densidade populacional.

Um mecanismo que se pode explorar é a definição, por lei municipal, do limite urbano ‘definitivo’ do município, e a criação de um mecanismo de tributação de terra, mesmo que seja simples e de muito baixo custo para o cidadão, que reflecta a divisão urbana - rural.

FINANÇAS

No que diz respeito às finanças do município, a participação da *Vereação* nas receitas e nos custos da administração parece equilibrada, especialmente no que diz respeito aos custos da *Vereação* como uma percentagem das receitas que gera, que é de 45%. Isto é significativo se comparado a Maputo, onde tal não acontece.¹⁴ No entanto, são precisos mais estudos da actividade de construção e do licenciamento, em termos económicos, fiscais e de custo/benefício, para se poderem fornecer recomendações sólidas relativamente a este tópico.

GASTOS DE TEMPO

Enquanto as respostas oficiais do município ao questionário fornecido pelo autor indicam 430 dias ‘brutos’ ou 346 dias ‘líquidos’ como o tempo necessário para cumprir o processo de obtenção de uma licença de construção, tal como definido no relatório

¹⁴ Veja Volume I deste projecto.

Doing Business, a análise do estudo de caso apresentado na Figura 8 mostra que o tempo real é de 270 dias. Isto também se pode demonstrar (parcialmente) através das análises de tempo efectuadas sobre vários casos de vários processos administrados pela *Vereação*, em que os tempos gastos coincidem com aqueles incluídos na Figura 8.

No entanto, estes tempos gastos ainda devem ser objecto de grande preocupação, especialmente devido à reduzida área da cidade em que realmente ocorrem (não superior a 30%) e à tendência para um crescimento pequeno e negativo da procura deste serviço. Está comprovado que o constrangimento, em todos os casos estudados, ocorre na gestão do fluxo de trabalho, em que se perde 70 a 80% do tempo a tratar de questões administrativas e apenas 20 - 30% do tempo a ser gasto em actividades técnicas.

Além disso, embora pareça haver uma redução do número de casos sem resolução, não parece haver um mecanismo a funcionar para evitar que isto aconteça em primeiro lugar. Este assunto deve ser analisado mais profundamente.

Isto destaca a necessidade de implementar um sistema de fluxo de trabalho electrónico. Esta ferramenta tem demonstrado, em muitas situações, reduções efectivas de tempo no tratamento de processos.

ACESSO À TERRA E CONSTITUIÇÃO DE PROPRIEDADE

O desempenho da *Vereação de Infra Estrutura e Urbanizações* não se destaca nem com mais nem menos eficácia do que o de outras *Vereações* do Município que foram alvo de breves visitas do autor.¹⁵ No entanto, a presença do projecto *Acesso Seguro à Terra* nos seus escritórios, cria uma dinâmica completamente nova que aumenta significativamente os níveis actuais de precisão, efectividade e eficácia na prestação do serviço muito importante de administração de terra. Por conseguinte, deve-se abordar a questão de como incorporar os instrumentos e as dinâmicas recém-criadas naquelas já existentes.

O autor não foi capaz de identificar se, para além do conceito de ‘formação no local de trabalho’ aplicado por este projecto, em que 3-5 profissionais do município recebem a formação necessária para realizar as tarefas após a saída dos consultores externos, existem planos do município para quaisquer outros mecanismos de implementação ou de escalação.

O município deve, portanto, planear e começar a aplicar um processo de implantação daquelas ferramentas novas, eficazes e altamente técnicas, que o novo cadastro traz para o município. Este plano irá provavelmente requerer serviços de consultoria e recursos humanos adicionais, para o município poder responder devidamente aos desafios e continuar a formalizar e a emitir títulos, a gerir os efeitos do reassentamento das

¹⁵ O autor considerou, embora de maneira inteiramente perceptual e com base em visitas muito curtas que, em todos os departamentos, há um desempenho adequado e uma boa prestação de serviços aos cidadãos. As pessoas que se encontram nos diferentes escritórios parecem estar a cumprir as suas funções, os supervisores parecem estar atentos aos seus subalternos, e o seu chefe, o Presidente do Conselho, também parece infundir um espírito de equipa e de missão, sendo todos eles entendidos pelo autor como muito positivos.

famílias numerosas que não podem beneficiar dos *Títulos de Uso e Aproveitamento da Terra* (até agora mais de 4.000) e a transferir os cerca de 7.300 Tomboos impressos para a base de dados digital criada pelo projecto *Acesso Seguro à Terra*, do MCA.

LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO

Tal como em Maputo, o próprio processo de licenciamento de construção em Quelimane (ou seja, estudar o projecto, emitir a licença e a autorização de ocupação final) está ‘preso’ no meio dos processos mais complexos de acesso à terra e de formação da propriedade. Portanto, tal como se propôs em Maputo, é necessário ‘libertar’ o processo de licenciamento da construção daqueles outros dois processos, após o que as reformas propostas naquela cidade parecem ser aplicáveis. Na verdade, a mais importante já está em curso, que é a eliminação do conceito (e processo) segundo o qual a propriedade só fica melhorada após a conclusão da construção, através da emissão do *Título de Uso e Aproveitamento da Terra Urbana*, conforme descrito no Capítulo anterior.

A divisão das *Construções* também parece estar limitada, com 6 dos 20 funcionários profissionais a estarem ocupados principalmente com questões associadas às obras de estradas, infra-estrutura e outras obras de construção realizadas ou terceirizadas pelo município, bem como com as várias garagens e oficinas pertencentes ao município. Há apenas um único profissional visivelmente ocupado com o licenciamento de construção, sendo este também o responsável pelo planeamento municipal e ordenamento territorial.

No entanto, e conforme discutido anteriormente, mesmo com estas limitações, a divisão de *Construções* está a funcionar de forma eficaz e eficiente. Isto pode ser atribuído a três factores:

1. Ao nível elementar dos planos e documentos de construção que normalmente são apresentados por profissionais locais que apresentam, geralmente, credenciais de educação apenas de nível médio;
2. À revisão ‘integral’ (isto é, de uma só vez) desses planos e projectos. Ou seja, ambos as partes (cidadão e município) funcionam ao nível básico em que se desenham e produzem os prédios e as construções em Quelimane, e,
3. A uma aprovação ‘automática’ no que diz respeito à consistência dos projectos com o plano do ordenamento do território do município.

Os factores (1) e (2) NÃO são negativos, pois podiam servir de exemplo em como os ‘mecanismos simples com regras simples’ são o modo como se devem conduzir os trabalhos nesta área específica da administração municipal. Por outras palavras, Quelimane pode estar já a proceder dentro dos parâmetros desejados de uma intervenção limitada do Estado na análise preliminar dos planos e documentos de construção. Se fosse este o caso, isto necessitaria de uma formalização e consolidação (possivelmente através de uma *Postura Municipal*), bem como do apoio daqueles que promovem uma intervenção mais limitada do Estado nesta área da administração municipal.

Não obstante estes argumentos, essas questões devem ser estudadas com mais pormenor, para determinar a sua aplicabilidade no âmbito das limitações e regulamentos de prestação de contas que as regem. Por exemplo, o que acontece hoje, parece dever-se

à ausência de uma base de peritos no município, que resulta em (a) projectos que estão a ser desenhados principalmente por profissionais com um nível de ensino básico ou médio, que utilizam as formas tradicionais de construção e (b) uma grande falta de profissionais qualificados que o município teria que contratar para poder realizar essas tarefas.

No entanto, o factor (3) É negativo, pois representa um processo, ‘de facto’, de transformação da terra, que pode ser a causa de grandes custos para a sociedade e o meio ambiente a longo-prazo. Isto acontece porque o município não tem um *Plano de Estrutura Urbana* actual, nem as capacidades profissionais e a estrutura institucional necessárias para levar a cabo, de forma adequada, o seu papel e as suas responsabilidades associadas ao planeamento do desenvolvimento municipal. Esta questão discute-se na secção seguinte.

Com base nestes argumentos, deve-se estudar o quadro regulamentar de acção com vista aos arquitectos e engenheiros poderem determinar até que ponto estes profissionais podem assumir a responsabilidade total por todos os aspectos técnicos dos seus projectos. Isto também deve incluir o saber em que medida o município tem competência para regulamentar a actuação profissional, de forma a que um quadro ‘liberalizado’, tal como o que aqui se sugere, possa ser definido através de uma *postura municipal*. O estudo de um código de construção simplificado e de fácil aplicação também podia ser altamente benéfico.

De uma maneira diferente do caso de Maputo, em que se transferiu o serviço de licenciamento de construção, do Departamento que geriu este processo, para aqueles de ordenamento do território, acesso à terra e constituição de propriedade,¹⁶ em Quelimane, a *Vereação de Infra Estrutura e Urbanizações* mantém essa estrutura integrada. Enquanto no caso de Maputo se considerou positivo transferir o licenciamento de construção para outro departamento, em Quelimane pareceu ser melhor mantê-lo. Isto porque não há nenhuma outra área orgânica no município que pudesse assumir este serviço e porque a criação de um Departamento ou *Vereação*, com este único objectivo, não seria conveniente devido ao âmbito limitado do processo e à baixa procura deste serviço .

PLANEAMENTO MUNICIPAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O papel de planeamento social, económico e físico, é fundamental e estrutural para qualquer município. O município é a forma mais importante de governação para o cidadão e, o planeamento, é a ferramenta mais importante para se projectarem as necessidades, problemas e oportunidades colectivas, bem como a capacidade de manutenção da terra, sem causar danos irreparáveis. Um município sem um quadro de ordenamento e um ambiente institucional e social para o administrar, irá evoluir de uma forma que irá, muito provavelmente, resultar em custos muito mais elevados para a sociedade, para o meio ambiente e para as gerações futuras.

Em Quelimane, esta função fundamental situa-se claramente aos níveis mais baixos da

¹⁶ Veja o Volume I deste projecto.

lista de prioridades, simplesmente devido à sua natureza de longo prazo e ao facto de ser um assunto que não exerce pressões imediatas sobre os recursos limitados que têm que ser alocados para questões quotidianas muito mais prementes. Esta poderia ser a razão principal pela qual a divisão de *planificação* tem apenas 2 dos 20 profissionais que compõem a *Vereação*. Um deles é também responsável pelo licenciamento de construção. Isto também pode ser demonstrado pelo facto de nunca se terem implementado, nem o *Plano de Estrutura Urbana* de 1998 nem a proposta feita no ano de implementação da *Direção de Planeamento e Desenvolvimento*, discutida no capítulo anterior,

Consequentemente, uma das medidas mais importantes, em Quelimane, deve ser a instituição de uma nova unidade de planeamento municipal e de ordenamento do território.

Esta deve ser instalada como um novo departamento ou *Vereação*, por dois motivos:

1. Porque o sistema irá evoluir para uma situação em que o *Plano de Estrutura Urbana* será menos afectado do que é actualmente pelas pressões do desenvolvimento económico (caso de Maputo), e
2. Porque a *Vereação de Infra Estrutura e Urbanizações* é uma unidade assente na gestão diária das questões topográficas, de engenharia e construção mais prementes e que requerem mais tempo e recursos do que aqueles que existem. Portanto, se houvesse mais recursos humanos disponíveis estes seriam, muito provavelmente, 'absorvidos' pela resposta a estas exigências. Uma boa unidade de planeamento não precisa de ser grande; só precisa de espaço e condições que lhe permitem operar com independência.

Esta separação iria criar uma divisão muito mais clara entre o 'juiz' e as 'partes', isto é, uma relação mais distante e que é recomendável entre aqueles que planeiam o desenvolvimento dentro da jurisdição, e aqueles que (a) o administram - o governo, e (b) o executam - os diferentes actores económicos.

A estrutura proposta para a *Vereação* em 1998 (que consistia nas divisões de *Gestão e Planeamento, Regulamento Cumprimento, Cadastro e Administração de Terrenos e Estudos e Fiscalização das Obras Públicas*), embora fosse positiva, foi mais uma maneira de redefinir os processos em vigor na altura. Com os avanços registados na compreensão do uso da terra, do planeamento ambiental e do desenvolvimento sustentável, da mudança climática e outros, o departamento de planeamento deveria basear-se nos seguintes parâmetros:

1. O departamento deveria obter apoio em três áreas: desenvolvimento social e económico; alterações e adaptação climática e ambiental; e uso da terra e planeamento físico.
2. Este departamento deveria ser aquele que supervisiona os serviços de cadastro e geomáticos, a serem prestados ao departamento de planeamento e a outros departamentos do município.

3. Olhando para o futuro, quando se pudessem implementar os indicadores e o planeamento com base em resultados, o departamento deveria ter uma divisão de ‘banco de projectos’ que teria, também, o objectivo de aproveitar os projectos que já foram identificados em exercícios de planeamento anteriores. Ao sistematizar a base de projectos do município, garante-se uma distribuição mais eficiente dos recursos.

Perante esta situação, seria recomendável que o novo departamento se denominasse *Vereação para a Área de Desenvolvimento Municipal (VDM)*.

Embora sejam necessários mais estudos para o demonstrar efectivamente, esta divisão administrativa pareceria ter mais probabilidades de sucesso na cidade de Quelimane do que em Maputo. A razão prende-se com a falha, na capital, de uma reforma recente direccionada para este objectivo, devido a uma série de factores relacionados com a economia política da cidade e que se poderiam gerir mais facilmente em Quelimane ou que, simplesmente, não existem ali.¹⁷

Tal como se indica na secção seguinte, algumas divisões que pertencem a outras *Vereações* devem ser transferidas para a unidade recém-criada, e devem-se fazer também algumas modificações nos títulos que identificam algumas dessas *Vereações*.

REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa proposta pelo Presidente do Conselho Municipal de Quelimane representa um passo importante na direcção certa. No entanto, é evidente, pela curta avaliação do projecto de reforma, que a abordagem à necessidade de um forte departamento com uma visão a longo-prazo, não foi feita como devia.

Pelo que seria de grande conveniência aproveitar a oportunidade deste esforço para implementar a *Vereação para a Área de Desenvolvimento Municipal (VDM)* que se propôs. Este departamento estaria mandatado para o planeamento a longo-prazo, assente em estudos socioeconómicos e ambientais, estudos de alterações e adaptações climáticas e em estudos físicos e projecções para o município.

Consequentemente, a área do *Meio Ambiente*, incluída na *Vereação para a Área de Meio Ambiente, Saneamento, Jardins e Cemitérios*, bem como o *Departamento de Estudos e Projectos*, que faz parte da *Vereação para a Área de Planificação de Desenvolvimento Autárquico*, deviam ser transferidos para o novo departamento,

Para ser mais simples entender a reforma administrativa que está a ser proposta, também seria recomendável que se efectuassem várias alterações aos títulos das *Vereações*. Estes encontram-se indicados na secção seguinte.

¹⁷ A expansão económica que se está a sentir em Maputo está a conduzir para mudanças contínuas e para aquilo que parece ser uma falta de rigor na definição e preservação dos planos de uso da terra que estão em vigor. Consequentemente, o planeamento continua a estar estreitamente ligado às pessoas que decidem sobre o acesso à terra e aos processos de constituição de propriedade, administrados pela cidade. Este não é claramente o caso em Quelimane, que não tem um plano em vigor e que não tem questões de desenvolvimento económico prementes e que exijam modificações constantes no seu plano de ordenamento do território.

RECOMENDAÇÕES

A análise acima exposta resulta nas sete recomendações que se seguem:

UM: UMA CONTINUAÇÃO REGULAR DO PROJECTO ACESSO SEGURO À TERRA

O objectivo é garantir a continuidade do trabalho realizado pelo projecto *Acesso Seguro à Terra*, do MCA, que termina em Setembro de 2013. Quelimane, para se preparar para isto, deve realizar as seguintes tarefas:

1. Definir os requisitos e procurar os recursos para ampliar o projecto *Acesso Seguro à Terra*, de modo a cobrir 100% da jurisdição municipal. Conforme indicado anteriormente neste documento, o projecto do MCA terá abrangido quatro áreas diferentes da cidade de Quelimane e emitido cerca de 12.000 títulos. Isto levanta a questão do modo como se irá continuar com esta metodologia de maneira a abranger todo o município considerando que, quando o programa terminar, o apoio técnico e humano ficará reduzido.
2. Definir, de acordo com o *Regulamento do Solo Urbano*, as três categorias de terra que se seguem:
 - A. Urbanizada
 - B. Apta para Urbanização, e
 - C. Não apto para a Urbanização (rústica, protecção ambiental, etc.)
3. Converter os *Tombos* existentes para Títulos, de acordo com o *Regulamento do Solo Urbano*.
4. Implementar o novo processo de *Averbamento do Título*, que substitui a transferência do beneficiário do título, de acordo com o *Regulamento do Solo Urbano*.
5. Realizar uma campanha, em grande escala, para emitir e distribuir os *Tombos* convertidos.

Estas medidas deverão permitir a sustentabilidade das ferramentas e mecanismos muito sofisticados que foram postos em prática pelo projecto do MCA.

DOIS: IMPLEMENTAR O DEPARTAMENTO DE PLANEAMENTO MUNICIPAL DE QUELIMANE

O objectivo é elevar os (quase inexistentes) serviços de planeamento de desenvolvimento municipal de Quelimane para um nível tal que permita a estes serviços, não só o desempenho da sua principal função em conformidade com a lei e com os níveis básicos de boas práticas, como também a utilização efectiva das novas

ferramentas para a gestão da informação da terra que estão a ser elaboradas e implementadas através do projecto *Acesso Seguro à Terra*.

Para conseguir isto, o município deve:

1. Criar a *Vereação para a Área de Desenvolvimento Municipal (VDM)*. O facto do Presidente do Conselho Municipal estar a defender a aprovação de um novo *Estatuto Orgânico do Conselho Municipal*, constitui uma oportunidade única para concretizar este objectivo. A nova *Vereação para a Área de Desenvolvimento Municipal* deve ser composta pelas seguintes Divisões:
 - A. Divisão do Desenvolvimento Social e Económico (SED)
 - B. Divisão do Ambiente, Alterações Climáticas e Adaptação (ECC)
 - C. Divisão do Ordenamento do Território (PDL)
 - D. Divisão do Cadastro e Informação Geográfica (CGI)
 - E. Divisão do Banco do Projecto (PBD)
2. Implementar a nova *Vereação de Desenvolvimento Municipal*, realizando as etapas que se seguem, pela ordem em que se encontram apresentadas:
 - A. Contratar pessoal novo e altamente qualificado. Isto pode ser conseguido através de um mecanismo semelhante ao existente em Maputo, em que o Banco Mundial apoia certos profissionais através de bónus salariais compatíveis com as suas capacidades.
 - B. Construir, a partir da base de dados geográficos fornecida pelo projecto *Acesso Seguro à Terra*, as bases de dados sobre o uso da terra, a área de ocupação e o índice de construção do município.
 - C. Conceber um novo *Plano de Estrutura Urbana* que abranja toda a jurisdição municipal e alterando o seu nome, portanto, para *Plano de Estrutura Municipal*.
3. Transformar a *Vereação para a Área de Infra Estrutura e Habitação* em *Vereação de Engenharia Municipal (VIM)*. Esta deve ser composta pelas seguintes divisões:
 - A. Divisão de Obras Públicas (concepção, gestão e controlo de pontes, estradas e de infra-estruturas)
 - B. Divisão de Licenciamento e Controlo de Desenvolvimento
 - i. Urbanização e Subdivisão da Terra
 - ii. Construção e Edifícios

Estas medidas permitiriam uma divisão sólida e muito necessária das funções, entre aqueles que planeiam o desenvolvimento municipal e aqueles que aplicam os preceitos contidos nos planos. As funções dos primeiros constituem uma tarefa fundamental para

conceptualizar um desenvolvimento equitativo e sustentável do município e que não devem estar ligadas às actividades, igualmente importantes mas diárias, a que implica a aplicação dos preceitos de planeamento e desenvolvimento da terra.

Isto também permitiria o surgimento de um perfil muito mais claro para ambos os Departamentos: um, é um departamento com um perfil de planeamento e conceptualização de longo prazo, enquanto o outro é um departamento com um perfil muito mais baseado na engenharia.

TRÊS: IMPLEMENTAR UM PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO RACIONALIZADO E UM MECANISMO DE CONTROLO DE DESENVOLVIMENTO REFORÇADO

O objectivo é conceber e implementar as alterações necessárias para o município começar a aplicar o mecanismo de desenvolvimento da terra e de licenciamento de construção ‘racionalizado’, que também se está a iniciar para a Capital de Maputo, bem como um controle efectivo das actividades de urbanização e de construção dentro da jurisdição. Isto inclui as seguintes tarefas:

1. Delegar, nos arquitectos, engenheiros e técnicos de obras civis profissionalmente registados, o certificado de cumprimento, por parte dos projectos de urbanização e / ou construção que pretendem realizar dentro da jurisdição, dos aspectos técnicos e daqueles relacionados com o uso da terra.
2. Investir a maior parte dos recursos humanos e técnicos disponíveis na Divisão que será responsável pelo controlo, à posteriori, dos desenvolvimentos de urbanização e construção na jurisdição.
3. Trabalho jurídico destinado determinar as limitações municipais à implementação desses mecanismos através de *Posturas Municipais* e, se for possível, preparação e apresentação dos mesmos à Assembleia Municipal.
4. Concepção do novo banco de dados e do modelo do fluxo de trabalho para levar a cabo as actividades acima definidas.
5. Definir as necessidades de recursos humanos e físicos para implementar o novo banco de dados e o fluxo de trabalho e procurar os fundos para a contratação e aquisição dos mesmos.

Estas medidas poderiam colocar Quelimane numa posição única no país, podendo-se tornar um caso real em que a acção governamental se concentra mais em controlar os desenvolvimentos à medida que estes ocorrem (com normas de prática claras) e menos em controlá-los previamente à sua realização, que é onde residem a maior parte das dificuldades dos mercados.

QUATRO: EXPLORAR UM MECANISMO DE CO-PROPRIETÁRIO OU DE PARCERIA PÚBLICA PRIVADA PARA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CIDADE.

O objectivo é definir um modelo e um mecanismo para modernizar a recolha e eliminação de resíduos sólidos, bem como para reduzir os encargos associados à grande força de trabalho da empresa municipal da Quelimane que presta este serviço.

1. Realizar um estudo económico preliminar sobre resíduos sólidos em Quelimane para determinar os níveis de produção, a estrutura dos custos, as despesas da modernização, as potenciais fontes de receita de transferências, os doadores, reciclagem, tarifas e prestação de serviços a outras jurisdições, entre outros.
2. Avaliar a possibilidade jurídica e económica de transformar a empresa municipal numa empresa privada, estruturando-a como empresa coproprietária, com todos ou alguns dos seus colaboradores, transferindo todos os activos e passivos e assinando um contrato de exclusividade para alguns anos de modo a fazer a transição adequada para um mercado aberto.
3. Avaliar outras possibilidades, tal como o desenvolvimento de uma parceria pública-privada.

Estas medidas poderiam colocar Quelimane numa boa posição não só para tratar dos seus resíduos sólidos, como também para possivelmente prestar serviços aos municípios vizinhos. Também podia reduzir o peso das grandes despesas de pessoal, sem as dificuldades que implicam os mecanismos tradicionais de redução da força de trabalho.

CINCO: UM GOVERNO MÓVEL COMO OPÇÃO PARA A DESCONCENTRAÇÃO

O objectivo é conceber e implementar mecanismos que permitam ao governo municipal estar e trabalhar mais perto do cidadão que serve, sem se envolver em soluções fixas e dispendiosas.

1. Proceder a uma análise dos processos municipais que são mais importantes para os cidadãos de Quelimane.
2. Conceber um mecanismo destinado a mobilizar, de forma sistemática, a administração municipal daqueles serviços para os diferentes bairros da cidade. Alguns dos serviços que talvez se pudessem realizar (devido à sua complexidade relativamente baixa) incluem a entrega de títulos de terra, a recepção de pedidos de formalização de terra, averbamentos aos títulos de terra recém-estabelecidos, recebimento e aprovação dos pedidos de licenciamento de construção e cobrança de impostos, entre outros).
3. Procurar os recursos para implementar um mecanismo experimental.

SEIS: ALGUNS AJUSTAMENTOS À REFORMA ADMINISTRATIVA EM CURSO

O objectivo é colaborar com as autoridades de Quelimane na concepção e implementação de um novo *Estatuto Orgânico do Conselho Municipal*, que está prestes a ser apresentado à Assembleia Municipal.

Uma leitura preliminar deste documento permitiu ao autor sugerir as alterações dos nomes dos departamentos que aparecem na Tabela 7, bem como as características internas de alguns deles. (Veja recomendação N^o 2, acima).

Todavia, são necessários mais trabalhos para avaliar adequadamente a reforma proposta. Isto deve incluir as seguintes tarefas:

1. Efectuar uma análise aprofundada da estrutura municipal e da divisão departamental incluída no *Estatuto Orgânico do Conselho Municipal* a ser apresentado à Assembleia Municipal.
2. Avaliar este último com base no seu potencial para consolidar um governo simplificado, eficiente e eficaz.
3. Recomendar mudanças a serem incluídas no *Estatuto Orgânico do Conselho Municipal*, semelhantes às que aparecem na recomendação 2.

Estas medidas poderiam ser realizadas por meio de um breve processo de consulta com especialistas em áreas fundamentais, e poderiam beneficiar significativamente o Estatuto proposto actualmente.

SETE: MELHORAR A IMAGEM DO GOVERNO MUNICIPAL

O objectivo é projectar uma imagem de um governo municipal bem organizado, especialmente naquelas áreas em que existe uma interacção diária com o cidadão.

1. Fornecer sinais simples, mas claros.
2. Fornecer cartazes visíveis com instruções claras para o cidadão.
3. Fornecer um ponto único de informação para o cidadão, que classifica todas as entradas. Neste momento, o serviço é parcialmente prestado pelo escritório do Secretariado Geral, embora em circunstâncias muito limitadas.

Tabela 7 – Divisão Departamental incluída no Estatuto Orgânico do Conselho Municipal e Divisão proposta pelo autor

No.	Nome de acordo com o projeto de Postura Municipal	Nome e sigla proposta
a	Vereação para a Área de Planificação de Desenvolvimento Autárquico	Vereação para a Área de Desenvolvimento Autárquico (VDA)
b	Vereação para a Área de Administração e Finanças	Vereação para a Área de Administração e Finanças (VAF)
c	Vereação para a Área de Infra-Estruturas e Habitação	Vereação para a Área de Engenharia Municipal (VEM)
d	Vereação para a Área de Educação, Saúde, Mulher e Ação Social	Vereação para a Área de Desenvolvimento Social (VDS)
e	Vereação para a Área de Cultura, Juventude e Desportos	Vereação para a Área de Cultura e Recreação (VCR)
f	Vereação para a Área de Indústria, Comercio, Turismo, Mercados e Feiras	Vereação para a Área de Indústria y Comercio (VIC)
g	Vereação para a Área de Meio Ambiente, Saneamento, Jardins e Cemitérios	Vereação para a Área de Saneamento e Jardins (VAS)
h	Vereação para a Área de Polícia Municipal, Fiscalização e Transportes	Vereação para a Área de Polícia Municipal e Trânsito (VPT)
i	Nova Vereação	Vereação para a Área de Desenvolvimento Municipal (VDM)

Fonte: Município de Quelimane.

Possibilidades de Implementação

As recomendações referidas acima baseiam-se numa avaliação realizada em Quelimane durante um período de tempo muito curto; portanto, requerem uma análise mais aprofundada e detalhada. Esta também tem que ter em consideração o conhecimento dos especialistas locais e actores fundamentais sobre as diferentes áreas a serem tratadas e as sobre as potenciais medidas a serem recomendadas.

No entanto, pelas razões gerais a que se refere na Tabela 8 na página 50, as recomendações um, dois, três, seis e sete, parecem ser possíveis de implementar no mandato da actual Administração. Além disso, visto que nenhuma destas recomendações está sujeita ou dependente de qualquer outra, todas podem ser realizadas em paralelo.

Consequentemente, as dificuldades que poderiam limitar a sua implementação encontram-se associadas aos custos e à capacidade da administração para obter recursos para as financiar. No entanto, face à dimensão relativamente pequena do Governo e à sua condição de se encontrar localizado num único edifício, estes recursos não seriam necessariamente muito elevados, também porque os principais investimentos, especialmente aqueles que são necessários para criar sistemas de informação, já foram alocados e encontram-se no processo de implementação. Também houve um aumento da qualidade técnica e profissional do pessoal de base, com as recentes nomeações e através da formação ‘no local de serviço’ fornecida pelo projecto Acesso Seguro à Terra.

IMPLEMENTAR AS RECOMENDAÇÕES

Embora as recomendações acima descritas pudessem ser implementadas independentemente umas das outras, o mais conveniente seria agrupá-las e estabelecer um mecanismo para as realizar ao longo de uma trajectória planeada. Esta poder-se-ia chamar de Programa de *Modernização do Planeamento, Licenciamento e Ordenamento do Território de Quelimane*.

Tabela 8 – Possibilidade de implementação das várias recomendações

No.	Recomendação	Possibilidade de implementação
1	Uma Continuação Regular do Projecto Acesso Segura à Terra	A implementação deve ser possível pois já se realizaram a maior parte dos investimentos e formou-se o pessoal em tratar dos processos .
2	Implementar o Departamento de Planeamento Municipal de Quelimane	A implementação deve ser possível, porque existe a intenção de reformar a organização do Governo Municipal e há informação suficiente para iniciar as operações.
3	Implementar um Processo de Licenciamento de Construção Racionalizado e um Mecanismo de Controlo Reforçado	A implementação deve ser possível, porque o fluxo de trabalho é simples e não há muita procura por este service. Mesmo assim irá precisar de recursos para criar a plataforma tecnológica e equipamento.
4	Explorar um Mecanismo de Co-Proprietário para a Gestão dos Resíduos Sólidos	Precisa-se de uma análise adicional e por isso pode ser não possível implementar durante o mandato desta Administração.
5	Um Governo Móvel como Opção para a Descentralização	Precisa-se de uma análise adicional e apoio financeiro, que pode ser não possível de angariar imediatamente.
6	Alguns Ajustamentos ao Processo de Reforma Administrativa em Curso	A implementação deve ser possível porque existe já um documento pronto para ser apresentado à Assembleia.
7	Melhorar a Imagem do Governo Municipal	A implementação deve ser possível caso o Município conseguir obter recursos.

Além disso, devido à dimensão relativamente pequena e à localização centralizada da administração municipal de Quelimane (que limita a sua capacidade para receber tarefas adicionais mas, ao mesmo tempo, torna mais fácil o acesso aos vários departamentos e escritórios), é recomendável estruturar um mecanismo em que uma pequena equipa de projecto dá apoio contínuo às autoridades, para definir, escolher e implementar as

recomendações. Esta equipa devia ser encarregue de um canal de actividades programado e que deviam estar incluídas nas três fases que se descrevem mais adiante.

FASE I: ÂMBITO DETALHADO E CUSTOS DAS RECOMENDAÇÕES

É inquestionável que a implementação de todas as recomendações colocaria a cidade de Quelimane numa posição muito melhor para aproveitar as suas oportunidades e responder aos desafios em matéria de desenvolvimento. No entanto, devido aos recursos limitados e ao prazo de tempo até à mudança da Administração, é provável que esta apenas consiga aplicar algumas das recomendações, enquanto outras terão de ser consideradas a um prazo mais longo.

Por conseguinte, o primeiro passo deve ser a realização de uma análise rápida mas pormenorizada, para determinar o alcance e os custos das diferentes (ou alternativas) recomendações, apresentadas neste documento. O alcance terá por base uma análise mais detalhada das áreas que estão a ser abordadas neste documento (administração da terra, ordenamento do território, licenciamento e controlo de construção e gestão de resíduos sólidos), incluindo o tempo ‘realista’ necessário para a sua implementação. Os custos assentarão num levantamento directo dos actuais recursos humanos, técnicos e financeiros, atribuídos pelo município para a prestação dos serviços, e numa projecção das necessidades mínimas para os executar de modo adequado. Tanto quanto possível e neste contexto de disponibilidade limitada de informação, a análise deve incluir estudos da procura e oferta destes serviços, para a situação específica de Quelimane.

FASE II: SELECÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES E PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Com base nos resultados do alcance e dos custos de implementação das recomendações, deve-se seguir um processo que consiste na selecção daquelas que devem e podem ser implementadas com os recursos disponíveis (incluindo outros recursos que possam ser identificados durante o processo) e dentro do prazo definido para o projecto.

Com o objectivo de estabelecer as recomendações que irão ser implementadas, deveria também efectuar-se um processo de selecção rápida mas exaustiva, com base no colectivo. Este iria concentrar-se em discutir todas as recomendações, tanto do ponto de vista da viabilidade (jurídica, política, económica) como do seu impacto. Esta discussão seria feita através de um processo de realização de seminários com os actores fundamentais em Quelimane.

Este processo resultaria num conjunto de recomendações seleccionadas para serem implementadas e num plano de trabalho para as levar a cabo.

FASE III: IMPLEMENTAÇÃO

A fase de implementação respeitará as medidas estabelecidas no plano. Isto irá ocorrer durante o prazo que resulta das discussões da fase II, de modo a que todas as tarefas e relatórios de conclusão estejam concluídos até à da mudança da Administração.

EQUIPA DO PROJECTO

Embora este assunto deva ser estudado mais pormenorizadamente, tudo indica que uma equipa simples para o projecto, onde se incluam as funções e responsabilidades que se seguem, teria possibilidade de realizar o trabalho e as tarefas necessárias para a implementação do *Programa de Modernização do Ordenamento do Território, Planeamento e Licenciamento de Quelimane*:

1. Consultor Sénior do Projecto (tempo parcial)
2. Director Local do Projecto - ligação com o Presidente do Conselho Municipal e com a gestão do projecto (tempo integral)
3. Economista (tempo parcial, tarefas específicas)
4. Advogado (tempo parcial, tarefas específicas)
5. Assistente do Projecto (logística)

MECANISMO DE GOVERNAÇÃO

Para haver uma garantia de sucesso, os seguintes mecanismos de governação devem estar em vigor quando se iniciar o projecto:

1. Uma Decisão Administrativa (*Executive Order- EO*) do Presidente do Conselho Municipal, em como o projecto está oficialmente estabelecido. Esta deve delinear as metas e objectivos do projecto e também os seus componentes, produtos e mapa de actividades. A EO deve também nomear os funcionários municipais que serão responsáveis pelo fornecimento de informação, bem como aqueles que irão trabalhar para o projecto. Isto inclui a delegação de responsabilidades, se for necessário.
2. O projecto deve estar directamente ligado ao Gabinete do Presidente do Conselho Municipal, devendo o Director do Projecto e o Consultor Superior ter acesso directo ao Presidente.
3. O Presidente do Conselho Municipal deve estar consciente de que, durante todo o processo, terão que ser emitidos vários documentos, entre eles documentos oficiais, tais como decisões administrativas, instruções específicas para o pessoal e alterações ao organograma e que recaem no domínio das atribuições do Presidente.

OS PRÓXIMOS PASSOS

Dado o curto prazo deste trabalho e, portanto, a natureza geral das análises e das recomendações que dele se extraíram, devem-se tomar as medidas que se seguem para melhor compreender e lidar com a situação:

1. Análise e discussão interna das recomendações na cidade de Quelimane. Isto deve incluir uma apresentação dos resultados da avaliação, ao Presidente do Conselho Municipal, ao seu gabinete, à Assembleia Municipal e às principais

partes interessadas. Isto deve traduzir-se num melhor conhecimento do que diz respeito às análises e recomendações.

2. Devido aos períodos de tempo atribuídos às várias recomendações, ao tempo que resta a esta administração e aos custos que podem estar implicados na implementação de todas as recomendações, é provável que seja necessário seleccionar apenas algumas das recomendações para implementação. Isto deve ser o resultado de uma segunda ronda de discussões com os funcionários e as partes interessadas discriminadas no ponto anterior.
3. Com base nos resultados destas discussões, deve-se elaborar um documento detalhado do projecto, incluindo um plano de trabalho completo, um orçamento detalhado, os produtos a serem entregues e a equipa de gestão do projecto.
4. Tendo definido detalhadamente o projecto, devem-se estabelecer a equipa de projecto e o mecanismo de governação. Isto inclui as EO, a nomeação e contratação de pessoal, e a oferta de um local para as operações.
5. Tendo cumprido estas etapas, o projecto pode, então, começar a funcionar.

CONCLUSÕES

O pedido deste estudo contemplava uma análise do licenciamento de construção em Quelimane. Porém, tal como em Maputo e no resto do país, o licenciamento de construção está tão estreitamente ligado às questões de acesso à terra e de constituição de propriedade, que não pode ser entendido nem resolvido independentemente destas questões.

Dois resultados muito significativos são a emissão actualmente em curso de *Títulos de Uso e Aproveitamento da Terra Urbana* e os efeitos que isto implica, ou seja, a eliminação da necessidade de se processar uma *Certidão de Benfeitorias* ou uma *Vistoria*, para o município poder emitir um título das obras de melhoramento. Embora a *Vistoria* ainda seja necessária para finalizar o processo de construção e para obter uma *Licença de Ocupação*, o facto de não ter de passar por um processo tão moroso como a *Legalização* ou a *Concessão* é um passo importante para a diminuição da complexidade do processo de licenciamento da construção.

Consequentemente, existem duas oportunidades significativas e que não são abordadas pelo Projecto *Acesso Seguro à Terra*: a primeira é a possibilidade de realizar um processo de regularização e formalização básica das áreas informais que não foram abordadas, para se emitirem documentos *TUAT* para as parcelas de terra que podem ser objecto deste tipo de tratamento. A segunda é a possibilidade de converter automaticamente os mais de 7000 *Tombos* que se encontram no Cadastro da cidade em *TUAT*, eliminando assim a necessidade, para todos aqueles que possuem este documento, de se submeterem ao antigo processo de titulação das obras de melhoramento. Estas oportunidades estão ao alcance do município e podem ser implementadas com pequenos investimentos, desde que já se tenha procedido aos grandes investimentos, com o apoio do MCA.

No entanto, esta situação também coloca grandes desafios, tais como a forma como o

município vai continuar o trabalho sem contar com o apoio técnico e forte que está a ser prestado por fontes externas. Será que a formação que está a ser prestada ao pessoal técnico do Cadastro municipal ‘no local de serviço’ é suficiente? Existe a necessidade de mais funcionários municipais, especialmente aqueles de nível superior, se familiarizarem com as novas ferramentas, processos e benefícios, para que estes possam ser plenamente realizados?

Por exemplo, uma das principais alterações a longo prazo que irá resultar da formalização da posse da terra, é a criação de uma base formal de imposto fundiário. Neste momento já deviam estar a decorrer trabalhos no sentido de se perceber o modo de instaurar um imposto fundiário progressivo e justo e que pode representar enormes benefícios para a sociedade, para a economia e para o território de Quelimane. Será que isto está a ser feito?

O próprio licenciamento de construção não parece ser tão problemático como outras áreas da administração municipal que têm de lidar com os efeitos directos da pobreza e da informalidade, como aquele que se descreve acima. Contudo e tal como em Maputo, o processo está preso entre os processos de acesso à terra e aqueles de constituição de propriedade. Além disso, as respostas neste processo estão, tal como muitas outras, sujeitas à carga de trabalho e à disponibilidade do Presidente do Conselho Municipal, que é a única pessoa com poder de assinatura. O facto de se delegar simplesmente o poder de assinatura não parece ser adequado, neste momento, devido ao nível de práticas corruptas que se consideram existir e que estão mesmo, em alguns casos, comprovadas. Por isso, o que se recomendou foi a implementação de um sistema de fluxo de trabalho eletrónico que pode, efectivamente, reduzir alguns dos atrasos associados ao manuseamento dos arquivos de papel.

Ainda que isto não pareça ser problemático, são necessárias medidas imediatas no sentido de criar os mecanismos tal como aquele que se descreve acima. Isto porque, havendo o dobro do número de títulos formais daqueles que o município tem tratado normalmente, é muito provável que a procura de serviços de licenciamento de construção também vá aumentar. Portanto, aconselha-se o Presidente do Conselho Municipal a antecipar e a estabelecer este e outros mecanismos que possam ‘separar’ o licenciamento de construção e modernizar os seus processos.

Uma grande oportunidade que Quelimane tem à sua frente, é a ‘Formalização’ daquilo que já é ‘de facto’ ou ‘tacitamente’ um processo de licenciamento de construção simplificado. Isto é o que acontece hoje em dia, visto que os projectos são analisados apenas uma vez e ‘integralmente’, havendo muitos deles que são simplesmente assinados porque aplicam técnicas conhecidas e o município não possui, realmente, os recursos para ir mais longe. Esta é a situação perfeita na qual se afirma simplesmente em termos formais aquilo que já existe. O município deve, portanto, procurar a forma de atribuir ao profissional, legalmente, a responsabilidade pelos aspectos técnicos dos projectos. Isto permite que o município não precise de rever os projectos ‘ex-ante’ e se possa concentrar na sua revisão, ao longo da fase de construção e no final da mesma.

Entre as oportunidades discutidas acima, há uma que é mais importante, mas subtil, para Quelimane: demonstrar, na prática, que algumas das reformas mais significativas que se defendem para Moçambique relativamente a estas questões podem, de facto, ser implementadas.

No entanto, o município enfrenta uma grande ameaça: o facto de não ter um departamento visível e activo, dedicado ao papel muito importante, quase fundamental, de ‘pensar a longo prazo’, de visualizar um futuro em que a sociedade, a economia e o território sejam muito mais integrados, mais equilibrados e mais justos para todos os habitantes. A falta de um departamento de planeamento municipal e de ordenamento do território deve ser encarada seriamente e a implementação de um tal departamento é um imperativo que não pode ser adiado mais.

Por isso, quando voltamos à questão colocada no início deste documento, ou seja, se os problemas e as soluções que estão a ser exploradas na Capital de Maputo, onde se está a realizar um projecto semelhante, poderiam ser aplicáveis ou não nesta cidade, a resposta é afirmativa. Não só porque, conforme aqui demonstrado, as recomendações tais como separar a função do planeamento municipal e do ordenamento do território, das funções de obtenção de acesso à terra, de constituição de propriedade e de licenciamento de construção, também são aplicáveis aqui. Mas também porque, em Quelimane, as ‘grandes mudanças’ tais como a transferência das responsabilidades relativamente à veracidade e validade técnica dos planos de construção que são mais fáceis de demonstrar (como de facto acontece), parecem ser menos difíceis de implementar e, portanto, poderiam servir de exemplo para outras cidades.

As recomendações apresentadas neste documento apontam para as direcções que aqui foram elaboradas. É na vontade política da Sua Excelência o Presidente do Conselho Municipal de Quelimane, e dos membros da Honrosa Assembleia Municipal, que residem as maneiras de realizar as mudanças desejadas.

UMA NOTA SOBRE AS REFERÊNCIAS

Conforme indicado na Introdução, as análises realizadas em Quelimane basearam-se num questionário enviado previamente pelo autor e em entrevistas posteriores com as pessoas que aparecem mencionadas nos Agradecimentos. Alguns documentos que foram consultados, tal como o *Plano do Uso do Solo* foram devidamente referenciados nas notas de rodapé correspondentes. Por isso este documento não contém uma secção de referências.

FIM DESTE DOCUMENTO