



**Woodrow Wilson
International Center
for Scholars**

*Comparative Urban
Studies Project*

O Papel Das Cidades No Desenvolvimento Do País. Maputo/Moçambique.

Relatório da conferência





O Papel Das Cidades No Desenvolvimento Do País. Maputo/Moçambique.

Relatório da conferência

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public Members James H. Billington, The Librarian of Congress; Bruce Cole, Chairman, National Endowment for the Humanities; Michael O. Leavitt, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Tami Longaberger, designated appointee within the Federal Government; Condoleezza Rice, The Secretary, U.S. Department of State; Cristián Samper, Acting Secretary, Smithsonian Institution; Margaret Spellings, The Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members Robin Cook, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

The **Woodrow Wilson International Center for Scholars** is the living, national memorial to President Wilson established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C. It is a nonpartisan institution, supported by public and private funds, engaged in the study of national and world affairs. The Wilson Center establishes and maintains a neutral forum for free, open and informed dialogue. The Center commemorates the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the world of ideas and the world of policy and fostering research, study, discussion and collaboration among a full spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and world affairs.

CONTENTS

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| O Papel das Cidades no desenvolvimento do País | |
| TÓPICO I | 9 |
| Como Aumentar as Oportunidades Económicas do Meio Urbano | |
| <i>Salim Cripton Valá</i> | |
| Apresentação para Debates | 15 |
| <i>Frederico Siteo</i> | |
| Relatório dos debates do Grupo de Trabalho I | 19 |
| <i>Fidelx Pius Kulipossa</i> | |
| TÓPICO II | 21 |
| Governança Urbana Democrática: Prestação de Serviços, Prestação de Contas e Transparência | |
| <i>Jay Knott</i> | |
| Apresentação para Debates | 23 |
| <i>José Antonio da Conceição Chichava</i> | |
| Relatório dos Debates do Grupo de Trabalho II | 39 |
| <i>Sandra Collinson</i> | |
| TÓPICO III | 41 |
| O Papel das Cidades no Desenvolvimento do País. Os Desafios dos Assentamentos Informais e da Gestão das Zonas Urbanas | |
| <i>Francisco Mabjaia</i> | |
| Apresentação para Debates | 49 |
| <i>Jaime Comiche</i> | |
| Relatório dos Debates do Grupo de Trabalho III | 55 |
| <i>Mohamad Arif</i> | |

ACKNOWLEDGEMENTS

We are grateful to the Urban Programs Team of the Office of Poverty Reduction in the Bureau of Economic Growth, Agriculture, and Trade, U.S. Agency for International Development for making this publication possible. We would like to acknowledge Marcia Glenn and Mike Keshishian of USAID's Urban Programs Team and Myles Roberts of PricewaterhouseCoopers for their contribution to the success of the Maputo conference. We would also like to thank Miriam Saraiva for editing the manuscript. We give special thanks to Lisa Hanley, Karen Towers, Mejgan Massoumi and Allison Garland for the organizational work that led to the publication of this book.

O Papel das Cidades no desenvolvimento do País

O Projecto de Estudos Urbanos Comparativos (The Comparative Urban Studies Project - CUSP) do Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWIC), em Washington, organizou um Fórum sobre “**Movimentos para o Desenvolvimento Transformacional na África: o papel das cidades no desenvolvimento do país**” que teve lugar no Hotel Ravuma, em Maputo/Moçambique, nos dias 7 e 8 de Junho de 2005. O Fórum foi co-organizado por PrincewaterCoopers, de Maputo. O apoio financeiro para sua Fórum foi concedido pela Agência para o Desenvolvimento Internacional (US Agency for International Development - USAID), e administrado pelo WWIC. O financiamento veio originalmente da Oficina de Programas Urbanos/USAID.

Foram convidados em torno de 50 participantes, incluindo pesquisadores, funcionários dos governos municipais e metropolitanos, membros da sociedade civil e líderes comunitários, planeadores e administradores urbanos, e funcionários que se dedicam a questões do desenvolvimento. Os documentos de trabalhos foram encomendados a pesquisadores e praticantes da África e dos Estados Unidos, interessados em governação urbana e desenvolvimento na África.

Background para o Encontro

“Desenvolvimento transformacional” é um modelo de desenvolvimento que vai além de melhorar os padrões de vida ou reduzir pobreza; busca transformar o país através de mudanças fundamentais em seu processo de governação, na sua capacitação humana e na sua estrutura

econômica.¹ O “Desenvolvimento Transformacional” vai capacitar um país a manter o progresso económico e social sem depender de assistência externa. Os determinantes básicos do progresso no desenvolvimento transformacional são a vontade política, a liberdade económica e sólidos investimentos para população.² Para apoiar com financiamentos o “desenvolvimento transformacional” os doadores externos necessitam flexibilidade por parte dos países receptores para a adaptação a melhores práticas. Neste marco, o desafio-chave em muitas cidades africanas atualmente é como fomentar boa governação e instituições democráticas. Este Fórum concentrar-se-á em temas de boa governação, democratização, e o papel das cidades no fomento de democracias mais estáveis e efectivas.

Durante o último quarto de século a democracia viveu uma expansão no mundo. Entretanto, dentro dos estados democráticos existe uma insatisfação crescente entre as populações que vêem cada vez mais seus governos e líderes políticos como corruptos e incapazes de se dirigir às necessidades do público. Em muitos casos, a população não apenas vem perdendo confiança nos seus representantes eleitos, mas também nas instituições democráticas. Em muitas novas democracias, a governação é simplesmente inadequada para ir ao encontro dos desafios do desenvolvimento económico e político. Embora a governação seja cada vez mais aberta, pautada pelas leis, responsável e compreensiva, um desenvolvimento sustentado parece não acontecer. Transformar a governação requer mais investimentos, mas também uma estratégia mais completa.

1. O termo “Desenvolvimento Transformativo” também pode ser encontrado.

2. U.S. Agency for International Development, Bureau for Policy and Program Coordination. *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century*. 2004, p 14.

Democracia e boa governação são necessárias para estimular o desenvolvimento e reduzir a pobreza. Quando o desenvolvimento e a governação falham, as consequências não conhecem limites e engolem regiões inteiras. O respeito às leis, transparência e governos responsáveis e participativos favorecem o desenvolvimento. Democracia e boa governação se reforçam mutuamente quando se desenvolvem juntas; os recursos são usados para adiantar os bens públicos. Sob estas circunstâncias as economias crescem, o bem estar humano melhora, o comércio expande, a estabilidade e a capacidade política se aprofundam, e os países tornam-se membros da comunidade internacional de forma mais abrangente e com mais recursos. Quanto mais irregular e corrupta for a governação, mais provável é que seja tomada pela violência e falência do estado, que por sua vez intensificam estes factores e produzem crises. E estas crises podem desestabilizar regiões e requerem uma intervenção internacional ariscada e custosa. É portanto mais seguro (e mais efectivo) construir estados democráticos bem governados que resgatar estados falidos. Promover uma governança urbana democrática é crucial para prevenir estados falidos e deve ser, portanto, um objectivo central de qualquer programa de ajuda ao desenvolvimento.

O caso da África

Embora a África seja a região menos urbanizada do mundo, com apenas 40% da população morando em cidades e vilas, esta taxa deve crescer para mais de 50% em torno de 2030. Com a taxa de urbanização crescente de 4% -quase o dobro das mesmas na América Latina e na Ásia-, torna-se urgente a necessidade de se enfrentar os desafios da urbanização e promover o desenvolvimento urbano sustentável.³ Governos locais são freqüentemente

fracos e mal equipados de recursos económicos e capital humano adequados face aos problemas criados pela rápida urbanização. Funcionários municipais necessitam acessar a instrumentos e informações que possam contribuir para aumentar suas capacidades de satisfazer as necessidades de uma crescente população urbana, assim como dar conta das novas responsabilidades repassadas para a esfera municipal pelos governos nacionais.

As tendências urbanas na África deram pé para um número igualmente importante de avanços: o crescimento de um sector informal grande e complexo de actividades económicas e sociais em pequena escala; a emergência de uma sociedade civil crescentemente organizada e demandante; a crescente substituição da omissão do estado na provisão de serviços locais por iniciativas propriamente locais ou pela colaboração público/privada; a crescente consciência de líderes locais da necessidade de atrair investimentos externos com vistas a melhorar o emprego local; e a emergência de preocupações frente a uma pandemia de HIV/AIDS e outras questões de saúde pública.

As oportunidades económicas são consideradas a pedra angular da urbanização. Migrantes chegam nas cidades buscando melhorar o padrão de vida, mas em geral se confrontam com a dura realidade do ambiente urbano e a falta de oportunidades económicas productivas. Encarar o potencial económico das cidades africanas é uma tarefa avassaladora. As autoridades municipais necessitam desatar e desenvolver os nós urbanos existentes de infra-estrutura e dos transportes, assim como assistir com treinamento a força de trabalho já existente.

As melhorias na qualidade de vida e no bem estar humano em favelas urbanas e nos assentamentos rurais não podem ser efectivas enquanto os pobres tiverem pouco acesso à

3. UNHABITAT 2005, www.unhabitat.org

infra-estrutura e a sistemas de serviços urbanos. Especialistas urbanos concordam que os serviços para a população mais pobre podem ter confiável êxito apenas quando incluam toda a população e quando seus planejadores e administradores tenham uma visão inclusiva do desenvolvimento. Segundo o *World Development Report 2004*, existem três maneiras de melhorar os serviços para a população pobre: aumentar a opção e participação de consumidores pobres nos serviços prestados, aumentar o espaço de reivindicações dos cidadãos mais pobres, e recompensar a efectiva e penalizar a inefectiva prestação de serviços para este setor da população. A prestação de serviços inovadores não é suficiente, sendo necessárias também formas de expandir estas inovações para beneficiar maior número de pessoas e áreas. Com vistas a atingir este objectivo, uma ênfase no papel da informação como um estímulo para a acção pública, como um agente catalizador para a mudança, e como um incentivo de levar adiante outras reformas é um trabalho crucial para melhorar a prestação de serviços. E para melhorar a troca de informações, os cidadãos precisam ser melhor informados sobre padrões, normas e custos da prestação de serviços, incluindo externalidades como os efeitos e impactos da infra-estrutura e dos sistemas de prestação de serviços nos ambientes físico e social. Nas cidades africanas, existe uma infeliz uniformidade no subdesenvolvimento do sistema de prestação de serviços de saúde.

As tendências simultâneas de descentralização e democratização local produziram impactos na África. Muitos países têm fortes disputas nas eleições municipais de forma regular, e muitos começaram, afinal, um sério processo de descentralização. Mas, infelizmente, no que diz respeito à construção de sistemas locais de governação democrática, com a participação da sociedade civil, à performance dos serviços, e ao aumento dos rendimentos locais, existe

uma limitação no campo de estudos em relação aos dados comparativos destes modelos. Portanto, fornecem pouco mais que respostas específicas sobre casos estudados. A construção gradual de verdadeiras sociedades civis baseadas em eficiência, confiança e responsabilidade em governações locais requer estudos comparativos mais profundos sobre a maneira que são trabalhadas as questões administrativas e políticas. Para incentivar o processo de “desenvolvimento transformacional” nas cidades africanas, é necessário intensificar a capacidade dos funcionários locais, engajar a sociedade civil nos governos locais, desenvolver métodos e instrumentos de intervenção, e impulsionar transparência e responsabilidade fiscal. Isto requer um intercâmbio de idéias e uma partilha de conhecimentos com vistas a aprender a experiência do outro.

Como resposta a estes desafios, o CUSP organizou um Fórum em Maputo, Moçambique, nos dias 7 e 8 de Junho de 2005, para promover a consciência sobre o “desenvolvimento transformacional”. Especificamente, o Fórum enfatizou a importância do papel das cidades no incentivo a estratégias de governação mais efectivas assim como na contribuição para a conformação de democracias estáveis. O Fórum juntou um arco de especialistas e representantes de diferentes procedências interessados em promover o “desenvolvimento transformacional” para o intercâmbio de idéias e experiências, de forma que o conhecimento e a consciência possam ajudar na construção de cidades mais sustentáveis. Este arco incluiu prefeitos de grande e pequenas cidades africanas, membros dos conselhos, responsáveis pelo manejo de projetos de infra-estrutura urbana, chefes de agências de planeamento urbano, líderes de grupos da sociedade civil, pesquisadores académicos e especialistas urbanos, assim como representantes das agências de fomento incluindo USAID, AFDB e o Banco Mundial.

A dinâmica do Fórum incluiu no primeiro dia uma série de breves conferências sobre quatro tópicos principais, seguidas de apresentações de especialistas sobre cada um dos temas: 1) Como aumentar as oportunidades económicas nas zonas urbanas; 2) Governação urbana democrática: prestação de serviços, prestação de contas e transparência; 3) Os desafios dos assentamentos informais e da gestão das zonas urbanas; 4) Como gerir problemas críticos de saúde nas zonas urbanas. No segundo dia, os participantes dividiram-se em quatro grupos em torno dos tópicos para melhor explorar as questões relativas a cada um deles.⁴

Como conclusão, os participantes do Fórum concordaram que novas abordagens do de-

seenvolvimento local poderiam tornar-se o motor de um maior desenvolvimento económico. Prioridades políticas assinaladas que reforçam a governação urbana incluiriam: 1) melhorar a prestação de serviços urbanos; 2) melhorar condições de vida; 3) fortalecer a cidadania. Investir em educação e edificar a capacitação humana foi considerado um elemento crucial no processo de “desenvolvimento transformacional”. Por fim, para impulsionar o “desenvolvimento transformacional” nas cidades africanas foram vistos como fundamentais uma sociedade civil engajada nos governos locais, o desenvolvimento de métodos e instrumentos de intervenção e a promoção da transparência e da responsabilidade fiscal.

4. O quarto painel, dirigido por João Schwalbach, chefe da Faculdade de Medicina da Universidade Eduardo Mondlane (UEM)/Maputo, foi aberto com a exposição de um especialista seguida de debates em Grupo de Trabalho. Discutiu a necessidade de uma estratégia multisetorial com vistas a implementar serviços de saúde, vinculados à educação e à política sanitária. Os participantes do painel enfatizaram a importância da participação da comunidade em todos os níveis do programa. Infelizmente, os documentos produzidos para estas sessões não estão incluídos neste livro.

TÓPICO I

Como Aumentar as Oportunidades Económicas do meio Urbano

Conferência: Apostando no reforço da integração entre as zonas urbanas e as rurais

Salim Cripton Valá, Investigador da DNDR do Ministério da Planificação e Desenvolvimento

1. Quando o MPD foi convidado a representar-se na Conferência sobre “*O Papel das Cidades no Desenvolvimento do País*” ficamos particularmente interessados porquanto acreditamos que as cidades têm uma contribuição axial para o crescimento económico, estímulo da inovação e criatividade, promoção cultural e artística, disseminação de valores democráticos, de justiça social e de cidadania, entre outros. Estamos convencidos que as cidades podem ser a alavanca para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do país. Ao convidarem a apresentarmos o tema “*Como a Estratégia de Desenvolvimento de Moçambique Responde aos Desafios das Zonas Urbanas*”, ficamos especialmente dispostos a fazê-lo porque se é bem verdade que as cidades têm um papel de crucial importância para o desenvolvimento do país, é também verdade que elas estão inseridas num contexto de múltiplas interdependências e complementaridades com o meio rural. Foi esta a razão pela qual optamos pelo título apresentado para esta intervenção.
2. A intervenção do Estado⁵ na promoção do desenvolvimento sócio-económico baseia-se na a redução dos níveis de pobreza absoluta, o qual será perseguido através:
 - da promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente, focalizando a atenção na criação de um ambiente favorável ao investimento e desenvolvimento do empresariado nacional e da incidência de acções na educação, saúde e desenvolvimento rural;
 - do desenvolvimento económico e social do país, orientado prioritariamente às zonas rurais e tendo em vista à redução dos desequilíbrios regionais;
 - da coordenação das intervenções sectoriais para aumentar o seu impacto no desenvolvimento local;
 - da promoção da descentralização da tomada de decisão e dos recursos; e
 - da promoção da participação comunitária como requisito de sustentabilidade.
3. O fim do isolamento entre a cidade e o campo é freqüentemente expresso pelo conceito de *continuum* rural-urbano. Esse conceito—tanto quanto o de urbanização do campo—tem duas interpretações. A primeira delas corresponde a uma visão urbano-centrada, que privilegia o pólo urbano do *continuum* como a fonte do progresso e dos valores dominantes que se impõem ao conjunto da sociedade. O extremo rural do *continuum*,

5. O Estado deverá ser o actor protagónico na garantia de uma maior articulação e complementaridade entre o meio rural e o urban.

visto como o pólo atrasado, tenderia a reduzir-se sob a influência avassaladora do pólo urbano, desenvolvido, num movimento comparado ao dos “vasos comunicantes”, em que, quase por definição, um só—o urbano—se “enchia”, enquanto o outro—o rural—só podia, conseqüentemente, “esvaziar-se”. Levada às últimas conseqüências, essa vertente das teorias da urbanização do campo e do *continuum* rural-urbano aponta para um processo de homogeneização espacial e social, que se traduziria por uma crescente perda de nitidez das fronteiras entre os dois espaços sociais e, sobretudo, o fim da própria realidade rural espacial e socialmente distinta da realidade urbana.

4. A segunda interpretação, ao contrário da primeira, considera o *continuum* rural-urbano como uma relação que aproxima e integra dois pólos extremos. Nessa segunda perspectiva, a hipótese central é de que, mesmo ressaltando-se as semelhanças entre os dois extremos e a continuidade entre o rural e o urbano, as relações entre o campo e a cidade não excluem as particularidades dos dois pólos e, por conseguinte, não representam o fim do rural; o *continuum* situa-se entre um pólo urbano e um pólo rural, distintos entre si e em intenso processo de mudança em suas relações.
5. O espaço local é, de facto, o lugar de encontro entre os dois mundos: o urbano e o rural. Nele, porém, as particularidades de cada um não são anuladas; ao contrário, são a fonte da integração e da cooperação tanto quanto das tensões e dos conflitos. O que resulta

dessa aproximação não é a diluição de um dos pólos do *continuum*, mas a configuração de uma rede de relações recíprocas, em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reitera e viabiliza as particularidades.

6. Quando se refere erroneamente que o rural é sinónimo de agrícola está-se fazendo confusão entre um espaço geográfico e um sector de actividades. Em Moçambique existe um número crescente de pessoas que residem em áreas rurais mas ocupando-se em desenvolver actividades extra-agrícolas. Muitas famílias rurais desenvolvem actualmente “outros negócios” não agrícolas como parte da sua estratégia de sobrevivência ou mesmo de acumulação, mesmo continuando ligadas à agricultura.
7. No seu *paper* “As Cidades como Motores do Desenvolvimento Rural”, Forjaz (2004) afirma que enquanto se mantiver a dependência que as zonas rurais têm em relação ao meio urbano, onde as decisões são tomadas e o “bolo nacional” é repartido, não poderá haver outra visão senão a de que o futuro do campo, onde a parte mais importante da riqueza nacional é produzida, passa exactamente por um equilíbrio de interesses entre estes dois âmbito territoriais e sociais. Nas 33 autarquias criadas ao abrigo da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro,⁶ os seus habitantes têm uma atribuição do orçamento de Estado que é, na média nacional, mais do dobro da atribuição aos habitantes dos distritos rurais. O autor termina o seu raciocínio fazendo lembrar aos leitores que as cidades podem ser os motores do desenvolvimento rural em

6. A aprovação da Constituição da República de 1990 abriu novos horizontes para uma governação descentralizada em Moçambique. Com o advento dos Acordo Geral de Paz (AGP), em 1992, a descentralização foi assumida como uma peça fundamental na manutenção e consolidação da paz e reconciliação nacional. Nesse âmbito, foi desenhado o programa de Reforma dos Órgãos Locais do Estado (PROL), que deu os primeiros passos do processo de descentralização, consubstanciado na realização das primeiras eleições autárquicas em 1998.

Moçambique se forem devidamente enquadradas numa estratégia global de desenvolvimento equilibrado do país.

- 8.** Moçambique é um caso de uma descentralização democrática limitada cujo processo é caracterizado pelo gradualismo no que diz respeito a sua expansão territorial e à transferência de atribuições e competências. O processo exercido desde o poder local pelos órgãos eleitos foi e é realizado na base de uma aprendizagem continua no dia-a-dia na busca de soluções para a resolução de problemas prementes dos municípios como forma de ganhar a confiança destes e fazê-los participantes activos deste processo. Para uma articulação adequada das autarquias locais com outros órgãos de poder foram aprovadas legislações específicas, entre as quais se destaca:
- Decreto nº 15/2000, de 20 de Junho – Formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias e o seu respectivo regulamento;
 - Lei nº 8/2003, de 19 de Maio – Princípios e normas de organização, competências e funcionamento de Órgãos Locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade e seu respectivo regulamento (este último só aprovado nos primeiros meses do ano 2005).
 - Despacho Ministerial do MAE e do MPF (de 13 de Outubro de 2003) sobre a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: Guião para Organização e Funcionamento.
- 9.** Não obstante todos os constrangimentos que se registram em relação à gestão municipal, se por um lado há a se registrar o bom desempenho de algumas autarquias a mercê da sua criatividade e participação

dos seus munícipes, que fizeram progressos no desenvolvimento sócio-económico local, por outro lado, muitos dos problemas de capacidade de geração de recursos próprios e de gestão continuam, embora numa escala menor se comparados com os distritos ou localidades, aonde ainda não estão implantadas as autarquias. Nesse quadro, os cinco anos do primeiro mandato das autarquias foram muito prometedores; pode-se argumentar que a descentralização democrática em Moçambique está a mudar as relações Estado–Sociedade e tende a alterar a paisagem política local pois foi acumulada bastante experiência da qual cada municipalidade pode aprender continuamente.

- 10.** O lento desenvolvimento rural na grande maioria das regiões pobres do país se deve a essa combinação de falta de desenvolvimento agrícola e também não-agrícola. Ou seja, se uma determinada região tem cidades com dinâmicas geradoras de emprego e renda, essas mesmas dinâmicas tendem a reflectir-se no seu entorno rural. Daí a necessidade de superarmos essa dicotomia do rural/urbano e do agrícola/não agrícola e pensarmos no desenvolvimento do local, da região. E as cidades têm de fazer parte disso: daí que o desenvolvimento não pode ser pensado como apenas rural e muito menos como exclusivamente agrícola. O rural, longe de ser apenas um espaço diferenciado pela relações com a terra—e mais amplamente com a natureza e o ambiente—, está profundamente relacionado ao urbano que lhe é contíguo.
- 11.** Todavia, se é verdade que persistem as ligações umbilicais entre o meio rural e o urbano, é também verdade que não podemos ignorar as especificidades do meio rural, mesmo quando muitos apologistas

da urbanização dizem que já não existe esse marco divisor entre rural e urbano, mas que continua evidente nos aspectos culturais, sociais, económicos, políticos e ambientais. Torna-se necessário percebermos o meio rural e o urbano como espaços dinâmicos. O meio urbano não deve sobrepor-se ao rural, no sentido dicotómico dominante-dominado, rico-pobre, desenvolvimento-subdesenvolvido, moderno-tradicional, iluminado-nas trevas, etc. A partir da altura em que for possibilitado ao campo as condições necessárias para que se viva dignamente nesse espaço, os moradores não terão mais que se deslocar para as grandes cidades em busca de serviços essenciais à população, como a saúde, a educação, o lazer, o comércio e o tão sonhado exercício da cidadania que, na maioria das vezes, nessas aventuras do deslocamento, vivem apenas o *pesadelo da cidade grande*.

12. A compreensão da relação entre o rural e o urbano, nas suas distintas facetas, não tem sido objecto de análise sistemática e permanente dos investigadores -planificadores- decisores, e isso é um dos constrangimentos a sanar para um correcto planeamento e ordenamento do território. Hoje é inegável que os centros urbanos absorvem parte significativa das capacidades e dos recursos do país. Todavia, eles continuam a depender do meio rural para uma parte importante da sua sobrevivência, quer em termos de comercialização da sua produção e dos serviços que prestam, quer porque necessitam do que o campo lhes fornece, tanto em géneros como em trabalho a baixo custo. De facto, como bem refere Forjaz (2004), *“as nossas cidades são já um misto de ruralidade e urbanidade, com largos segmentos da população sem qualquer das infraestruturas, serviços básicos, e*

organização administrativa que distinguem tradicionalmente a cidade do campo”.

13. A despeito do estágio de imaturidade do debate e do carácter restrito desta intervenção, ela é uma tentativa modesta de compreensão das bases da nova relação rural-urbano e o seu papel no desenvolvimento do país como um todo. A cidade e o campo, o rural e o urbano são categorias práticas, ou seja, categorias que regem as identificações e as reivindicações da vida quotidiana. A metamorfose da relação rural-urbano no momento actual parece mais afecta a um processo de modernização das trocas entre esses dois espaços, com reflexos nas respectivas identidades e na forma como se articulam as diferenças e as similaridades. Não se trata, portanto, da eliminação do rural nem da construção de um novo espaço. Parece ter mais consistência a ideia de que o rural em questão pretende, fundamentalmente, ser portador de inovações em carácter endógeno, como ocorre com o urbano. Quando esse objectivo é atingido, passa a ocorrer, normalmente, entre a cidade e o campo, um certo número de semelhanças que os aproximam.
14. A nossa visão é que se induza (voluntariamente) a constituição de micro e meso núcleos de povoamento no meio rural, mais densamente distribuídos pelo país e mais sustentáveis. Que nesses núcleos urbanos haja uma efectiva aproximação dos padrões e níveis de vida das cidades aos do campo, e que esses *“pólos de crescimento e desenvolvimento integrado”* contribuam, através do aumento da produção, produtividade e renda, para estancar o êxodo rural, estimular o investimento e criar o *“círculo virtuoso do desenvolvimento rural”*.

15. Para finalizar refero que os grandes desafios do desenvolvimento das cidades está na melhoria da capacidade organizativa e de gestão, o reforço institucional, a ampliação dos mecanismos de arrecadação de receitas locais para satisfazer a demanda de serviços, a ampliação dos dispositivos de participação dos cidadãos na gestão das cidades, na perspectiva de garantia da sustentabilidade das mesmas. Acreditamos que o processo de descentralização via municipalização é uma opção adequada e a

prosseguir no futuro, mas certamente que não é a única pois vai caminhar paralelamente com o processo de descentralização e desconcentração do funcionamento dos órgãos do Estado. **O desenvolvimento sócio-económico equilibrado de Moçambique só poderá efectivar-se se o meio rural e o meio urbano desenvolverem-se paralela e simultaneamente, dado que cada um desses domínios reforça o outro por interacção.**

Apresentação para Debates

Expositor: Dr. Frederico Sítio, CTA-Confederação das Associações Económicas de Moçambique

1. Introdução

O presente documento pretende suscitar um debate e explorar as dinâmicas que permitem expandir as oportunidades económicas nas zonas urbanas.

Ao se discutir este tema, não se pode deixar de ter em conta que há uma permanente simbiose entre os meios rural e urbano, com este último a funcionar como fornecedor de produtos manufacturados ao campo, enquanto o primeiro abastece as cidades transferindo os excedentes da sua produção, em particular os alimentares.

A relação entre o campo e a cidade não se esgota, porém com esta troca recíproca de produtos. Em países onde as diferenças económicas e sociais entre as zonas urbanas e rurais são marcantes, esta relação manifesta-se também através do êxodo campo-cidade, contribuindo para a modificação da estrutura populacional e das suas necessidades. No caso de Moçambique, a actual distribuição da população entre as zonas rural e urbana reflecte também o êxodo que se gerou durante a guerra que o país viveu por vários anos, obrigando muitas pessoas a refugiarem-se nas cidades e seus arredores. O principal resultado foi a saturação e a incapacidade de resposta das infra-estruturas sociais (escolas, hospitais) e o aumento da taxa geral de desemprego e das zonas urbanas em particular.

O número e a estrutura social, etária e cultural da população de uma cidade, são dinâmicas no tempo. É essa dinâmica que determina qualitativa e quantitativamente as necessidades individuais e colectivas que as pessoas sentem e cuja resposta requer bens e serviços.

No âmbito deste trabalho, vamos considerar apenas a produção e disponibilização dos

bens económicos (escassos, necessários e transferíveis) pois é com eles que se faz negócio.

2. Oportunidades Económicas

A resposta às diversas necessidades dos cidadãos, constitui uma oportunidade para a realização de actividades económicas. Essa resposta é feita através de investimentos, os quais, ao serem feitos, não só permitirão o aumento da quantidade e da diversidade da oferta dos bens e serviços, como também criarão mais postos de trabalho.

Entre essas oportunidades figuram as seguintes:

- Produção e fornecimento de alimentos (por exemplo, na cintura verde da cidade; também é uma oportunidade de negócio para o campo)
- Captação e fornecimento de água (pequenos sistemas nos bairros);
- Construção de habitação e de infra-estruturas públicas;
- Recolha descentralizada de lixo por agentes privados;
- Realização de feiras móveis (itinerantes);
- Transporte de passageiros e de carga;
- Educação;
- Saúde;
- Turismo;
- Segurança privada;
- Outras.

Dentro da diversidade de bens e serviços procurados pelos habitantes de uma cidade, é possível distinguir os que são bens **públicos** dos bens **privados**.

Uma grande parte dos serviços requeridos pelos cidadãos têm carácter público. Os agen-

tes económicos privados escolhem produzir bens que lhes permitam obter lucro, o que não seria possível no caso de bens que não sejam excludentes. No entanto, isso não implica que os serviços de carácter público só possam ser fornecidos em exclusividade pelo governo. A incapacidade dos governos municipais em realizarem vários serviços demandados pelos cidadãos, quase sempre derivada da insuficiência de recursos financeiros, pode ser minimizada através de esquemas de parceria público-privada com vantagens para o próprio governo, o sector privado e os municípios.

3. O que fazer para aumentar as oportunidades económicas

Uma apreciação geral do ambiente de negócios mostra que os índices de produtividade são baixos, o nível de falência das empresas é alto, o processo de reformas (fiscal, Justiça, sector público) é complexo e pesado e ainda pouco significativo do ponto de vista de resultados práticos no sector produtivo. As grandes dificuldades incluem questões tais como:

- Sistema financeiro de difícil acesso, devido à pouca disponibilidade de crédito e seu elevado custo;
- Sistema legal extremamente ineficiente e proibitivo, pelo longo tempo que leva para a efectividade dos contratos e resolução de disputas;
- Alto custo das leis e regulamentos, com numerosos procedimentos para emissão de licenças, aprovações, reembolsos, e outras formalidades, causando perdas de tempo e incentivando a corrupção.

A percepção da comunidade de negócios nacional e internacional sobre a competitividade de Moçambique não é muito boa.

- De acordo com o “*Global Competitiveness Report 2003–2004*”, do *World Economic Forum*, Moçambique situa-se no 87º lu-

gar, no “Índice de Competitividade dos Negócios”, em uma lista de 102 países.

- No “*World Economic Forum’s Africa Competitiveness Report 2000/2001*”, o país ocupava a 18ª posição, de um grupo de 24 países.
- No mesmo relatório, foi classificado em 23º lugar, relativamente à irregularidade de pagamentos governamentais e 17º em termos de observância dos regulamentos do Governo.
- Uma das constatações do relatório é de que “os custos da burocracia são elevados, resultando em atrasos e conduzindo a altos níveis de corrupção”.
- A corrupção, a dificuldade de acesso ao financiamento, burocracia ineficiente, infra-estrutura inadequada, força de trabalho qualificada insuficiente e legislação laboral restritiva, foram os principais problemas apontados na realização de negócios no País.
- No seu relatório, intitulado “*Doing Business in 2004*”, o Banco Mundial também chega à mesma conclusão: é difícil fazer negócio em Moçambique.
- Nesse relatório, Moçambique é o 8º pior em termos de legislação laboral, de um conjunto de 130 países. A rigidez e o custo da legislação laboral têm sido referidos como das maiores razões para o fraco investimento novo e altos níveis de desemprego. O relatório afirma ainda que, “se Moçambique reduzisse a rigidez da sua legislação laboral ao nível encontrado na Zâmbia, a proporção do emprego informal poderia cair em mais de 13.5%, enquanto a proporção do emprego informal feminino sofreria uma redução em 18%.

Estes são apenas alguns, de inúmeros exemplos, que caracterizam o ambiente de negócios no País em geral e nas cidades em particular.

Para que os cidadãos se sintam atraídos a realizar actividades económicas é necessário criar um bom ambiente de negócios. Isto envolve, entre outros aspectos, a remoção dos constrangimentos que dificultam a realização de negócios e a promoção do crescimento económico, por exemplo:

- Registro: simplificar e reduzir o custo do registro de micro e pequenas empresas.
- Licenciamento: simplificar o licenciamento das empresas e eventualmente isentar as pequenas.
- Lei do Trabalho: isentar as pequenas empresas das imposições desta Lei no seu relacionamento com os trabalhadores ou facilitar o emprego de estagiários e aprendizes.
- Mercados: Criar mercados dotados de:
 - Infra-estruturas de abastecimento de água e energia
 - Limpeza
 - Segurança
- Impostos: estabelecer taxa fixa para pequenas empresas.
- Inspeção: mudar o carácter da inspeção, para que tenha um papel mais educativo.
- Eliminar a corrupção.
- Financiamento:

- Redução das exigências de acesso e do custo de financiamento;
- Simplificação da criação de pequenas unidades de poupança;
- Criação de pequenos tribunais para resolução rápida de litígios de pequena monta (até um valor limitado).

4. Conclusões

Das linhas acima, fica claro que as oportunidades económicas nas zonas urbanas são condicionadas pelo número e estrutura da população e, por essa razão, variam ao longo do tempo.

A outra conclusão é de que iniciativas privadas podem aproveitar muitos dos problemas que as cidades enfrentam como oportunidades para negócio, através de esquemas de parceria com o sector público.

Em Moçambique existem muitos obstáculos ao negócio. A sua remoção apresenta-se como condição *sine qua non* para que os investidores possam transformar as potencialidades existentes em negócios reais. A remoção de tais obstáculos passa, entre outros factores, por reformas significativas nos sistemas fiscais, legais, financeiras, incluindo a eliminação de custos supérfluos e a simplificação de procedimentos.

Relatório dos debates do Grupo de Trabalho I

Especialista Expositor: Frederico Siteo

Moderador: Miguel de Brito

Relator: Fidelx Pius Kulipossa, Universidade Eduardo Mondlane - Moçambique

1. Introdução

A Sessão de Debate do Grupo 1 debruçou-se sobre 'Como Aumentar as Oportunidades Económicas nas Zonas Urbanas'. Este tópico foi apresentado na manhã do dia 7 de Junho de 2005 em sessão plenária. A Sessão de Debate do Grupo visava aprofundar as discussões em torno do tópico com vista a obter uma melhor compreensão da material. O relatório que a seguir se apresenta objectiva resumir os aspectos mais importantes debatidos pelos participantes do Grupo.

2. O Aprofundamento do Debate de Alguns Aspectos

2.1. O Grupo 1 concordou plenamente com a apresentação feita pelo Dr Siteo sobretudo no concernente à situação actual das cidades moçambicanas, às oportunidades que se figuram importantes para as cidades, e a que deve ser feito para aumentar as oportunidades económicas nas zonas urbanas. Os aspectos específicos de cada uma das rubricas foram apresentados claramente pelo Dr Siteo durante a sessão plenária sobre o tópico e por isso não vão ser repetidos neste relatório.

2.2. Na sua dissertação, o Dr Siteo propõe um leque de medidas que devem ser tomadas para eliminar alguns dos problemas identificados. O Grupo 1 concordou com as propostas de solução apresentadas pelo Dr Siteo, mas questionou: Quem vai fazer tais mudanças?

Do debate feito, concluiu-se que:

- a) é tarefa do governo central remover os constrangimentos relativos ao registo e licenciamento de pequenas e médias empresas, à lei do trabalho, aos impostos, à inspecção e ao financiamento. De igual modo, o governo central deve rever o pacote autárquico para adequar às dinâmicas actuais do desenvolvimento dos municípios.
- b) é tarefa dos municípios:
 - Criar mercados dotados de infra-estruturas necessárias para o seu funcionamento eficiente.
 - Assumir um papel de vanguarda na promoção das actividades económicas e na dinamização do desenvolvimento urbano. Isto requer necessariamente que os municípios se disponham de um cadastro, para identificar as suas potencialidades económicas (por exemplo: número de fábricas, lojas, hotéis, etc), inventariar os recursos humanos e económicos existentes nos municípios, e para fazer o ordenamento territorial.
 - Sendo a habitação uma grande fonte de receitas, os municípios devem ter uma política pro-activa para o desenvolvimento da habitação. Embora a terra em Moçambique seja uma pro-

priedade do Estado, a lei permite aos cidadãos obter títulos para uso e aproveitamento de terra.

- c) é tarefa dos cidadãos que vivem nos municípios mudar os hábitos culturais errados sobretudo no concernente ao pagamento de impostos; como munícipes, eles devem participar na governação municipal contribuindo com idéias, sugestões ou pagando impostos para a melhoria do seu bem-estar.

2.3. Sobre o desenvolvimento urbano versus desenvolvimento rural, o Grupo 1 foi de opinião de que o desenvolvimento urbano deve ser feito em paralelo com o desenvolvimento rural pois o desenvolvimento de um dinamiza o desenvolvimento do outro. Por outras palavras, o desenvolvimento urbano deve ser concebido e realizado em sintonia com o desenvolvimento rural pois ambos apoiam-se mutuamente.

Finalmente, o Grupo 1 foi informado sobre boas práticas de parcerias público-privadas em alguns municípios do país. Por exemplo, o município da cidade de Maputo entregou a agentes privados a gestão de alguns parques e

jardins públicos. Como resultado disso, estes parques e jardins estão muito limpos e bem mantidos. Este tipo de parcerias devia ser replicado e disseminado nos outros municípios. Este e outros exemplos implicam que existem muitas potencialidades de melhores práticas ainda por explorar nos nossos municípios.

Cabe, por isso, aos representantes dos Conselhos Municipais aqui presentes libertarem as suas iniciativas criadoras com vista a contribuir para o desenvolvimento dos seus municípios pois liderança informada e comprometida com os destinos dos municípios faz diferença e conta no aumento das oportunidades económicas nas zonas urbanas.

3. Debates na Sessão Plenária

No dia 8 de Junho 2005, todos os grupos reuniram-se em sessão plenária para apreciar os relatórios das discussões havidas nos 4 grupos de trabalho temáticos. Os relatores apresentaram os seus relatórios de grupo, seguidos de questões, dúvidas, e comentários de todos os participantes. Muitas das intervenções cingiram-se em contribuições de outros participantes no enriquecimento das idéias avançadas pelo Dr Siteo.

TÓPICO II

Governança Urbana Democrática: Prestação de Serviços, Prestação de Contas e Transparência

Conferência: Os desafios da boa governação urbana no desenvolvimento transformativo

Conferencista: Jay Knott, Diretor da Missão USAID

Senhor Secretário-Geral do Ministério da Administração Estatal, Senhores Presidentes dos Conselhos Municipais, Senhor Secretário-Geral da Associação Nacional dos Municípios, Caros convidados, Minhas senhoras e meus senhores

O Desenvolvimento Transformativo é o desenvolvimento que vai além de melhorar o nível de vida ou de reduzir o nível de pobreza. Ele transforma de forma fundamental a estrutura económica, a capacidade humana e o processo de governação. O Desenvolvimento Transformativo permite que os países mantenham o progresso social e económico sem dependerem da ajuda externa.

Uma das chaves para se alcançar o Desenvolvimento Transformativo na África está nas cidades e na forma como abordamos a questão da governação urbana. Vejamos:

A África Sub-Sahariana está a atravessar uma das mais importantes transições demográficas e económicas na sua História, com um alto crescimento populacional, uma urbanização generalizada e acelerada, uma fraca provisão de serviços públicos, incluindo saúde, água e saneamento, e altas taxas de desemprego na população jovem.

Parte desta transição tem sido uma transferência acelerada de população das zonas rurais para as zonas urbanas—um fenómeno com profundas implicações políticas, económicas, sociais e de segurança: o desemprego ou sub-emprego, as doenças e epidemias como o HIV/SIDA, a degradação ambiental, o crime, a juventude marginalizada, a instabilidade social e política, entre outros. Se deixados sem resposta, os problemas que afectam as cidades

africanas podem ter sérias consequências não só a nível municipal, como também a nível nacional dada a rápida expansão e crescimento da população e das áreas urbanas.

Os seguintes factos demonstram a gravidade dos desafios que a África enfrenta:

- No ano 2000, 25% da população africana vivia em zonas urbanas; daqui a 20 anos esse número será quase dois terços.
- O processo de urbanização na África está a acontecer de uma forma muito mais rápida do que aconteceu em outras regiões do mundo.
- Em todo o mundo, a urbanização rápida sempre esteve directamente relacionada com o crescimento económico...à excepção de África.
- Hoje em dia, mais de 70% o dos africanos que residem em zonas urbanas vivem naquilo que chamamos bairros de caniço ou bairros de lata.

Com as mais elevadas taxas de urbanização no mundo, África tem as mais baixas taxas de crescimento económico. Isto significa que a geração de recursos e de oportunidades de emprego não têm acompanhado o rápido crescimento populacional urbano.

A onda de descentralização que ocorreu no continente nos anos noventa deu responsabilidades adicionais aos governos locais, pois se

provou que os objectivos do desenvolvimento nacional só poderiam ser atingidos se os governos locais tivessem a capacidade de, por exemplo, providenciar serviços essenciais, criar empregos, desenvolver infra-estruturas e melhorar as condições sanitárias. A triste realidade é que existe um fosso enorme entre estas necessidades e os recursos e a capacidade dos governos locais. Presentemente, a tendência de urbanização na África ameaça o potencial de crescimento económico das suas nações porque não é acompanhada pelo crescimento das necessárias instituições de governação e gestão urbanas.

Por tudo isto, os desafios bem distintos das cidades africanas abrem oportunidades únicas e exigem respostas criativas. Ironicamente, 60% do crescimento do Produto Interno Bruto da África vêm das zonas urbanas. Só que ainda não beneficiam os seus habitantes. As cidades africanas precisam de criar e promover novas abordagens para promover o desenvolvimento económico local e atacar directamente a crescente pobreza urbana. As cidades podem ser motores de crescimento económico se aproveitarem as oportunidades que elas oferecem nas áreas de comércio e investimento, tecnologias de informação, indústria, infra-estrutura e serviços.

Paralelamente, as cidades africanas têm o desafio e a responsabilidade de gerir eficaz e transparentemente os seus escassos recursos de forma a melhorar a vida dos seus habitantes, particularmente os mais vulneráveis, e assegurar que os investimentos que se fazem são eficientes e respondem às prioridades dos cidadãos. Isto requer processos governativos locais transparentes e participativos em que os governos municipais e cidadãos planificam e implementam conjuntamente o seu desenvolvimento local.

Eu não trago respostas para estes desafios enormes. Posso apenas deixar alguns exemplos de actividades que a USAID tem desenvolvido ao longo dos anos nesta área:

1. Reforçar a governação urbana através do fortalecimento da capacidade dos governos municipais de planificar e gerir melhor as zonas urbanas, responder às prioridades dos cidadãos, promover e gerir o desenvolvimento económico local e responder ao impacto do HIV/SIDA.
2. Melhorar a prestação de serviços urbanos, como habitação, água, saneamento e gestão de lixo urbano, em particular para aqueles segmentos da população urbana que vivem em zonas precárias.
3. Melhorar as perspectivas da juventude urbana desempregada através da transferência de conhecimentos e capacidades que aumentem a sua empregabilidade.

Gostaria de anunciar também que a USAID vai dar a sua contribuição para responder aos desafios do desenvolvimento urbano em Moçambique através de um programa de 5 anos de apoio à governação municipal em cinco municípios moçambicanos, nomeadamente Vilankulo, Chimoio, Gurué, Monapo e Nacala, cujos presidentes ou seus representantes se encontram aqui connosco. O projecto, no valor de oito milhões e meio de dólares e que começa a ser implementado este mês por uma empresa norte-americana, ARD Inc., tem como objectivos promover a participação dos cidadãos no desenvolvimento dos seus municípios e fortalecer os governos municipais nas áreas de planificação e gestão transparente, aberta e eficiente de recursos e serviços para melhor responder às necessidades dos cidadãos. Esperamos, com este modesto investimento, contribuir para o desenvolvimento transformativo de Moçambique através de uma área tão importante como é a governação urbana.

A terminar, gostaria de desejar muitos sucessos a todos os participantes da Conferência e que consigam encontrar respostas aos enormes desafios que se colocam às cidades africanas.

Apresentação para Debates

Expositor: Prof. Dr. José Antonio da Conceição Chichava, Economista, planificador urbano, consultor e investigador.

1. Conceito de Governação Urbana

Muitos dicionários definem **Governação** como o acto ou maneira de governar, de exercer controle ou autoridade sobre determinados assuntos; um sistema de regras ou regulamentos. Para efeitos desta análise, **governação** será o processo de interação entre o sector público e os vários agentes ou grupo de actores na sociedade civil. Apesar de muitos usarem os termos “governação” e “governo” indistintamente, governo é diferente de governação. A grande diferença entre governo e governação está na noção da sociedade civil.

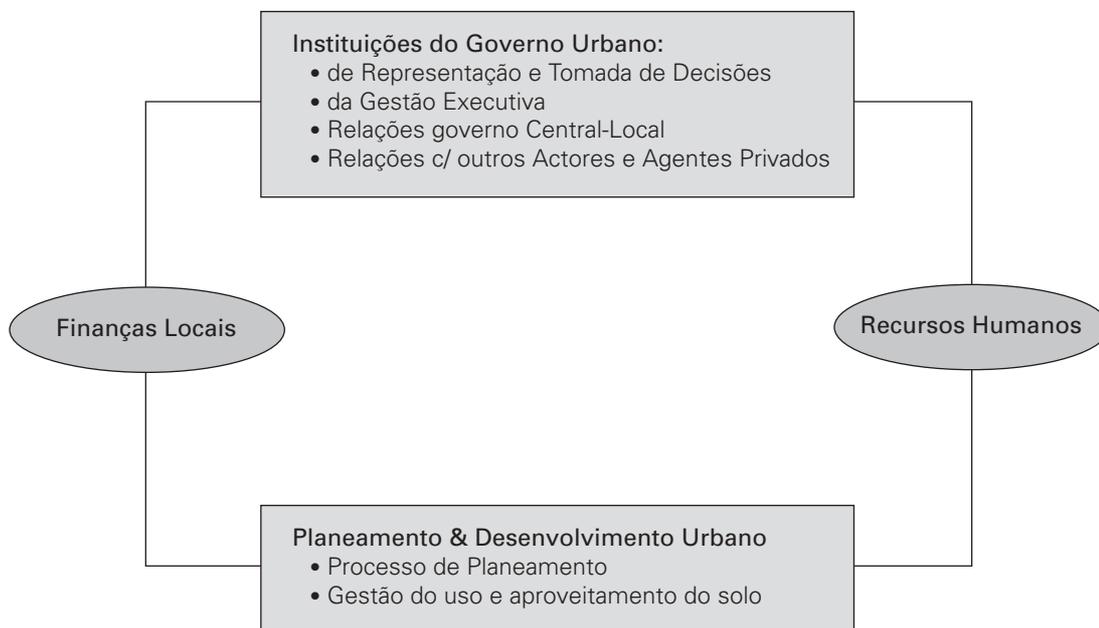
Sociedade Civil pode ser definida como a vida pública dos indivíduos e instituições fora do controle do Estado. Assim, **Governo** será

entendido como consistindo de todas as agências fazedoras (legisladoras), implementadoras (no sentido de fazer cumprir) e/ou fiscalizadoras das leis numa determinada sociedade.

Mas governação é distinto de governo na medida em que ela se refere às relações entre a sociedade civil e o Estado, entre os fazedores das leis e os cumpridores das mesmas, entre o Estado e a sociedade, entre os governantes e os governados. A noção de governação sugere a existência ou a necessidade de um espaço de acção entre o governo e a sociedade civil.

Para a emergência de tal espaço de interação de convivência entre o governo e a sociedade civil, questões como transparência, prestação de contas e participação activa da comunidade

Figura 1: Elementos de um Sistema de Gestão Urbana



precisam de ser tomados seriamente. Neste contexto, governação *será um processo dinâmico que se vai manifestar no sistema de interacção político-social e económico-cultural entre os vários agentes públicos e as instituições privadas da sociedade civil*. Os elementos deste sistema de interacção na gestão urbana são identificados na figura 1. O carácter deste sistema vai variar e mudar na medida em que o processo de exercício de poder e autoridade das estruturas existentes também se modificar.

Uma das soluções apontadas como eficaz para minorar os problemas de pobreza absoluta no contexto do desenvolvimento é o envolvimento das pessoas afectadas na tomada de decisões que vão influenciar o seu futuro. Daí que a comunidade doadora envolvida em questões de assistência ao desenvolvimento começou a pensar e ensaiar novos caminhos capazes de “incorporar as vozes” dos chamados “pés descalços”, aqueles em nome dos quais se angariam apoios e se implementam milhares de projectos apesar de pouco beneficiarem. É quase um consenso internacional que o sucesso de muitos projectos de desenvolvimento dependerá do grau de envolvimento dos visados nas suas decisões, desde a fase de concepção, planeamento, implementação e avaliação. Aliás, a partir dos princípios desta década, esta necessidade de envolvimento das comunidades na decisão do seu futuro ganhou um novo ímpeto. É nessa evolução que emergiu a **governação urbana**.

Muitos sustentam que, sem o desenvolvimento da comunidade, do sector privado e de outros actores na busca de soluções para os problemas provocados pela explosão urbana (urbanização massiva) e pelo impacto dos Programas de Ajustamento ou Reabilitação Económica (PAE ou PRE), os países dificilmente alcançarão níveis satisfatórios de desenvolvimento económico e social. É curioso que esta proeminência das questões de governação ur-

ba já invadiu também a literatura do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, particularmente a partir de 1994–95. Desta forma, as questões económicas são agora assumidas como inseparáveis e até certo ponto determinantes dos processos político-sociais do desenvolvimento humano.

2. Relação entre Governação Central e Urbana

Um aspecto a ter sempre em conta é que a governação não se circunscreve apenas aos actos administrativos e judiciosos exercidos pela autoridade governamental. A governação inclui outras formas de decisão colectiva, formal e informal, participativas assim como representativas, centralizadas e descentralizadas, centrais (nacionais) assim como locais. Assim, a relação **governação central e governação urbana** tem uma implicação directa com as questões da descentralização política e administrativa. Na descentralização político-administrativa está intrínseca a “devolução” do poder para os indivíduos e grupos na sociedade civil.

Os defensores da economia de mercado argumentam que a prossecução da equidade social no âmbito do desenvolvimento económico só será efectiva com o pluralismo político na medida em que este garante uma melhor participação de muitos sectores da sociedade civil. Por isso, sugerem que há uma necessidade de os recursos começarem a ser directamente canalizados para aqueles sectores em vez de serem monopolizados pelo Estado. Contudo, não há um grande consenso em relação a este pensamento. Uns argumentam que a governação (entendida como o acto de governar) é essencialmente papel do Estado, sendo este o mais importante actor no processo de desenvolvimento. Outros dizem que o Estado devia ser um mero “orientador” e “facilitador” do desenvolvimento, sempre preocupado em criar um ambiente propício para a comunidade e o

sector privado se envolverem com mais afinco no desenvolvimento.

Se é verdade que o monopólio do Estado prove ser menos efectivo para o desenvolvimento em muitos PVDs, é também verdade que se deve evitar o outro extremo que pode conduzir ao caos. Muitos PVDs como Moçambique não têm ainda uma sociedade civil significativa como é, por exemplo, entendida nos países industrializados. No caso específico de Moçambique, a emergência da sociedade civil não será de um dia para o outro após 500 anos de dominação colonial e 20 anos de vivência monopartidária, a maioria dos quais caracterizados pelo recém findo conflito armado. A sociedade civil é uma categoria política que representa maturidade, educação cívica, escolaridade, organização e um alto sentido de responsabilidade entre os indivíduos e/ou grupos sociais. A sociedade civil, cujos embriões já se manifestam (os sindicatos, a imprensa, as autoridades comunitárias, as organizações religiosas, associações cívicas e sócio-profissionais diversas, etc.), levará o seu tempo a afirmar-se e a cumprir o seu papel na sociedade Moçambicana. É para isso necessário que os fazedores das leis, os detentores do poder e autoridade criem um espaço propício para o florescimento e consolidação da sociedade civil em Moçambique. A descentralização político-administrativa poderá ser um caminho, ainda que muito seja necessário fazer no âmbito das almejadas reformas.

Voltando às relações entre a governação central e urbana, a perspectiva de gestão urbana defendida por muitos críticos tão recentemente, assume que uma nova convenção que rejeite o monopólio do Estado na governação e na solução dos problemas do desenvolvimento precisa de ser assinada. Nesse contexto, o governo central (Estado) sendo detentor e centralizador de muitos e importantes recursos, precisa mais começar a assumir um papel político, analítico e regulador do que envolver-se em questões de

carácter técnico como aconteceu no passado. No entanto, é preciso que se reconheça que o desempenho mais apropriado das funções que se propõem para o Estado vai precisar de talentos e conhecimentos que se julga estarem latentes no sector publico ou que requeiram um repensar acerca dos programas correntes, se existentes, de treinamento e aperfeiçoamento profissional.

A descentralização das funções de governação e, mais concretamente, a emergência de governos locais fortes incluindo os urbanos, só será possível com uma afectação dos necessários recursos para o desenvolvimento de infra-estruturas e a prestação de serviços urbanos básicos.

É verdade que as relações entre o governo central e as autoridades locais tocam num ponto nevrálgico que se chama poder e autoridade. Cidades como Maputo têm capacidade suficiente de gerar recursos e atrair técnicos e profissionais que possam possibilitar o seu funcionamento autónomo das estruturas centrais mas a realidade mostra que o governo central não está preparado, pelo menos a curto prazo, para deixar que tal autonomia seja efectiva.

A nível local a descentralização é tida como trazendo boa governação sobretudo através de um crescente aumento da participação popular na tomada de decisões e no desenvolvimento local. A participação popular deverá ser assumida como um dos objectivos do desenvolvimento, aliás um direito humano básico, uma componente essencial da democracia. No entanto, é necessário que se defina que tipo de participação, que participantes, e que objectivos a atingir com tal participação, em cada caso particular.

3. As Dimensões da Governação

As dimensões mais importantes da governação podem-se circunscrever a quatro áreas fundamentais: política, institucional, técnica e cultural.

Política

A vontade política de se estabelecer uma boa governação é elemento primário para o seu sucesso. A dimensão política da governação deverá ser examinada dentro do contexto social no qual as relações entre o Estado e outros grupos da sociedade civil permitam que haja debate e troca de idéias sem medo ou discriminação dos agentes envolvidos no processo. Este ambiente que se julga propício para o exercício democrático pode conduzir à existência de boa governação. A transparência na tomada de decisão e gestão dos recursos públicos é uma boa base para criar a confiança. No entanto, a confiança tem sido subestimada como um principal ingrediente para a boa governação. Infelizmente, a dimensão política da governação, às vezes, aparece fictícia às pressões de doadores internacionais que se outorgam ao direito de decidir o que é bom e o que é mau para a comunidade.

Institucional

Aliada profundamente à dimensão política está a questão de saber se os cidadãos gozam de liberdade de se organizarem de acordo com os seus próprios interesses. O pluralismo institucional pode ser visto como um importante mecanismo para contrabalançar a concentração do poder político nos órgãos centrais. Por outro lado, o reconhecimento da comunidade como um sector distinto veio criar mais um campo institucional para além dos sectores público e privado. O reconhecimento do sector da comunidade abriu uma nova possibilidade de grupos da sociedade civil marginalizados no passado poderem hoje fazerem-se ouvir na tomada de decisões que afectam as suas vidas. A dimensão institucional da governação alerta para a necessidade dos sectores público e privado se transformarem e criarem espaços de concentração com a sociedade civil como forma de coabitação dos mais variados interesses de ambos os sectores.

Técnica

A dimensão técnica da governação aparece constringida pelos recursos naturais, níveis de escolaridade, conhecimentos e capacidade de pessoal, para não falar de capacidade industrial instalada e activa num dado país. Dentro da dimensão técnica da governação, os decisores (internos e externos) têm uma grande responsabilidade de terem sempre presente o elemento humano nas suas intenções de desenvolvimento e de fazer esforços para garantir uma cada vez mais equitativa alocação dos recursos.

A dimensão técnica da governação revela um desequilíbrio entre o desenvolvimento económico e o desenvolvimento humano. É fácil dizer-se que as cidades, se bem geridas, podem transformar-se em motores de crescimento económico. Mas para que tal aconteça é imperioso que, antes de tudo, o factor humano se beneficie do desenvolvimento em termos de conhecimento e domínio da ciência e da técnica, incluindo o uso das novas tecnologias de informação e comunicação.

Cultural

Os progressos económico e social não são os únicos objectivos do desenvolvimento. A liberdade contra ameaças e detenções arbitrárias, a liberdade de expressão, de associação e o direito de eleger e concorrer para a eleição de qualquer órgão devem ser vistos como elementos importantes que dão um outro significado à vida. Nesse contexto, a cultura assume uma específica dimensão da governação. A boa governação não pode ser baseada nos mesmos princípios em todas as sociedades. A governação terá de ser influenciada pelos aspectos culturais e históricos prevalentes em uma dada sociedade. Num ambiente onde o povo comunga certas crenças, mitos e valores, o Estado não pode ser separado desse contexto, nem a governação pode ser considerada sem referência ao seu contexto cultural.

4. Prestação de Serviços Urbanos

Os serviços que se espera que os governos urbanos providenciem incluem a recolha e o tratamento de resíduos sólidos, mercados municipais, parques e jardins, recreação, higiene pública e medidas sanitárias, drenagem, esgotos, clínicas e postos de assistência médica, estradas e pontes, controle de tráfego, educação primária, cuidados de saúde preventivos, prevenção e combate aos incêndios, e planeamento do solo urbano. Outros serviços desempenhados por alguns governos urbanos mas não por todos incluem o fornecimento de água e electricidade, transporte municipal, transporte semi-colectivo, licenciamento de veículos, desenvolvimento da pequena indústria, extensão da agricultura, desenvolvimento comunitário, turismo, protecção e controle ambiental, e policiamento. Adicionalmente, para as cidades e governos locais africanos, e devido à pobreza urbana dominante, dois outros serviços podem ser considerados igualmente como básicos. Trata-se dos serviços de saúde na área reprodutiva, especialmente os serviços de planeamento familiar assim como dos serviços de financiamento, especialmente o microcrédito para desenvolver a capacidade da maioria da população nas acções de combate à pobreza.

Em muitos países africanos, a história do fornecimento de muitos destes serviços revela um sistemático retrocesso aos tempos coloniais quando os governos locais eram responsáveis pelo fornecimento da maioria destes serviços. No presente e na maioria dos países africanos, muitos destes serviços são garantidos pelo governo central ou por empresas públicas, pelo sector privado, ou ainda pelas próprias comunidades.

A provisão de infra-estrutura urbana e de serviços como água e drenagem, transporte e fornecimento de electricidade é crucial para promover o processo de desenvolvimento da terra, e é também necessária ao desempenho

eficaz das operações económicas-chave em um aglomerado urbano. No actual clima africano de crescimento urbano massivo há uma necessidade urgente do desenvolvimento da infra-estrutura de serviços urbanos em grande escala para fazer face à escassez da mesma; para promover o desenvolvimento económico; melhorar as condições de vida; proteger e melhorar a saúde pública.

A triste realidade é que, em muitas cidades africanas, tanto o governo central como o local foram incapazes de manter a infra-estrutura urbana e os serviços, sem mencionar a fraca capacidade financeira de estendê-los aos aglomerados em rápido crescimento na periferia. Além disso, o sistema de planeamento urbano que deveria garantir um quadro para decisões sobre o desenvolvimento do serviço de infra-estruturas no contexto do planeamento e desenvolvimento urbanos em geral, é muitas vezes inexistente ou tem má reputação. Como resultado disso, os planos urbanos em muitas cidades africanas falharam em satisfazer as necessidades em infra-estrutura de serviços em parte porque *“na sua preparação pouca importância é prestada à motivação e aos recursos de todas as forças que intervêm no processo de urbanização”* (Amos, 1993:135). Além disso, os planos urbanos tendem a estar mais preocupados com aspectos de planeamento do uso da terra sem serem integrados com outros aspectos de desenvolvimento social e económico. Um planeamento urbano melhorado pode facilitar a coordenação necessária para atingir a eficiência na provisão de infra-estrutura e serviços.

Entretanto, a eficiência e a eficácia de custos na garantia do funcionamento e manutenção da infra-estrutura de serviços tem implicações directas quando se quer recuperar os custos. De facto, os recursos necessários para manter e expandir a infra-estrutura urbana e os serviços são raros devido à falha em introduzir esquemas abrangentes de recuperação dos custos.

Quadro 1: Divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governação

| Serviços | Governo Central | Governos Locais | Em Conjunto |
|---|-----------------|-----------------|-------------|
| 1. Serviços Públicos Gerais | | | |
| • Administração | | | X |
| • Cuidados e manutenção de parques, jardins, cemitérios, etc. | | X | |
| • Planeamento físico e urbanização | | | X |
| • Controle de tráfego, estacionamento e segurança rodoviária | X | | |
| • Provisão e manutenção de serviços de incêndio | | X | |
| • Licenciamento de comércio | | X | |
| • Cobrança de taxas e impostos | | | X |
| • Registro de nascimentos, mortes, casamentos e eleitores | | X | |
| • Concessão da terra | | | X |
| 2. Serviços de Educação | | | |
| • Pré-Primária | | X | |
| • Primária | X | | |
| • Secundária | X | | |
| • Superior | X | | |
| 3. Serviços de Saúde | | | |
| • Hospitais | X | | |
| • Clínicas | | | X |
| • Centros e Postos de Saúde | X | | |
| • Salubridade, Drenagem e Esgotos | | X | |
| • Sucção de Fossas cépticas | | X | |
| • Saúde Ambiental (exemplo: controle da malária) | | | X |
| • Segurança e Bem Estar Social | | | X |
| 4. Serviços de Habitação | | | |
| • Construção e Administração de habitação | | | X |
| 5. Serviços de Utilidade Pública ou Comunitária | | | |
| • Transporte Público | | | X |
| • Inspeção de hotéis, bares, restaurantes e matadouros | | X | |
| • Inspeção de carnes e comida | | X | |
| • Educação sanitária | | X | |

| | | | |
|--|----------------|---|---|
| • Prevenção e combate às calamidades (ex: surtos; pestes; etc.) | | | X |
| • Provisão de conveniências/facilidades públicas | | X | |
| • Construção e gestão de mercados | | X | |
| • Gestão de esquemas de reassentamento da população | | | X |
| 6. Serviços Económicos | | | |
| • Abastecimento de água, tratamento e distribuição | X ⁷ | | |
| • Construção e manutenção de estradas e pontes | | | X |
| • Gestão de resíduos sólidos | | X | |
| • Recolha e tratamento de lixo | | X | |
| • Iluminação pública em zonas urbanas | | X | |
| • Produção e fornecimento de electricidade | X | | |
| • Empreendimentos comerciais (ex: lojas, bares, pensões, motéis, quintas/fazendas, etc.) | | | X |

Por exemplo, o baixo nível geral de pagamentos por um talhão encorajou a elasticidade da procura de terra e isto, misturado com outros constrangimentos na disponibilidade de capital, não proporcionou rendimentos suficientes para financiar a provisão de utilidades para apoiar o desenvolvimento da terra. A recuperação de custos é, de facto, um factor que afecta igualmente os fundos para investimento e as políticas de financiamento. Os argumentos da recuperação de custos têm sido o factor principal que separa as agências de serviços de toda a perspectiva e interesse da administração local, particularmente nas zonas urbanas. Muitas agências financiadoras, particularmente o Banco Mundial, insistiram sempre em padrões que consideram que irão proteger o seu investimento. Muitos governos, por sua vez, resistiram à opção que não considera a existência de infra-estrutura urbana de serviços cuja recuperação de custos seja impraticável devido à natureza

do tipo de serviços (estradas, drenagem); para mencionar o facto de a maioria das famílias pobres urbanas não conseguirem pagar os custos por inteiro dos serviços que recebem.

Altos níveis de infra-estrutura de serviços também significam custos correntes elevados de funcionamento e manutenção que estão, provavelmente, para além dos meios financeiros da maioria das autoridades e famílias urbanas locais. Como resultado disso, a infra-estrutura urbana que foi construída a tão elevado custo, rapidamente deteriora por falta de reparação e manutenção. De facto, os padrões do serviço de manutenção da infra-estrutura urbana mesmo nas cidades africanas consideradas razoavelmente bem geridas, são mais pobres do que deveriam ser, em parte devido à baixa capacidade do pessoal afecto à manutenção mas, mais particularmente, devido aos limitados financiamentos para a sua operação e à fraca supervisão e gestão.

7. Gestão privatizada (concessionada)

O facto de os índices actuais de crescimento excederem os recursos existentes para a provisão de infra-estrutura e serviços, por ter havido deterioração séria e contínua ao longo de muitos anos e os problemas actuais de ineficácia, de recuperação dos custos, baixo financiamento, fraco investimento, manutenção inadequada e gestão ineficaz que muitas cidades africanas enfrentam, apontam para uma nova maneira de pensar que envolva as agências doadoras e os governos nacionais. Neste contexto, podem ser identificados três campos onde novas reflexões se impõem:

- Em primeiro lugar, tem de ser atingida uma eficácia dos custos no que diz respeito à gestão geral, ao esboço e adopção de esquemas de baixo custo e o alcance da auto-suficiência financeira.
- Em segundo lugar, a provisão deve ir a par e passo com a necessidade, e isto irá requerer, tanto a oportunidade de angariar fundos para trabalhos de capital em grande escala, assim como a capacidade administrativa e técnica para planificar o crescimento futuro.
- Em terceiro lugar, deve haver complementaridade na provisão dos vários serviços através da coordenação da garantia de capital e através de um método mais efectivo de planeamento do desenvolvimento.

4.1. A garantia de infra-estrutura urbana em Moçambique

A garantia de infra-estrutura básica e a prestação de serviços são elementos inter-relacionados e distintos de qualquer sistema de gestão urbana. De acordo com muitos estudiosos de gestão urbana, as questões críticas sobre a prestação de serviços urbanos estão relacionadas à planificação e à garantia de infra-estrutura e a serviços tais como estradas, abastecimento de água e electricidade, saúde pública e drenagem,

remoção do lixo e transportes públicos. Para que uma autoridade local assuma o comando na gestão de um centro em crescimento como Maputo é necessária uma grande responsabilidade pela planificação do uso da terra e pelo controle do desenvolvimento, transportes, abastecimento de água e electricidade, saúde pública e drenagem. Uma autoridade local bem sucedida é aquela que é capaz não só de mobilizar recursos substanciais para a instalação e funcionamento da infra-estrutura mas também de assegurar que a provisão faça face ao crescimento populacional e satisfaça as necessidades básicas de todos os sectores da população, além de garantir um nível razoável de infra-estruturas e serviços relativos às outras autoridades locais no país em consideração.

As estradas, os tubos de canalização, os cabos eléctricos e as facilidades sanitárias constituem a principal infra-estrutura que contribui para a urbanização básica em qualquer lugar. As principais redes actuais da infra-estrutura de estradas, água e saneamento na maioria das cidades e vilas moçambicanas foram construídas nos anos 50 e 60 e devido à manutenção inadequada e à expansão da população, os sistemas atingiram o fim da sua vida útil.

A rede de estradas, por exemplo, enferma da falta de compreensão de três problemas: (i) a ideia de que as estradas, uma vez construídas, são eternas; (ii) a ideia de que as estradas só necessitam de manutenção quando começam a deteriorar-se; e (iii) a ideia de que, qualquer que seja o grau da sua degradação, as estradas só podem ser reabilitadas. Como consequência destas ideias, desde a independência em 1975, a rede de estradas urbanas tem beneficiado pouco de um programa planificado de manutenção periódica excepto reparações ocasionais de buracos, o que é pouco eficaz e contribui para uma maior deterioração das mesmas.

As dificuldades financeiras têm impedido as novas zonas de expansão e desenvolvimento

identificadas nos planos de estrutura de beneficiarem de estradas adequadas. Pelo contrário, elas são servidas por estradas sem pavimento, de areia e lama difíceis de usar depois de chuvas fortes, agravado pela falta de um sistema de drenagem das águas pluviais.

A precariedade do saneamento nos nossos centros urbanos constitui um dos problemas em alguns centros urbanos que concorre para a baixa qualidade de vida. A situação é agravada pelo alto nível freático em muitos bairros: Maputo, Beira, Quelimane, Pemba, Chókwè, etc.

O déficit de habitação em Moçambique, particularmente nas cidades é um dos problemas que inviabiliza qualquer projecto económico e social. A nacionalização de toda a habitação de arrendamento em 1976, o conseqüente monopólio do Estado da habitação e as políticas de rendas fortemente subsidiadas, e a incapacidade do Estado de realizar a manutenção concorrem grandemente para a actual crise na habitação, caracterizada pela grande demanda e progressiva deterioração das casas existentes devido à sua superlotação.

A demanda por casas no País não pode ser aliviada sem a adopção, pelo governo, de políticas múltiplas que encorajem o ressurgimento de uma verdadeira indústria de construção e de ajuda à auto-construção de casas novas.

4.2. A prestação de serviços urbanos em Moçambique

Paralelamente à garantia de infra-estrutura, a prestação de serviços urbanos pode ser o termómetro para medir o grau em que o governo urbano está a desempenhar as suas funções efectiva e eficazmente. As actividades operacionais dos Municípios na prestação de serviços de saneamento do meio, nomeadamente as varreduras, a recolha e tratamento dos resíduos sólidos, a construção e manutenção de mercados municipais, os transportes públicos, a gestão dos cemitérios, constituem um sistema

de serviços urbanos com impacto na vida dos munícipes.

O abastecimento de água avaliado em termos da cobertura e do acesso dos residentes da cidade à água potável, dos custos da água em relação ao rendimento e aos aspectos relacionados com as operações de funcionamento da companhia, assim como o grau de satisfação dos beneficiários deste precioso líquido, faz parte da agenda de qualquer manifesto dos presidentes dos conselhos municipais.

Apesar das melhorias visíveis verificadas no abastecimento de água potável aos residentes das cidades e vilas, desde a independência que as exigências estão ainda longe de serem satisfeitas, sem mencionar os custos da ligação de água e as tarifas de consumo que estão a aumentar, o que se tem tornado uma dificuldade para as famílias mais carentes.

Os cuidados sanitários e os serviços de saneamento do meio experimentam uma cobertura fraca desde a independência devido ao crescimento rápido da população e à menos rápida extensão das facilidades de saneamento do meio. De facto, a sobrecarga provocada pelo aumento da população e a fraca capacidade dos municípios de fazer face à exigência do esvaziamento das fossas sépticas torna os serviços insatisfatórios, sem mencionar as conseqüências negativas na saúde pública.

As operações de gestão na área de salubridade e saneamento do meio caracterizam-se por:

- dificuldades organizativas;
- fraca capacidade administrativa e técnica;
- fraco desempenho, caracterizado por um elevado grau de absentismo e desmotivação causados pelas fracas condições de trabalho, incluindo os salários;
- falta de caminhões para a recolha de lixo;
- falta de orçamento suficiente para as direcções municipais de salubridade,

Quadro 2: Competências das autarquias

| Serviços | Autarquias Locais |
|---|-------------------|
| 1. Equipamento Rural e Urbano: | |
| • espaços verdes, incluindo jardins viveiros da autarquia | |
| • rodovias, incluindo passeios | |
| • habitação económica | |
| • cemitérios públicos | |
| • instalações dos serviços públicos da autarquia | |
| • mercados e feiras | |
| • bombeiros | |
| 2. Saneamento Básico: | |
| • sistemas autárquicos de abastecimento de água | |
| • sistemas de esgotos | |
| • sistema de recolha e tratamento de lixos e limpeza pública | |
| 3. Energia: | |
| • distribuição de energia eléctrica | |
| • iluminação pública urbana e rural | |
| 4. Transportes e Comunicações: | |
| • rede viária urbana e rural | |
| • transportes colectivos que se desenvolvam exclusivamente na área da respectiva autarquia | |
| 5. Educação e Ensino: | |
| • centros de educação pré-escolar | |
| • escolas para o ensino primário | |
| • transportes escolares | |
| • equipamentos para a educação base de adultos | |
| • outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação dos tempos livres | |
| 6. Cultura, Tempos Livres e Desportos: | |
| • casas de cultura, bibliotecas e museus | |
| • património cultural, paisagístico e urbanístico da autarquia | |
| • parques de campismo | |

| | |
|--|--|
| • instalações e equipamento para a prática desportiva e recreativa | |
| 7. Saúde: | |
| • unidades de cuidados primários de saúde | |
| 8. Acção Social: | |
| • actividade de apoio às camadas vulneráveis | |
| • habitação social | |
| 9. Gestão Ambiental: | |
| • protecção ou recuperação do meio ambiente | |
| • florestamento, plantio e conservação de árvores | |
| • estabelecimento de reservas municipais | |

agravado pelos aumentos constantes nos preços dos acessórios, combustível e assistência técnica.

A abertura dos serviços de transportes urbanos para passageiros ao sector privado em 1991 foi bem sucedida no País. Embora o aparecimento de operadores privados com autocarros, mini-buses e táxis não tenha satisfeito totalmente as exigências do transporte público, a observação no terreno sugeriu, na altura, poupanças para os trabalhadores, estudantes e para os trabalhadores indiretamente porque houve redução nas chegadas tardias. Os aumentos nas tarifas e a não chegada às terminais por alguns dos operadores dos semicolectivos têm provocado grandes transtornos para os munícipes. A tendência dos operadores privados de mini-bus é escolher estradas curtas ou subdividir a suposta rota em duas ou três partes, para receber mais do que uma tarifa. Esta opção pouco popular foi considerada pelos operadores privados como uma forma de cobrir os custos elevados de funcionamento e manutenção, apesar do seu impacto na situação da maioria dos cidadãos que tem de tirar as tarifas elevadas dos seus magros salários.

A companhia de caminhos de ferro foi, durante o período colonial, um dos opera-

dores populares que garantia o transporte da força de trabalho do seu ‘reservatório’ as zonas rurais para as zonas industriais localizadas no Maputo. Hoje, porém, este tipo de transporte, que podia beneficiar muitos trabalhadores e estudantes que vivem na periferia da cidade e nos distritos vizinhos de Marracuene e Boane (província de Maputo), só opera ocasionalmente, devido à falta de comboios e carruagens.

Uma questão básica para o sector dos transportes públicos é a melhoria do serviço, incluindo o redimensionamento das respectivas companhias, enquanto que o sector privado ainda está com dificuldades impostas pela política de preços que não acompanha o ritmo da inflação. Com o ritmo das reformas económicas e políticas afectando fortemente o sector de transportes em Moçambique, dada a sua dependência em importações, é difícil esperar melhorias no fraco desempenho actual.

5. Os Aspectos Críticos da Governação Urbana em Moçambique

A situação de Moçambique é deveras preocupante no que diz respeito à responsabilidade dos Governos Locais (Autarquias) na provisão de infra-estrutura e prestação de serviços públicos urbanos.

Quadro 3: Divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governação em Moçambique

| Serviços | Governo Central | Autarquias Locais | Em Conjunto |
|---|-----------------|-------------------|-------------|
| 1. Serviços Públicos Gerais | | | |
| • Administração e Gestão de Recursos Humanos | | | X |
| • Cuidados e manutenção de parques, jardins, cemitérios, etc. | | X | |
| • Planeamento físico e urbanização | | | X |
| • Controle de tráfego, estacionamento e segurança rodoviária | X | | |
| • Provisão e manutenção de serviços de incêndio | X | | |
| • Licenciamento de comércio | | | X |
| • Cobrança de taxas e impostos | | | X |
| • Registro de nascimentos, mortes, casamentos e eleitores | X | | |
| • Concessão da terra | | X | |
| 2. Serviços de Educação | | | |
| • Pré-Primária | X | | |
| • Primária | X | | |
| • Secundária | X | | |
| • Superior | X | | |
| 3. Serviços de Saúde | | | |
| • Hospitais | X | | |
| • Clínicas | X | | |
| • Centros e Postos de Saúde | X | | |
| • Salubridade, Drenagem e Esgotos | | X | |
| • Sucção de Fossas sépticas | | X | |
| • Saúde Ambiental (exemplo: controle da malária) | X | | |
| • Segurança e Bem Estar Social | | | X |
| 4. Serviços de Habitação | | | |
| • Construção e Administração de habitação | X | | |
| 5. Serviços de Utilidade Pública ou Comunitária | | | |
| • Transporte Público | | | X |
| • Inspeção de hotéis, bares, restaurantes e matadouros | X | | |
| • Inspeção de carnes e comida | X | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| • Educação sanitária | X | | |
| • Prevenção e combate às calamidades (ex: surtos, pestes, etc.) | X | | |
| • Provisão de conveniências/facilidades públicas | | | X |
| • Construção e gestão de mercados | | X | |
| • Gestão de esquemas de reassentamento da população | | | X |
| 6. Serviços Económicos | | | |
| • Abastecimento de água, tratamento e distribuição | | | X |
| • Construção e manutenção de estradas e pontes | | | X |
| • Gestão de resíduos sólidos | | X | |
| • Recolha e tratamento de lixo | | X | |
| • Iluminação pública em zonas urbanas | | X | |
| • Produção e fornecimento de electricidade | X | | |
| • Empreendimentos comerciais (ex: lojas, bares, pensões, motéis, quintas/ fazendas, etc.) | | X | |

Os níveis de provisão de infra-estrutura e a prestação de serviços públicos urbanos são fracos e não satisfazem a demanda. O desempenho dos principais sistemas de infra-estrutura física carecem ainda de muitas melhorias e de abertura para a participação do sector privado e das próprias comunidades. Esta situação deve-se, em parte, à deterioração das infra-estruturas e serviços urbanos existentes à altura da independência e às reformas feitas em 1978, nomeadamente a extinção pela Lei nº. 6/78, de 22 de Abril, de todos os corpos administrativos locais: as Câmaras Municipais, Juntas Locais e os Serviços de Administração Civil. Para a continuidade da prestação de serviços foram criados os Conselhos Executivos como departamentos do Estado central a nível dos centros urbanos e rurais encarregados de prestar, entre outros, os seguintes serviços:

- Serviços de recolha e tratamento de lixo e limpeza urbana;
- Manutenção de estradas, jardins e parques públicos;

- Licenciamento, urbanização e fiscalização de edifícios e obras;
- Controle do tráfego e do transporte urbano de passageiros e carga;
- Serviços de mercados, matadouros e cemitérios;
- Cadastro e gestão do solo;
- Arrendamento e manutenção dos imóveis nacionalizados;
- Serviços de educação e saúde;
- Actividades de promoção e desenvolvimento económico.

Como consequência desta situação os Conselhos Executivos transformaram-se em estruturas pesadas e ineficientes. A sua organização administrativa preocupou-se mais em reproduzir a estrutura central a nível local do que criar uma estrutura que fosse ao encontro das necessidades de cada local (especificidades, procura, capacidade e carga tributária).

Criadas as autarquias locais e uma vez eleitos os primeiros autarcas, o Governo central pouco fez no sentido de descentralizar, de fac-

to, responsabilidades e recursos para este órgãos de administração indirecta do Estado. As definições nas leis aguardam pela regulamentação e pela delimitação de competências entre os órgãos do Estado e as autarquias. Apesar de se avançar com as seguintes competências de investimento para as autarquias (Quadro 2), na prática quase tudo permanece (Quadro 3).

Segundo a Lei das Finanças Autárquicas, é competência própria das autarquias locais o investimento público nas seguintes áreas:

A lei das finanças autárquicas adianta ser também competência das autarquias locais aprovar projectos de obras de equipamento social relativas a entidades particulares de interesse para a autarquia e assegurar, na sua execução, o apoio técnico que tenham por conveniente, de acordo com as disposições legais aplicáveis.

Por aqui se pode notar que se, de facto, houvesse um cumprimento do que aparece como sendo vontade política de fazer a verdadeira devolução (descentralização política) para as autarquias locais (acompanhado dos respectivos recursos), dar-se-ia um passo qualitativo na consolidação da autarcização no País. No entanto, a situação actual das autarquias no que respeita a competências e responsabilidades na provisão de infra-estrutura e também na prestação de serviços, não passa do que está indicado no quadro 3, com as conseqüências daí provenientes.

5.1. Escassez de Recursos Financeiros e Limitações na Estrutura de Receitas Próprias

A escassez dos recursos financeiros dos Conselhos Executivos resultou por um lado, da estrutura das suas receitas próprias, e por outro lado, do mecanismo de atribuição de subsídios, já que este mecanismo restringe a capacidade de mobilização de recursos locais e inibe o impacto efectivo que decorreria dum aumento significativo dos valores das receitas locais pro-

venientes de uma prestação de serviços urbanos melhor organizada e operacional.

Aprovado o pacote legislativo para os órgãos autárquicos, o exercício da actividade municipal no País está sendo penalizado por factores de natureza estrutural e de ordem conjuntural, nomeadamente:

- a grande escassez de recursos financeiros afectos aos municípios, com conseqüências sérias no grau de satisfação da procura de melhores infra-estruturas e serviços básicos urbanos pela população;
- insuficiente capacidade de gestão, como resultado conjugado da falta de quadros qualificados e de uma prática de administração afectada pela ausência de transparência na tomada de decisões, por falta de um mecanismo periódico e credível de prestação de contas e responsabilização;
- nível acelerado de degradação de infra-estruturas para a prestação de serviços básicos urbanos aos cidadãos;
- níveis baixos de cobrança de receitas locais por falta de uma melhor organização do cadastro dos contribuintes e do próprio sistema de cobrança, o que propicia a corrupção;
- ineficácia dos mecanismos de gestão administrativo-financeiro por falta de uma modernização da gestão orçamental e de tesouraria, o que não ajuda a adopção de uma gestão urbana transparente;
- ruralização desenfreada dos centros urbanos sob o olhar impotente de quem de direito em impor regras de disciplina correspondentes ao *modus vivendi* das cidades;
- emergência de uma escalada de corrupção e compadrio em alguns departamentos das Autarquias, designadamente os ligados à atribuição de talhões para construção e à concessão de respectivas licenças; à concessão de bancas nos mercados mu-

nicipais e/ou construção de barracas; ao licenciamento e controle dos transportes semi-colectivos de passageiros, etc.

5.2. Políticas e Instrumentos de Gestão de Serviços Inadequados

As políticas e instrumentos de gestão que apoiam a actuação dos Conselhos Municipais na área de serviços urbanos tais como planos directores, sistema de cadastro e controle de concessão e uso do solo, códigos de postura municipais e outros tantos procedimentos administrativos, mostram-se desajustados e quando actualizados mostram-se ineficazes ou de compreensão e cumprimento difícil.

É necessária uma maior flexibilidade na procura de soluções para os problemas de gestão das cidades Moçambicanas. Também necessário se torna a criação de um espaço para os privados e outros agentes interessados em participar na provisão e prestação de serviços cuja oferta era, no passado recente, monopolizada pelo Estado. O Estado precisa de mobilizar e interessar agentes aptos para a prestação qualitativa de serviços à população, aprovando, implementando e controlando os regulamentos pertinentes.

5.3. Desajustamento entre as Exigências e o Perfil dos Funcionários

A adopção de formas de organização que não reflectem a análise efectiva das funções, natureza e complexidade dos serviços que se devem prestar aos munícipes, criou uma dispersão de responsabilidades e tarefas que são ilustradas por um número excessivo de direcções, sectores ou secções nos Municípios. Além de gerar dificuldades de gestão dos serviços, o exagerado número de direcções e sectores está ligado à reconhecida debilidade dos Municípios na área dos recursos humanos, caracterizada pela existência de um número elevado de trabalhadores sem as qualidades exigidas para o desempenho

correcto das funções. A maior parte destes trabalhadores foi herdada dos Conselhos Executivos e são funcionários do Estado.

A baixa moral e frustração profissionais caracterizadas por falta de incentivos e incerteza na carreira profissional agravam os já existentes problemas de gestão de recursos humanos nos Municípios. Medidas precisam de ser tomadas para desenvolver uma política de pessoal própria das Autarquias Locais, orientada pelos princípios de brio e competência aliados ao pacote de incentivos e progressão na carreira profissional.

5.4. Marginalização do Sector Privado e da Comunidade no Desenvolvimento e Gestão Urbana

A actividade de desenvolvimento económico a nível local pode levar a investimentos e criação de emprego. No entanto, é necessária a definição de um espaço de intervenção dos outros sectores que não o Estado na provisão e manutenção de infra-estruturas urbanas tais como estradas, redes de abastecimento de água e energia, transporte público e recolha de lixo. O estabelecimento de uma colaboração (*joint-venture*) adequada entre o sector público-autárquico, o privado e a comunidade, pode contribuir para um frutífero desenvolvimento urbano e uma gestão mais transparente e responsável. Por outro lado, o correcto envolvimento de tais sectores pode mobilizar mais potencialidades financeiras necessárias para a criação e fortalecimento de oportunidades de emprego e geração de maiores receitas para os órgãos municipais. Como conseqüência de uma maior capacidade financeira os municípios poderão ser capazes de sustentar uma extensão quantitativa e qualitativa dos serviços básicos urbanos, reduzir a pobreza e promover a integração social.

6. Disposições Finais

A governação urbana em qualquer país será

bem sucedida na medida em que os políticos, os governantes, os empresários, os intelectuais, a comunidade e todos os amantes do desenvolvimento urbano juntarem esforços na identificação e solução dos problemas dos centros urbanos. A boa governação urbana exige que se quebrem as barreiras das filiações políticas e se priorize a solução dos problemas que afectam os residentes das cidades, criando um espaço cada vez mais significativo do envolvimento destes na busca de melhores alternativas que levem a um desenvolvimento sustentável.

No âmbito de um processo mais vasto de democratização do País, é desejável que sejam mobilizados esforços e energias de todos os quadrantes na identificação e escalonamento dos problemas urbanos tendo em conta a exigüidade de recursos que ainda prevalecerá por algum tempo. Deve-se aconselhar a aprovação de planos e programas de trabalho que reflitam a capacidade técnica, humana, financeira e patrimonial disponível, de modo a evitar frustração. Estão criadas as condições legais que, institucionalizando a existência de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, po-

dem ajudar a vislumbrar um futuro risonho para os nossos centros urbanos. Contudo, o factor humano é e será sempre fundamental se se pretende uma mais quantitativa e qualitativa governação urbana. É preciso que os Órgãos Municipais priorizem o envolvimento da comunidade e de outros actores (empresários, associações, religiosos, estudantes, mulheres, etc) na identificação de problemas e das soluções que levem à adopção de métodos de consulta e participação na implementação de projectos de combate à pobreza.

Quanto mais cedo os municípios começarem a pautar por uma cultura e comportamento urbanos, recursos financeiros e humanos serão poupados e as cidades e vilas poderão começar a desempenhar as suas funções de dinamizadores e impulsionadoras do desenvolvimento, num ambiente em que a transparência e a prestação de contas farão parte do contrato social entre os Órgãos Municipais e os Municípios. De facto, a mudança de atitude dos municípios em relação ao seu habitat é condição necessária e indispensável para o sucesso dos esforços de qualquer autarquia municipal.

Relatório dos Debates do Grupo de Trabalho II

Relator - Mrs. Sandra Collinson

1. Estrutura da apresentação feita pelo Dr. Chichava:

1.1. Conceito de Governação Urbana

Elementos de um sistema de gestão urbana; instituições do governo urbano; finanças locais; recursos humanos; planeamento e desenvolvimento urbano.

1.2. Relação entre Governação Central e Urbana

1.3. As Dimensões da Governação

- a) política
- b) institucional
- c) técnica
- d) cultural

1.4. Prestação de Serviços Urbanos

- a) garantia de infra-estrutura urbana em Moçambique
- b) a prestação de serviços urbanos em Moçambique

1.5. Os Apectos Críticos da Governação Urbana em Moçambique

Escassez de recursos financeiros e limitações na estrutura de receitas próprias

1.6. Disposições finais

2. Resultados do trabalho de grupo:

Durante o trabalho do grupo sobre o tema “Governação Urbana Democrática - Prestação de Serviços, Prestação de Contas e Transparência”, foram levantadas questões e surgiram algumas opiniões com exemplos por parte de alguns dos participantes do grupo.

- Foi opinião de um dos participantes que como era desejada uma participação e envolvimento da população nos problemas da sociedade, era necessário haver uma maior alfabetização da mesma, para daí se sentir mais à vontade para poder entender sobre os assuntos que a afectam.
- Considerou-se que após a independência houve uma tentativa de descentralizar certas situações e para esses efeitos o país foi alvo de apoio de países como a URSS, Cuba e China.
- O passado histórico é importante para compreender a história da governação local actual, se considerarmos que no passado não existiam governos locais e só posteriormente o país teve as primeiras autarquias.
- A relação entre o governo central e o governo local envolve uma série de questões que se traduzem no trabalho conjunto entre todos.
- Importa definir-se o conceito de descentralização em relação à devolução de poderes do governo para com os municípios.
- Para o povo moçambicano, o partido Frelimo é tido como ponto de referência pois todas as mudanças surgiram com a Frelimo e ainda não surgiu nenhuma oposição que faça algo para que a população possa acreditar em algo diverso; o povo tem expectativas e espera que surjam mudanças rápidas, mas dada a situação política em que se encontra o país, será um pouco difícil.
- Foram dados os exemplos da Tanzânia, África do Sul e do Quénia como similares ao de Moçambique, onde os movimentos de libertação são os que se mantêm no poder e o tipo de desconcentração é igualmente similar.
- O governo deve suportar um maior número de encargos financeiros em relação aos muni-

cípios pois estes não conseguem total autonomia como, por exemplo, a implementação de certas taxas que não são viáveis pois o salário mínimo no país é muito baixo, o que

constitui um problema de difícil solução.

- O governo deve facilitar que as pessoas se organizem em municípios e deve servir como orientador para a governação local.

TÓPICO III

O Papel das Cidades No Desenvolvimento do país. Os Desafios dos Assentamentos Informais e da Gestão das Zonas Urbanas

Conferência: Qual o Contributo das Zonas Urbanas na Promoção da Estabilidade e Desenvolvimento Nacionais

Conferencista: Francisco Mabjaia, Secretário-Geral da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, ANAMM

Permitam-me começar por agradecer a oportunidade que, em representação da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, ANAMM, me concederam para abordar um tema de extrema importância para o desenvolvimento do país: “O contributo das zonas urbanas na promoção da estabilidade e desenvolvimento nacionais”. Permitam-me fazer um pequeno ajuste ao tema, acrescentando o conceito de sustentabilidade no desenvolvimento. Com efeito hoje já não é possível falar-se apenas de desenvolvimento. Ele deve ser visto de uma forma integrada, em que todas as dimensões, nomeadamente de carácter económico, social e ambiental estão em harmonia.

Este tema deve ser visto igualmente à luz dos esforços que o país vem envidando com vista à redução dos níveis de pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável. Como tem sido reiterado em vários documentos de política do nosso país, estes objectivos só podem ser alcançados em condições de paz e estabilidade. As zonas urbanas ou cidades certamente são chamadas a desempenhar um papel preponderante neste processo, particularmente se tomarmos em conta as suas múltiplas funções. Na verdade as cidades e zonas urbanas não são uma junção de partes desconexas, como um dia um estudioso as definiu. Elas são entes dinâmicos, com limites físicos definidos, com vida própria e onde se estabelecem relações políticas, econó-

micas e sociais entre os homens e onde existem equipamentos e serviços para a satisfação das necessidades do homem.

Mas as cidades e zonas urbanas não podem ser vistas de forma isolada. Actualmente existe um maior reconhecimento de que os desenvolvimentos urbano e rural devem estar interligados. A senhora Anna Tibaijuka, Directora Executiva do Habitat, diz num dos seus discursos que não podemos aceitar viver num mundo onde diferentes sectores dos governos locais e nacionais tratam as questões urbanas e rurais de uma forma isolada. Parece óbvio que as ligações entre o campo e a cidade dependem das infra-estruturas de ligação e que o desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental) está largamente dependente da interdependência existente entre as zonas urbanas e rurais. Quantos de nós aqui na sala não tem uma machamba ou quinta nas zonas rurais mais próximas das cidades? Ao irmos para essas quintas e machambas certamente que acabamos transportando connosco alguns dos problemas das cidades para o campo. E ao regressarmos trazemos alguns dos problemas do campo que terão impacto na vida das cidades. É a dinâmica necessária para provocar o desenvolvimento, se for feita da melhor forma. Os municípios entendem melhor a relação próxima entre as zonas urbanas e rurais. Mas precisam do apoio dos governos provincial e

nacional. O importante é saber como é que o mais pobre vive, quão vulnerável ele é, e muitas vezes quão invisível e sem voz ele é, tanto vivendo nas zonas urbanas como rurais. Quanto melhor forem as ligações e infra-estruturas entre as zonas urbanas e rurais melhor viverá o povo e melhores serão as oportunidades de emprego. **As cidades devem, pois ser os motores de mudanças positivas, no esforço de desenvolvimento do país.**

O Relatório de Brundland, “O nosso futuro comum”, para mim o melhor livro publicado pelas Nações Unidas desde que aprendi a ler, definiu o desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a habilidade das gerações vindouras de satisfazerem as suas próprias necessidades. Isto significa que o homem está no centro das atenções, independentemente de estarmos a tratar de questões urbanas ou rurais. Na verdade, o limite entre o urbano e o rural muitas vezes é invisível. Quantas vezes o rio que serve de fonte de água para diversos fins na zona rural vem poluído por actividades que acontecem nas zonas urbanas? Quantas vezes a lenha proveniente das zonas rurais constitui a principal fonte de poluição do ar nas zonas urbanas? Se isto é verdade, parece que temos que deixar de falar no urbano e rural, para falarmos de um desenvolvimento integrado do país, onde o investimento no homem assume uma importância especial pois é o homem que será o principal motor das transformações, tanto a nível urbano como rural. Esta é a razão fundamental de a educação ser a chave do desenvolvimento de qualquer país. E o nosso não pode ser excepção. O sucesso das relações entre o homem e a terra dependerá no nível de educação que se possui. Mas como me pediram para falar das zonas urbanas, vou fazer um esforço.

A Agenda 21, o documento saído da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de

Janeiro, em Junho de 1992, aborda ao longo dos seus 40 capítulos, diversas questões relacionadas com as zonas urbanas, desde o combate à pobreza, mudança de padrões de consumo e de produção, a dinâmica demográfica e sustentabilidade, assentamentos humanos, a problemática da poluição e dos resíduos, saúde, etc. Tendo sido produzido no século XX, este é o instrumento internacional que devia nos conduzir ao século XXI. E porque temos que agir localmente, parece importante que cada um de nós, representando os centros urbanos, prepare uma Agenda 21 local. Uma Agenda 21 que trate dos problemas de saúde, educação, bem-estar da população, habitação, etc. como acções que nos vão conduzir à satisfação das nossas necessidades básicas a nível dos centros urbanos, e crie a estabilidade social e política que nos vai permitir atacar, com a devida serenidade, outros desafios do milénio. Uma Agenda 21 que, centrada no desenvolvimento urbano, estimule o campo a ser igualmente dinâmico; que obrigue o campo a solicitar mais infra-estruturas, mais água, mais energia, mais habitação de melhor qualidade, mais estradas, mais indústrias, mais comércio, porque as cidades têm que crescer para o campo. Elas vão roubando espaço às zonas rurais.

O Secretário Geral das Nações Unidas, na sua mensagem por ocasião do Dia Mundial do Ambiente, celebrado no passado dia 5 de Junho e que este ano foi dedicado às cidades, disse que no próximo quarto de século, a quase totalidade do crescimento populacional terá lugar nas cidades, particularmente nos países em vias de desenvolvimento. Até 2030 mais de 60% da população mundial viverá nas cidades. Esse rápido crescimento urbano representa um grande desafio nos esforços de combate à pobreza, desemprego, crime, consumo de drogas, entre outros. Actualmente cerca de um em cada 3 cidadãos vive em favelas. As conseqüências, particularmente ambientais de tal crescimento

urbano são preocupantes, pois as cidades são dos principais utilizadores dos recursos naturais e os maiores geradores de resíduos. As cidades produzem a maioria dos gases de estufa que causam as mudanças globais do clima. Elas degradam a qualidade das águas, degradam os aquíferos, poluem o ambiente marinho, o ar e consomem a terra, devastando por isso a biodiversidade. O aumento da concentração populacional nas cidades significa que o mundo não vai alcançar os Objectivos do Milénio a menos que as questões ambientais sejam incorporadas em todos os aspectos de gestão urbana. Por isso a criação de cidades amigas do ambiente é um grande desafio, particularmente neste momento em que a tecnologia e o conhecimento estão à nossa disposição. Precisamos de ter, hoje, um transporte mais limpo, casas com melhor eficiência energética, melhor saneamento e uso mais económico da água. Precisamos de rever os nossos padrões de produção e de consumo a nível dos centros urbanos.

De igual forma, o Director Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, por ocasião da mesma data sublinhou que as cidades estão gritando por socorro em todo o mundo. Nos países em vias de desenvolvimento mais de um bilhão de pessoas está condenada a viver em condições de extrema pobreza expostas a doenças pois não têm condições seguras de saneamento, água, habitação. Com um melhor saneamento poder-se-ia evitar a morte de cerca de 6.000 crianças diariamente devido a doenças preveníveis. A substituição de lenha por fontes mais sustentáveis de energia contribuiria não apenas para preservar as florestas, como também iria reduzir doenças respiratórias (mas quem é que não prefere o frango assado no carvão em relação ao assado no forno? Ou quem é que não prefere o pão do forno a lenha que o proveniente do forno eléctrico?). A poluição do ar nos centros urbanos pode ser combatida, reduzindo os gases de

escape das viaturas e evitando a libertação de fumos através da queima de resíduos, particularmente plásticos. Estaremos, por esta via, a contribuir para os esforços nacionais de redução da pobreza, em particular no sector da saúde. Estaremos a contribuir para o desenvolvimento do país. Temos portanto, que encontrar melhores práticas de gestão de resíduos. Temos que encontrar melhores formas de satisfazer as nossas necessidades, com os mesmos padrões, mas sem pôr em causa a capacidade regeneradora do planeta. As cidades podem e devem ser mais verdes.

Distintos Participantes

Em Moçambique, cerca de 30% da população vive nos centros urbanos. É nossa convicção que as cidades mais do que nunca, jogam hoje um papel importante no desenvolvimento do país, pois é nelas onde encontramos as mais diversificadas iniciativas de desenvolvimento; é nelas onde se concentra o capital humano, bastante precioso para todas as transformações que se operam na natureza. As cidades moçambicanas estão a crescer a uma taxa anual na ordem de 2.5%.

Moçambique conta com 91 centros urbanos distribuídos em 23 cidades, todas com o estatuto de município, e 68 vilas, das quais 10 têm estatuto de município. A população urbana do país aumentou de 2.021.425 em 1980 para 4.454.859 em 1997, o que corresponde a um crescimento de cerca de 112%. A percentagem da população que vive em centros urbanos era de 9% em 1974, 13% em 1980 e cerca de 28% em 1997. Este processo acelerado de urbanização está concentrado ao longo dos corredores de desenvolvimento, situados em três áreas geográficas.

Maputo-Matola é a maior área urbana do país concentrando cerca de 10% da população nacional e 33% da população urbana do país. Dados obtidos do censo de 1997 apontam para

uma população de cerca de 1.391.399 habitantes em 1997. Cerca de 69% da população urbana restante encontra-se nas zonas costeiras, designadamente nas cidades da Beira, Nampula e Quelimane.

Em 1998 o país iniciou um processo de autarcização dos principais centros urbanos o que significa também uma maior descentralização do poder. Numa primeira fase foram abrangidas 33 cidades e vilas, que passaram ao estatuto de Município. O crescimento sócio-económico diferenciado das cidades moçambicanas determina, porém, estágios e níveis diferentes de desenvolvimento o que obriga a que os problemas de desenvolvimento sejam abordados de forma diferenciada tomando em conta as especificidades locais. Com excepção dos principais centros urbanos do país, nomeadamente Maputo-Matola, Beira e Nampula, os aglomerados urbanos do país caracterizam-se por serem de dimensão pequena a média, com valores de população residente que varia entre as dezenas de milhares de habitantes a algumas centenas de milhares de habitantes. A actividade comercial de grande vulto é escassa na maioria dos aglomerados, sendo também escassa a actividade industrial. Muitos desses aglomerados são nós de circulação ou pólos de concentração de infra-estruturas ligadas à actividade agrícola de rendimento, particularmente na zona norte do país. A situação económica destes aglomerados caracteriza-se pela fraca diversificação das actividades e pela insuficiência de postos de emprego assalariado. É no entanto, visível nestes aglomerados, a reactivação incipiente da economia local, através do crescimento do mercado informal e do arranque de novas actividades como é o caso do turismo, particularmente nas cidades e vilas costeiras.

Regra geral, os principais centros urbanos do país são pólos de atracção da população rural que geralmente fixa-se nas zonas periféricas dos mesmos, aumentando a densidade po-

pulacional dos bairros existentes e ocupando novas áreas nas suas imediações. O padrão de ocupação do solo nestes aglomerados caracteriza-se assim por uma grande concentração de construções e de população em áreas restritas e freqüentemente afectadas por problemas ambientais.

Em Moçambique, o padrão de vida nas áreas urbanas é muito baixo e está em deterioração, como consequência da falta de recursos financeiros para expandir e manter as infra-estruturas, e da falta de capacidade financeira e administrativa para a provisão de novas infra-estruturas e serviços. As formas de desenvolvimento espacial nos centros urbanos são actualmente caracterizadas pelo aumento de densidades residenciais nas áreas centrais das cidades bem como nas áreas de ocupação espontânea. Esta situação tem como consequência imediata a sobrecarga sobre os já parcos serviços e infra-estruturas. O crescimento não planificado das áreas peri-urbanas é agravado pela ausência de mecanismos e instrumentos de planeamento e gestão do solo urbano, nomeadamente a falta de um quadro legal que estabeleça os princípios e objectivos do ordenamento do território, insuficientes recursos humanos e financeiros, a ainda fraca capacidade de fiscalização entre outros factores. Como consequência, a maioria da população urbana ainda reside em áreas sem acesso a infra-estruturas e equipamentos sociais, e em unidades habitacionais precárias, sem segurança de posse de terra. De facto, nos centros urbanos, cerca de $\frac{3}{4}$ da população reside em áreas não planificadas nem demarcadas.

Na perspectiva de abordagem dos vários problemas enfrentados pelas zonas urbanas, no esforço de criação de melhores condições de vida tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável dos países, a comunidade internacional, em particular as Nações Unidas e o Banco Mundial, vêm adoptando diferentes instrumentos de promoção de um desen-

volvimento sustentável das cidades. Assim, podemos mencionar as seguintes iniciativas: Cidades Saudáveis, Aliança de Cidades-Cidades sem Favelas, Pacto Global, entre outros.

O conceito de Cidades Saudáveis é baseado na promoção da saúde e uso do modelo sócio-ambiental de saúde e tem como objectivo colocar as questões de saúde nas agendas de desenvolvimento urbano a nível municipal. As principais acções a serem levadas a cabo consistem na conscientização e melhoramento ambiental, particularmente através de uma gestão mais segura de resíduos e higiene ambiental. Para que este conceito seja devidamente implementado, as indústrias terão que ter outra postura na procura de maior competitividade, poluindo menos; os cidadãos terão que participar mais activamente no tratamento das diversas questões urbanas. Podemos falar aqui de estabelecimento de parcerias aos mais variados níveis. Esta iniciativa vem sendo dinamizada pela OMS.

A Aliança de Cidades é uma iniciativa piloto, tendente a desenvolver acções no âmbito do Objectivo do Milénio “Cidades sem Favelas” que pretende apoiar acções que visam o planeamento de investimentos para a urbanização de assentamentos precários a nível municipal e nacional; análise de políticas e formulação de estratégias; promoção de reformas legais e políticas; estabelecimento de alianças e consensos entre as partes interessadas. O objectivo final da Aliança das Cidades é criar cidades sem favelas e por essa via contribuir para a criação de melhores condições de vida dos cidadãos, o que resultará no melhoramento das condições de saúde e melhoramento dos índices de desenvolvimento.

Todos, governos nacional e locais, sector privado, sociedade civil, adultos, jovens, crianças, precisamos assumir os desafios de desenvolvimento das nossas cidades. Criemos cidades verdes, onde as nossas crianças possam

crescer e realizar os seus sonhos, num ambiente planificado, limpo e saudável. As nossas cidades devem adoptar planos de desenvolvimento integrado, onde a gestão ambiental assuma um papel preponderante. Devemos preparar programas consistentes sobre transporte urbano e produção e uso de energia. Temos que encontrar soluções locais para o uso dos nossos recursos hídricos e gestão de resíduos. As tecnologias existem. O segredo reside em sabermos escolher as que melhor se adequam a nossa realidade. Temos que regrid o crescimento das cidades, promovendo a implementação de planos de estrutura e de urbanização. Só assim podemos evitar o crescimento desordenado das mesmas com as conseqüências que isso traz na nossa economia.

Do que disse acima, fica claro que as cidades desempenham um papel preponderante no desenvolvimento dos países. Estamos também conscientes do papel desempenhado pelas cidades no desenvolvimento rural e acreditamos que numa economia como a nossa impõe-se o estabelecimento de fortes cinergias entre o mundo rural e o urbano. A base da nossa economia foi, é e continuará a ser a agricultura, que sustenta a vida da grande maioria da população, incluindo a população urbana. As zonas urbanas vão com certeza providenciar serviços e tecnologias necessárias para a melhoria dos níveis de produção e produtividade nas zonas rurais.

Como resposta aos desafios do desenvolvimento urbano e da municipalização, os municípios existentes no país decidiram recentemente pela criação de uma associação, a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, ANAMM, com o fim de promover a cooperação e a solidariedade entre eles, defesa dos seus direitos, dignificação e representação do poder autárquico local. Os objectivos específicos perseguidos pela ANAMM são os seguintes:

- representação das autarquias perante os órgãos de soberania, organizações na-

cionais e internacionais e demais poderes estabelecidos;

- realização de estudos e projectos sobre assuntos relevantes para o poder autárquico; criação e manutenção de serviços de consultoria e assessoria técnico-jurídica, destinada aos seus membros;
- desenvolvimento de acções de informação aos munícipes e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da administração local;
- troca de experiências e informações de natureza técnico-jurídica destinada aos seus membros; e
- apresentação de propostas de acções de parceria com órgãos de soberania com vista à produção de legislação.

Para além do Governo, que constitui o principal parceiro, a ANAMM possui outros parceiros nacionais e internacionais de cooperação, com os quais tem desenvolvido as suas actividades.

Na óptica da ANAMM, as zonas urbanas e cidades deverão ter uma agenda de desenvolvimento municipal onde são abordados os principais desafios com vista a reduzir a pobreza. A agenda municipal deverá incorporar questões como emprego, infra-estrutura, água e saneamento, entre outras. Para que as cidades realmente contribuam para os esforços nacionais, será importante que os seus planos de desenvolvimento estejam harmonizados, nos aspectos gerais, com os planos dos governos central e provincial.

Uma das principais iniciativas que a ANAMM pretende implementar, no âmbito da agenda municipal, com apoio dos seus parceiros é o desenvolvimento económico local (DEL). O DEL assume hoje um papel preponderante na promoção da colaboração entre o público e os sectores privado e civil, tendo em vista a criação de emprego para as populações locais, geração de receitas, serviços e produtos em qualidade

suficiente e a preços competitivos. O desenvolvimento económico local, na perspectiva da ANAMM e seus associados, é uma tarefa nobre que envolve vários intervenientes e exige uma abordagem holística e um quadro sistémico que olha para a interdependência e complementaridades tendo em vista a criação de políticas locais favoráveis ao crescimento local. Com vista a implementação deste relativamente novo conceito, pretende-se, entre outros,

- criar empregos sustentáveis que providenciem trabalho com benefícios reais para a comunidade;
- apoiar as pequenas empresas que existem a nível local a crescer e a prosperar;
- apoiar a criação de outras empresas;
- apoiar as comunidades a encontrar as suas próprias soluções económicas;
- promover os produtos locais, etc.

A aplicação do desenvolvimento económico local vai permitir aos municípios terem fontes adicionais de receitas, enquanto ao mesmo tempo melhoram o desempenho económico local e contribuem para a redução da pobreza. Esta iniciativa deverá entretanto beneficiar-se de apoio a nível das instituições competentes do governo central com vista a garantir o sucesso almejado.

Finalmente, os centros urbanos, como importantes pólos de desenvolvimento, deverão tomar um papel bastante activo na luta contra os vários males que comprometem o desenvolvimento, como é o caso do HIV/SIDA e o consumo de drogas.

Concluindo, Podemos então dizer que no nosso país os desafios relativos ao desenvolvimento urbano apenas começaram. Para que o nosso país possa responder efectivamente aos desafios e objectivos do milénio, nas áreas de saúde, educação, habitação, água e saneamento, entre outras, é preciso uma abordagem holística onde toda a sociedade é chamada a dar o seu contri-

buto, o seu saber na solução dos problemas que afligem as nossas cidades. Devemos dar-mo-nos as mãos para uma acção concertada, devemos pensar globalmente e agir localmente. Devemos aprender a encontrar soluções locais para os problemas locais. Temos que ser criativos e inovadores, temos que ser capazes de fazer mais e melhor com os poucos recursos à nossa disposição. Devemos isso aos nossos avós e pais que se sacrificaram por nós e aos nossos filhos e netos que exigem de nós um futuro melhor e de maiores oportunidades. **Temos que construir um Moçambique sustentável.**

Estamos certos que a combinação dos esforços dos municípios com os do Governo resultarão no melhoramento das condições de

vida dos moçambicanos, redução dos níveis de pobreza, criação de um ambiente mais estável e propício para a implementação de mais iniciativas que visam o desenvolvimento do país.

O tema era: Qual é a contribuição das zonas urbanas para a estabilidade e desenvolvimento do país? Estou certo que algumas das coisas que fui mencionando ao longo da minha intervenção, associadas a muitas outras que não mencionei e que vocês certamente as conhecem, se devidamente feitas, farão com que as nossas zonas urbanas sejam de facto parceiros do desenvolvimento sustentável do país.

Apresentação para Debates

Especialista: Jaime Comiche, UN Habitat Programme Manager for Mozambique

As cidades como motores de desenvolvimento

Apesar desta comunicação se fazer em Moçambique, e ser legítima a expectativa dos circunstantes de ouvir referências específicas sobre o país, prefere o autor da mesma abordar o tema sob uma perspectiva mais globalizante. No âmbito da urbanização, Moçambique experimenta um conjunto de problemas estruturais que não são exclusivos, e não são em nada diferentes da maioria dos países em desenvolvimento, particularmente na África Sub-Sahariana. Como tal a busca de soluções para tais constrangimentos ao desenvolvimento em geral e à urbanização em particular no contexto actual de globalização do mundo, deve ser efectuada em alinhamento com as boas práticas e lições apreendidas noutros países.

Antes de “mergulharmos” na imensidão que representa o sub-tema desta Conferência, importa fazer uma breve referência ao seu tema genérico: “O Papel das Cidades no Desenvolvimento do País”, que é bastante pertinente.

No ano de 2004, o lema da celebração do Dia Mundial do Habitat foi precisamente “Cidades—Motores de Desenvolvimento Rural” para recordar aos fazedores de política a todos os níveis que não devem pensar no urbano e no rural como entidades separadas e distintas, mas sim de forma integrada e harmoniosa.

A propósito da efeméride, o Secretario Geral das Nações Unidas referia na sua mensagem que:

“Nos próximos 25 anos, virtualmente todo o crescimento populacional terá lugar nas cidades do mundo, particularmente nas cidades dos países em desenvolvimento. As cidades com o crescimento mais rápido

serão precisamente as cidades secundárias e aquelas que se desenvolvem em torno de mercados, que se encontram geralmente mais próximas das zonas rurais. Este crescimento poderá ajudar a melhorar a qualidade de vida no campo e aliviar os constrangimentos associados às mega-cidades. Mas para que isso aconteça, será necessária uma gestão correcta, com investimentos em vias de comunicação, meios de transporte e outras infra-estruturas, e esforços concertados para assegurar que toda a população tenha acesso a serviços adequados.”

Por sua vez a Directora Executiva do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, UN Habitat, a propósito do mesmo assunto dizia:

“As cidades são um magnete para o comércio rural, e uma porta de acesso aos mercados nacionais e internacionais. Elas beneficiam da demanda das zonas rurais para a produção de bens e serviços. (...) Em muitos países pobres, a natureza dispersa dos assentamentos rurais torna a provisão de infra-estruturas e serviços às zonas rurais extremamente cara.”

Segundo dados do Banco Mundial, na maioria dos países da África e Ásia, as cidades contribuíram com 80% a 90% do PIB nacional, através das actividades dos sectores secundário e terciário. Em resumo, as cidades, são um factor positivo de desenvolvimento. Correctamente administradas, estas podem gerar recursos significativos para a redução da pobreza local e nacional.

Os assentamentos informais

Em 1950 existiam no mundo apenas 86 cidades com a população acima de um milhão de habitantes, contra as cerca de 390 em 2005. Espera-se que até ao ano 2020 este número aumente para pelo menos 480 cidades. As cidades dos países em desenvolvimento crescem à razão de 163 mil pessoas por dia, e pela primeira vez na história da humanidade, espera-se que ainda no corrente ano a população urbana mundial supere em número a população rural.

Vulgarmente designados bairros de lata, favelas ou *slums*, não são nada mais do que a dimensão espacial da pobreza (ou da vulnerabilidade) urbana.

A designação de assentamento informal refere-se a um aglomerado habitacional de população urbana que não dispõe de condições adequadas de habitabilidade, ambiente e qualidade de vida, carecendo de pelo menos uma das seguintes condições:

- Loteamento ordenado;
- Segurança de uso e aproveitamento (da terra);
- Acessibilidade adequada aos meios de transporte;
- Acesso fácil à água potável, em qualidade e quantidades adequadas;
- Habitação com espaço suficiente e segurança estrutural.

A formação de assentamentos informais está a crescer a uma taxa anual bastante elevada nos países em desenvolvimento. No entanto as suas causas não são homogêneas, pois podem variar conforme o contexto político, económico ou social. Entre as causas mais comuns do surgimento de assentamentos informais podem-se destacar:

- O crescimento natural da população superior ao crescimento da infra-estrutura urbana;
- O êxodo rural;

- A migração clandestina;
- Conflitos armados.

Um estudo do UN Habitat indica que alguns países tentam categorizar os assentamentos informais segundo a sua morfologia, nomeadamente os constituídos por ocupações ilegais de terrenos, mas com grande prevalência de construções duráveis, daqueles constituídos por construções precárias, mesmo que edificadas sobre parcelas legalizadas.

O mesmo estudo indica que outros países estabelecem a classificação e categorização dos assentamentos informais recorrendo a combinações de parâmetros tais como:

- O zoneamento urbano e a localização;
- A legalidade do terreno e da habitação;
- O estado prévio da área ocupada.

A Gestão das Zonas Urbanas— convencional e usual

O planeamento centralizado tem-se mostrado pouco eficaz na provisão do acesso à terra, serviços e infra-estrutura básica para os assentamentos humanos informais. Habitualmente e na maioria das cidades dos países em desenvolvimento, a gestão de zonas urbanas tem consistido em uma actividade rotineira, caracterizada por procedimentos pouco flexíveis e orçamentos inadequados. Baseia-se também em princípios de democracia representativa em detrimento de formas de democracia participativa.

Esta forma de gestão urbana é muitas vezes encarada como a simples encomenda, interpretação e implementação de planos directores de urbanização concebidos por proeminentes gestores e técnicos pouco familiarizados com a dinâmica e constrangimentos da pobreza urbana e da urbanização informal. Neste modelo de gestão das zonas urbanas, os serviços públicos são geralmente de fraca qualidade e funcionam à base de mecanismos complexos e legislação contraditória, geralmente herdados do período

de colonização. Em tais circunstâncias, o papel dos governos é geralmente conflituoso com:

- O sector privado formal, informal e a sociedade civil, pois substituí-os no papel de implementador de projectos;
- As autarquias locais, devido à centralização de poderes pertinentes à administração e à alocação de terras, bem como à concessão de licenças e títulos;
- As comunidades, devido à incorrecta consulta e resposta às suas prioridades e expectativas.

Este tipo de abordagem da gestão de zonas urbanas (ou governação urbana) é considerada “*top-down approach*”, caracterizada por ausência de participação e excessiva concentração do poder de decisão em poucos indivíduos, apresentando geralmente os seguintes constrangimentos:

- Honrosos e longos exercícios de planificação que geralmente competem com a duração dos mandatos municipais;
- Elevado risco de obsolescência dos instrumentos de planificação e governação;
- Elevado risco de tratamento de questões acessórias em detrimento de questões essenciais;
- Incapacidade de adaptação a calamidades naturais e fenómenos imponderáveis;
- Frequentemente recurso a “quick-wins”: medidas de impacto (de sustentabilidade questionável) como método de gestão de expectativas;
- Falta de orientação para a criação de oportunidades de auto-emprego e geração de rendimentos nas comunidades;
- Excessiva concentração de serviços e pouco recurso ao “*outsourcing*”;
- Maior apoio ao consumo do que à produção local;
- Reduzido recurso a parcerias.

Nesta forma de gestão de zonas urbanas há pouco espaço para a correcta abordagem de questões transversais, como por exemplo as que se relacionam com o alívio da pobreza e equilíbrio do género. A solução dos problemas é raramente integrada devido a percepção bastante sectorial da origem dos mesmos.

A Gestão das Zonas Urbanas— as campanhas globais

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, UN Habitat, tem como uma das suas principais formas de contribuir para uma melhor gestão das zonas urbanas, a promoção de “campanhas globais”, nomeadamente:

- **A Campanha Global para a Segurança de Posse** – Defende que o acesso à terra é um pré-requisito para a materialização do princípio de abrigo adequado para todos, com vista ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos rurais e urbanos.
- **A Campanha Global para a (boa) Governação Urbana** – Que já permitiu a introdução de mudanças positivas nos modelos de governação local de mais de 30 países (entre os quais o Brasil, a China e a Índia) tendo potenciado a capacidade organizacional e o desempenho dos órgãos locais. Promove a aceitação e uso contínuo dos princípios de boa governação preconizados pelas Nações Unidas.

Ambas as campanhas referidas, são complementares entre si e têm por finalidade assegurar o cumprimento dos compromissos feitos na Cimeira do Milénio das Nações Unidas de 2000 e na Cimeira Mundial de Desenvolvimento Sustentável de 2002. Estas cimeiras pre-

conizaram uma visão de futuro da urbanização baseada na inclusão, desenvolvimento social e económico, bem como em oportunidades e esperança para a humanidade.

Nas últimas duas décadas, os países em desenvolvimento, incluindo as suas principais cidades, têm se beneficiado de significativos volumes de ajuda externa e investimentos, quer a nível bilateral, quer a nível multilateral; no entanto o seu impacto na melhoria da qualidade de vida das comunidades e na melhoria das infra-estruturas é incipiente. A “*Task Force 8*” dos ODM, estima que “modelos de sucesso” já experimentados demonstram que a melhoria significativa das condições de vida dos habitantes dos bairros informais, necessita de apenas 20% de recursos externos, pois na maior parte das cidades existem os cerca de 80% de recursos necessários para a materialização deste propósito.

As campanhas globais representam um esforço para materializar esta constatação, através da promoção dos princípios de transparência dos actos administrativos, uso racional e sustentável quer dos escassos recursos disponíveis a nível local, quer dos recursos provenientes da ajuda externa e de investimentos. Estas sustentam-se no princípio de que através de uma correcta gestão das zonas urbanas, é possível maximizar o impacto benéfico dos recursos que lhes são canalizados.

A Gestão das Zonas Urbanas – participativa e inclusiva

O planeamento participativo do desenvolvimento das zonas urbanas, baseia-se no princípio de que a inclusão é sempre oportuna quando visa gerir impactos que podem afectar as vidas de várias pessoas. Este mostrou-se mais eficaz nos países onde foi adoptado, devido à forma transparente e inclusiva com que aborda as questões. A identificação de problemas e

soluções por esta via, tem-se mostrado igualmente apropriada para conferir maiores oportunidades às mulheres e aos pobres de influenciarem nos processos de decisão.

A gestão das zonas urbanas efectuada de modo participativo gera uma relação de compromisso e complementaridade entre os Governos e as comunidades, e geralmente torna evidentes as seguintes vantagens:

- Abordagem multi-sectorial e multi-dimensional dos problemas;
- Maior pré-disposição dos intervenientes para integrar parcerias;
- Maior rapidez na identificação e formulação de projectos;
- Maiores índices de sucesso dos projectos;
- Maiores oportunidades para o uso de soluções endógenas e geração de empregos;
- Identificação contínua e adopção de mecanismos inovadores de gestão de serviços, infra-estruturas e geração de rendimentos para as comunidades;

Na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida por Cimeira da Terra ou Rio 1992, foi lançado o Plano de Acção o Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecido por Agenda 21.

Em 1996 teve lugar em Istambul a Conferência Global das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, vulgarmente conhecida por Habitat II que resultou de consensos relativos aos objectivos de urbanização e habitação adequada para todos, que ficaram designados por Agenda do Habitat.

Importa destacar que tanto a Agenda 21 como a Agenda do Habitat identificaram a questão da planificação e gestão participativa dos assentamentos humanos como essenciais, expressando uma visão que se pode resumir num extracto da própria Agenda do Habitat, do seguinte modo:

“O desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis requer o engajamento das organizações da sociedade civil, tal como uma participação alargada de todas as pessoas. O engajamento cívico e a governação responsável, ambos necessitam do estabelecimento e fortalecimento de mecanismos de participação, incluindo o acesso à justiça, a mecanismos de planificação baseados na comunidade que assegurem que todas as vozes sejam ouvidas na identificação de problemas e prioridades, definindo objectivos, exercendo direitos legais, determinando padrões de serviços, mobilizando recursos e implementando políticas, programas e projectos.”

Por outro lado o Projecto do Milénio das Nações Unidas, que tende a dinamizar os ODM, recomenda que *“Os Governos dos países em desenvolvimento devem conceber e aplicar estratégias de redução da pobreza baseadas nos ODM no âmbito de processos transparentes e inclusivos, trabalhando em estreita colaboração com organizações da sociedade civil, o sector privado e parceiros internacionais:*

- As organizações da sociedade civil devem contribuir activamente para a concepção de políticas, prestando serviços e controlando os progressos realizados;*
- As empresas e organizações do sector privado devem contribuir activamente para a concepção de políticas e para iniciativas destinadas a garantir a transparência e, se for o caso, participar em parcerias entre os sectores público e privado.”*

Os mecanismos de gestão participativa das zonas urbanas tendem a consolidar-se como apropriados e incontornáveis. Urge que os mesmos sejam objecto de maior divulgação e aplicação, particularmente nos países em de-

envolvimento, onde os recursos são escassos. Importa também que os Governos, juntamente com os seus parceiros, identifiquem mecanismos de capacitação dos quadros a todos os níveis para que se familiarizem com esta forma inovadora de resolução de problemas.

Os Principais Desafios dos Assentamentos Informais e da Gestão das Zonas Urbanas

Combinar a prevenção do surgimento de mais bairros de lata/favelas ou o alargamento dos existentes, com acções de melhoramento das suas infra-estruturas e serviços básicos, de forma continuada e sustentável, configuram os principais desafios dos assentamentos informais e da gestão das zonas urbanas.

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e o Projecto do Milénio das Nações Unidas dedicam alguma atenção às questões da urbanização, acesso a serviços básicos, acesso a infra-estrutura básica:

- A Meta 10 dos ODM prevê a redução para metade, até 2015, da proporção de pessoas sem acesso a água e saneamento de qualidade;
- A Meta 11 estipula que até ao ano 2020 se melhore significativamente as vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros informais.

Para as cidades dos países em desenvolvimento, o alinhamento dos seus instrumentos de planificação com os ODM e a redução significativa das condições de vida precárias dentro dos prazos estipulados (2015 para a Meta 10 e 2020 para a Meta 11) deveriam ser encarados como o principal desafio para a gestão das zonas urbanas, devendo o mesmo apoiar-se nos pressupostos seguintes:

- A terra é a base de todas as questões relativas a assentamentos humanos, e deve

ser gerida tendo em conta os propósitos de um desenvolvimento sócio-económico harmonioso e sustentável;

- O desenvolvimento económico e social dos países não pode ser analisado, sem se tomar em conta os assentamentos humanos;
- A saúde é um factor incontornável de desenvolvimento, largamente influenciado pelas condições dos assentamentos humanos;
- O sobrepovoamento urbano contribui para a deterioração da qualidade do ambiente, poluição e aumento das tensões sociais.

A operacionalização de forma sustentável e integrada de serviços e infra-estruturas, potenciando geração de empregos e rendimentos das comunidades, constituirá durante muito tempo um grande quebra-cabeças para os gestores das zonas urbanas.

Importa considerar que o crescimento da população urbana é rápido, e que a provisão de abastecimento de água e saneamento adequados não bastam por si só para promover a melhoria das condições dos assentamentos informais. Como tal, proporcionar de forma adequada, serviços de cadastro, serviços de gestão de resíduos sólidos, acessibilidades

e serviços de transportes públicos, drenagem pública e prevenção de erosão, bem como a extensão e manutenção de zonas verdes, será um dos principais desafios e segredos do sucesso na luta contra a pobreza urbana e pela melhor qualidade de vida.

Tomando ainda em conta que muitas cidades dos países em desenvolvimento têm como principal estratégia de geração de rendimentos a cobrança de impostos e taxas, muitas vezes por mecanismos mais onerosos que a receita conseguida. O alargamento da base tributária, de forma sustentável, num meio onde a maior parte das populações não produz rendimentos suficientes ou simplesmente não manuseia dinheiro implicará em enormes desafios à capacidade dos gestores dos espaços urbanos.

A gestão sustentável das zonas urbanas só terá sucesso se for encarada de forma participativa e inclusiva. É na verdade um desafio às capacidades e recursos de todos os seus habitantes e parceiros.

N.B: As opiniões expressas nesta comunicação são da responsabilidade do seu autor e não vinculam automaticamente o UN Habitat, ou qualquer organismo do Sistema das Nações Unidas. Estas não visam nenhum indivíduo nem nenhuma entidade em particular.

Relatório dos Debates do Grupo de Trabalho III

*Relator - Mohamad Arif, Universidade Eduardo Mondlane – Moçambique (UEM),
Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico*

1. Conceptualização do facto: Assentamento Espontâneo.

Definição do conceito de Assentamento Espontâneo: informal ou legal?

Deve ser considerado assentamento informal toda a ocupação feita sem planeamento.

2. Verificar o papel da Cidade como motor do desenvolvimento e como gerir e actuar nos assentamentos espontâneos.

Como gerir e actuar nos assentamentos informais.

- a. Antecipação na implementação de planos.
- b. Criação de unidades específicas de planificação e gestão do solo urbano a nível local.
- c. Estimular a vontade política.
- d. Definição de padrões de urbanização para cada zona segundo as características e prioridades locais.
- e. Promover o ordenamento progressivo em simultâneo a novas organizações.

- f. Revisão da regulamentação de edificações.
- g. Aprovação da regulamentação do solo urbano.
- h. Harmonização dos diferentes planos dos provedores de serviços (água e saneamento; eletricidade; comunicações) – a provisão de serviços básicos deve antecipar a concessão de parcelas.
- i. Aprofundamento dos conhecimentos sobre os estudos dos diferentes indicadores estatísticos de urbanização.
- j. Ampla divulgação num âmbito mais alargado das comunidades alvo + democracia participativa (promoção do uso de técnicas para estimular o diálogo e confiança mútua).
- k. A opção tecnológica na prestação dos serviços deverá ser dimensionadas à escala local (exemplo: gestão ambiental urbana – coleta de resíduos sólidos).

Comparative Urban Studies Project

Woodrow Wilson International
Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/CUSP

Cover Photograph: James Stapley