

## **O difícil caminho da descentralização em Moçambique: que estratégias de planificação de actividades implementar para gestão eficaz dos serviços de água em meio rural – caso do Distrito de Boane**

### **The difficult road to decentralization in Mozambique: what activity planning strategies to implement for effective management of rural water services - case of Boane District**

DOI:10.34117/bjdv8n4-377

Recebimento dos originais: 21/02/2022

Aceitação para publicação: 31/03/2022

**Dorca Lucinda Nhacudime**

Doutoranda em Desenvolvimento e Sociedade

Instituição: Universidade Eduardo Mondlane

Endereço: Avenida Julius Nyerere – Campus Universitário Principal; nr. 3453 Maputo-Moçambique

E-mail: dorcalucinda@gmail.com

#### **RESUMO**

Este artigo tem como objectivo analisar as razões da ineficiente gestão dos serviços de abastecimento de água em meio rural em Moçambique, especificamente na província de Maputo, no distrito de Boane. Para sua materialização recorreu-se a abordagem qualitativa e ao método de estudo de caso. Para recolha de dados aplicou-se as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas. Estes métodos e técnicas permitiram compreender que a gestão ineficiente dos serviços de água em meio rural resulta de factores de origem múltipla, compreendendo, institucionais e legais, comunitários/sociais, tecnológicos e ambientais. Sendo a revisão das estratégias de planificação das actividades com vista a gestão eficaz dos serviços de água em meio rural, o maior desafio para garantir o acesso à água potável para todos, através da participação de diversos actores e realização de diversas acções a curto, médio e longo prazo.

**Palavras-chave:** descentralização, estratégias de planificação de actividades, abastecimento de água e meio rural.

#### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the reasons for the inefficient management of water supply services in rural areas in Mozambique, specifically in Maputo province, Boane district. For its materialization, the qualitative approach and case study method were adopted. Regarding to the data collection techniques, bibliographic, documental research and semi-structured interviews were applied. These methods and techniques made understand that the inefficient management of water supply services in rural areas results from institutional and legal, community/social, technological and environmental factors. The review of strategies for planning activities with a view to effective management of water supply services in rural areas is the biggest challenge to guarantee access to drinking water for all, through the participation of different actors and the carrying out of many actions in short, medium and long term.

**Keywords:** decentralization, activity planning strategies, water supply and countryside.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE PROBLEMA DO ESTUDO

O objectivo deste estudo foi de analisar as razões da ineficiente gestão dos serviços de abastecimento de água em meio rural. Com a finalidade de contribuir para melhoria da qualidade dos serviços prestados, propondo directrizes e recomendações para apoiar o desenvolvimento do sector de água rural.

As reformas do sector público foram iniciadas em Moçambique nos anos 90, em que foi concebida a ideia de transferir a gestão dos serviços de água para entidades autónomas através da Lei de Águas 3/91 de 1991 e da Política Nacional de Águas de 1995 cujo objectivo era a criação de um sistema participativo e descentralizado de gestão da água no país. A prioridade era a restauração dos serviços básicos de água nas áreas urbana, peri-urbana e rural (BOLETIM DA REPÚBLICA, I Série; No. 31, 1991).

“A descentralização introduziu novas abordagens sobre a prestação de serviços de água. Em 2003 foi aprovada a Lei dos Órgãos Locais do Estado Nº 8/2003, que permitiu que a gestão dos serviços de água rural fosse confiada aos governos provinciais, por intermédio da Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação (DOPH), com a responsabilidade de garantir o aumento da cobertura e construção de novas fontes de água (poços e bombas manuais), à Direcção de Água e Saneamento, responsável pela gestão sustentável de fontes de água, sua manutenção e reabilitação, e ao Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas (SDPI) que é responsável pelo abastecimento de água rural através de bombas manuais e poços tradicionais protegidos” (FORQUILHA, 2013:344).

Em 2010, foi desenhado o Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) com vista a acelerar a cobertura de água e saneamento no meio rural de forma a atingir-se as metas dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODMs) de 70% de cobertura para o abastecimento de água rural e 50% de cobertura para o saneamento rural a nível nacional. O Programa enquadra a operacionalização e implementação do Plano Estratégico do Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA-ASR) para 2006-2015, dos pilares estratégicos do sector de Água e Saneamento no âmbito do Plano Quinquenal (2010-2014), e do pilar do Capital

Humano do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2004-2011) (PARPA II) (MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO, 2010).

Entretanto, apesar dos esforços consideráveis realizados na reforma sectorial, Moçambique não conseguiu alcançar os objectivos do Desenvolvimento do Milénio, preconizados para 2015, tendo atingido apenas uma taxa de cobertura nacional de 51%, sendo, 81% para população urbana e 37% para a população rural (WORLD BANK, 2015). No último trimestre de 2015, foi desenhada a nova agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a qual fixou como objectivo “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

A fraca sustentabilidade dos serviços prestados, sobretudo no meio rural, constitui um dos principais desafios do sector de água no país, o qual, volvidos mais de 20 anos após a introdução da descentralização, tem ainda lacunas consideráveis. Foram desenhadas políticas e leis sobre descentralização dos serviços de água desde a década de 1990 e foi feita a alocação de recursos humanos e financeiros para funcionamento. Não obstante este reconhecimento, tais políticas e leis, outrora idealizadas, não surtem os efeitos desejados.

Esta discussão é importante porque leva esta pesquisa a explorar como a gestão dos serviços de água rural tem sido feita, tendo em conta que a descentralização é tida como uma condição importante para a garantia da melhoria da cobertura e qualidade dos serviços de abastecimento de água rural. Assim, este estudo procurou responder às seguintes questões: Que estratégias de planificação de actividades implementar para gestão eficaz dos serviços de água? Que instrumentos de capacitação institucional são usados para implementação da descentralização dos serviços? Quais são os mecanismos de inclusão comunitária na gestão de água? Que factores restringem a descentralização completa dos serviços de água?

## 2 METODOLOGIA

Este artigo apresenta um capítulo da Dissertação de Mestrado “O Difícil Caminho da Descentralização em Moçambique: Que estratégias de planificação de actividades implementar para gestão eficaz dos serviços de água em meio rural – Caso do distrito de Boane.”

Tratou-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com a finalidade de analisar e compreender as estratégias de planificação de actividades implementadas no sector de água rural em Moçambique. Como procedimento para análise dos dados empíricos,

adaptou-se a abordagem qualitativa. Também foi aplicado o método de estudo de caso e para recolha de dados as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas.

Embora o estudo tenha usado dados primários e secundários, a maior parte da informação obtida provém de instituições e pessoas envolvidas no programa de abastecimento de água no distrito de Boane. Por essa razão, optou-se pelo uso da entrevista aos dirigentes destas instituições como uma das técnicas de recolha de dados.

As perguntas foram construídas a partir dos objectivos específicos do trabalho e a codificação feita de acordo com as narrativas dos participantes em que foram organizadas e tabuladas por meio de palavras identificadas dentro das entrevistas e que reflectem o objectivo do estudo e o interesse da colectividade, (BARDIN, 2016).

Foi aplicada na pesquisa a amostragem não probabilística por conveniência. Esta técnica de amostragem consiste em seleccionar uma amostra da população que seja acessível, ou seja, os indivíduos são seleccionados porque detém a informação que se necessita para a pesquisa e também se mostram disponíveis, (GIL, 2008:94). Assim, foram entrevistados neste estudo, todos os indivíduos que foram acessíveis e mostraram-se disponíveis em instituições fazedoras das políticas e implementadoras dos serviços de água rural em Boane.

Desta forma, a amostra populacional do estudo foi constituída por 2 funcionários do Ministério de Obras Públicas, 2 funcionários do Serviço distrital de água rural de Boane, 3 funcionários da Águas da Região de Maputo e 4 presidentes de Comités de Água (sendo 2 para fontanários e 2 para bombas manuais).

Após o agrupamento dos dados obtidos nas respectivas categorias, procurou-se avaliar o comportamento que cada categoria tinha em relação a outra. Resultando nas diferentes categorias de análise: capacitação institucional e legal, social, comunitária, tecnológica e ambiental.

### **3 RESULTADOS**

A reforma dos serviços públicos de água permitiu que houvesse um quadro institucional e legal com uma definição clara de funções e missões dos diferentes intervenientes através da criação de um quadro de concertação a nível central, intermédio e local. Houve um melhor controlo das águas superficiais e criação de um quadro desconcentrado de gestão dos serviços de água. Contudo, muitas limitações ainda se verificam tais como a fraca coordenação e harmonização dos diferentes intervenientes do

sector. Por exemplo, muitos intervenientes (em particular as ONGs) escapam o controlo das administrações. Diversos programas de água e saneamento são concebidos e realizados por estruturas externas ao MOPH (Ministério de Obras Públicas e Habitação).

A fraca capacidade institucional e humana constitui um dos principais constrangimentos para o desenvolvimento eficaz do sector de água rural. Este constrangimento manifesta-se através de relativa falta de pessoal qualificado, insuficiência de formação para o pessoal ligado à provisão dos serviços (sector público), relativa falta de acesso ao fundo de investimento, pouca visibilidade do sector privado na provisão de serviços e falta de normas homogêneas para o controle da qualidade de água em meio rural.

A Política Nacional de Águas de 1995 definiu alcançar a meta de 70% da população com acesso à água potável e 55% para o saneamento até 2015. Porém, estas metas não foram alcançadas, sendo a percentagem de acesso no meio urbano de 81% e no meio rural de 37% comportando assim uma média nacional de 51% (KNOEMA, 2015).

“O sector de água em Moçambique, é financiado a 85% através de fundos de parceiros de cooperação internacional e apenas 15% é feito através de fundos internos. São os principais doadores<sup>1</sup>, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Canada, a UNICEF, os Países Baixos, a Suécia, a Suíça, os Estados Unidos e a França” (PERREIRA, 2015:3).

A forte dependência do país à ajuda externa<sup>2</sup> levou a que o sistema administrativo fosse altamente projectizado (isto é, baseado em projectos)<sup>3</sup>. A projectização e partilha do país, feita pelos doadores, impede a coordenação eficaz da política de investimentos no país, a descentralização eficaz dos serviços de água, a aprendizagem das lições e experiências criativas e inovadoras de cada doador, facilitam a fragmentação na tomada de decisões sobre estratégias de implementação dos projectos que cada doador ou ONG traz ao país, e impedem o intercâmbio e parcerias entre doadores, comunidades locais e autoridades distritais de várias partes do país, limita ainda a partilha e troca de informação

---

<sup>1</sup> Moçambique é financiado por um total de 15 doadores para o sector de abastecimento de água e saneamento dos quais os o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, Canada, UNICEF, Países Baixos, Suécia, Suíça, Estados Unidos e a França são os principais.

<sup>2</sup> Kulipossa (2004) Mozambique's Dependence on Foreign Aid and Its Consequences'. Unpublished Paper. Maputo, February.

<sup>3</sup> Vários doadores e ONG's estrangeiras dividiram Moçambique em províncias ou distritos e, em alguns casos, em sectores da sua concentração específica. A consequência disso é que algumas províncias, distritos ou sectores obtêm mais apoio financeiro ou material que outros, Kulipossa (2004).

sobre as melhores práticas e fracassos entre doadores e autoridades governamentais de vários escalões, (KULIPOSSA, 2004).

Contudo, apesar do financiamento para esta área, os investimentos continuam a ser mal alocados. O MOPH, através do FIPAG e da AIAS, faz o investimento no sector de águas e saneamento ao nível central, dirigindo a maior parte ao meio urbano. Durante 4 anos (2008-2011), 80% do investimento para aprovisionamento de água potável, foi dirigido ao meio urbano e 20% ao meio rural, situação que constitui um paradoxo visto que a maior parte da população sem acesso a água potável (63%) vive nas zonas rurais. A mesma situação se verifica ao nível de investimentos para o saneamento, em que 99,83% foi dirigido para o meio urbano e 0,17% para o meio rural, factor que encontra explicação nas políticas e estratégias sectoriais que recomendam que o investimento (infra-estruturas para saneamento) nas zonas rurais deve ser feito pelas famílias e o papel do governo é o de promotor (CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA, 2012: 10-38).

### 3.1 O ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL NA ZONA RURAL DO DISTRITO E OS SEUS CONSTRANGIMENTOS

O abastecimento de água no distrito de Boane é feito pelo Serviço Distrital para o Planeamento e Infra-estruturas (SDPI) e pela Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação (DOPH), 23 comunidades do distrito são alimentadas pelo sistema de Mahubo e as bombas manuais são geridas pelas comunidades. O sistema de Mahubo tem um pequeno sistema de tratamento de água, situado a 30 metros do rio Umbeluzi. Este Sistema tem uma capacidade de captação de 60 m<sup>3</sup>/h de água, com uma capacidade de reserva de 200 m<sup>3</sup> de água. Alimenta as comunidades de Saldanha, 25 de Junho, Mariam Guambi, Eduardo Mondlane Sede, Jossias Tongogara, Trigubuto, Ambrósio e Porto Henrique onde a salinidade da água subterrânea é muito elevada. O sistema de água tem 164 ligações domésticas e 25 fontenários, abastecendo actualmente a uma população de 1800 famílias<sup>4</sup>, (SDPI BOANE, 2017).

As categorias socioeconómicas são relativamente homogéneas e a tabela tarifária aplicada não distingue as categorias de consumidores. A diferenciação está baseada no nível do serviço e do conforto.

---

<sup>4</sup> No momento da visita, a 16 de Janeiro de 2016, o sistema estava em reabilitação (aumento da capacidade para servir a uma população estimada de 2800 famílias).

A ligação doméstica é muito mais confortável que a compra da água dos fontanários públicos. O princípio é de aumentar o custo do serviço à medida que o nível de conforto for melhorado. O aumento será de 10% entre o preço de água do fontanário público que é de 40 MT/mês por família e o custo de ligação doméstica será de 400 MT/mês, tomando em consideração o princípio da equidade. Para as ligações domésticas, a tarifação é feita em 4 níveis e para os fontanários públicos, os usuários contribuem com um valor fixo de 40 MT/mês por família, cuja colecta é feita periodicamente por cobradores locais.

A água das bombas manuais é obtida à partir do aquífero situado a uma profundidade de 60 à 300 metros. No distrito de Boane, todos os furos são equipados com bombas manuais, do tipo Afridev, que são de fácil manutenção e que permitem que o furo seja fechado, evitando assim a contaminação da água. Existem bombas manuais em 23 comunidades<sup>5</sup> da Localidade de Eduardo Mondlane e Gueguegue. Das 69 bombas manuais, 18 estão inoperacionais e 51 operacionais, abastecendo a uma população média 15.300 habitantes.

A instalação de bombas manuais nas comunidades é feita com a contribuição em mão-de-obra dos membros das comunidades. Em cada comunidade do distrito de Boane existe um mecânico local pago pela comunidade, responsável pela manutenção da fonte. A situação é a mesma em relação às contribuições de valores monetários para os custos iniciais de instalação das fontes. Para além das contribuições para os custos iniciais, a população faz cotizações mensais de 20 MT/mês por família para os fundos de manutenção.

O custo de água para população do distrito de Boane é diferente segundo o modo de aprovisionamento deste líquido. Na zona rural as ligações domésticas do sistema de Mahubo, têm um custo mais elevado (valor mínimo da factura 400 MT/mês) do que as ligações domésticas na zona urbana (serviço de água fornecido pela AdeM - FIPAG no mesmo distrito, com um custo mínimo de 150 MT/mês). Constata-se ainda, que há

---

<sup>5</sup> Localidade Eduardo Mondlane é composta por 12 comunidades: Mahanhane, Massaca, Jossias Tongogara, Andreze, Saldanha, 7 de Setembro, Maguissa, Mariam Guambi, 25 de junho, Trigubuto, Ombrosio e Henrique Bridge; a localidade de Gueguegue é composta por 7 comunidades: Picoco, Wacombo, Matchume, Tinalene, Muteve, Filipe Samuel Magaia e Mabanja; e localidade de Matola-Rio tem 5 comunidades que são servidas por bombas manuais de Mavoco, Gumbana, Mulotana-Place, e Mulotana-Machauchau (SDPI BOANE, 2020).

diferença de preços entre o custo de água dos fontenários públicos (40MT/mês) e das bombas manuais ao nível do distrito (20MT/mês).

### 3.2 ALTERNATIVAS ENCONTRADAS PELA POPULAÇÃO PARA FAZER FACE À FALTA DE ACESSO A ÁGUA POTÁVEL

Existe também população servida através da água de rios e poços tradicionais que não efectua qualquer pagamento pela utilização da água. A diferença com as formas de abastecimento de água indicadas no ponto anterior centra-se na qualidade da água.

O distrito de Boane tem uma população estimada em 153.879 habitantes com uma densidade populacional estimada em 31.288 habitantes na zona urbana e 122.591 habitantes na zona rural<sup>6</sup> (INE, 2010). Na zona rural, somente uma população de 23.784 habitantes tem acesso à água potável: 15.300 habitantes são servidos por bombas manuais, e 8.484 habitantes pelo PSAA de Mahubo, ligações domésticas e fontenários públicos. Face à falta de acesso à água potável, uma população estimada em 89.217 habitantes tem outras formas de abastecimento de água<sup>7</sup> (SDPI BOANE, 2017).

Algumas das alternativas para resolver o problema de falta de água potável por parte de algumas famílias são as cisternas tradicionais que recolhem água das chuvas, embora elas não constituam boas alternativas de obtenção de água em Boane, pelo facto de a chuva não ser frequente.

As cisternas tradicionais individuais assim como os poços tradicionais podem ser construídos com o material melhorado: cimento, blocos e chapas de zinco; ou de forma mais rudimentar, usando pedaços de chapas de zinco e um tambor ou balde para a recolha de água. As cisternas de blocos e cimento são construídas próximas das casas com o mesmo material, nas quais é montado um mecanismo de recolha de água das chapas de zinco que fazem a cobertura da casa para o interior de um tanque de cimento construído, podendo comportar cerca de 1000 litros ou até 3000 litros de água (GNADLINGER, 1998).

As cisternas tradicionais, construídas com material em forma de U, são amarradas de um dos lados da casa que é feita de caniço ou paus. Estas chapas servem para recolher água da chuva do tecto para o interior de um recipiente, que é muitas vezes um pote ou balde com capacidade para cerca de 25 a 30 litros de água ou, em alguns casos, um tambor de 200 litros.

---

<sup>6</sup> Projecções 2007-2040, Província de Maputo. Instituto Nacional de Estatística, 2010.

<sup>7</sup> Balanço do Plano Económico e Social do Distrito de Boane, 2017



A recolha directa de água dos rios e a construção de poços e cisternas tradicionais são alternativas encontradas pelas comunidades de Boane para resolver o problema de falta de água, embora haja água potável disponível nas comunidades, há algumas famílias que não têm acesso pelo facto dos furos se localizarem distantes dos seus locais de residência.

Constata-se que, na comunidade de Mahubo, que a população que vive em volta do pequeno sistema de tratamento de água não tem acesso à água potável pois a água tratada é distribuída a partir da comunidade de Massaca à 800 metros do sistema.

Uma outra alternativa para reduzir a falta de acesso à água potável em algumas comunidades é a construção de poços tradicionais. Contudo, esta alternativa não é a mais viável no distrito de Boane porque a sua construção só é possível nas zonas costeiras ou nas proximidades dos rios. O distrito apresenta um solo argiloso e misturado com pedras, o que dificulta a abertura de poços tradicionais (TIQUE E DYKSHOORN, 1993). Existem no distrito poços tradicionais individuais e colectivos. O distrito dispõe de 4 poços tradicionais colectivos na comunidade de Molutana, no Posto Administrativo de Matola Rio.

### 3.3 FACTORES POR DETRÁS DA INOPERACIONALIDADE DAS BOMBAS MANUAIS NO DISTRITO

Um número elevado de fontes (bombas manuais) está inoperacional devido a não cotização monetária por parte de certas famílias e a inexistência de pontos de venda peças sobressalentes (NARKEVIC, 2010 citado por MUNGUAMBE, C.J. e LANGA DE JESUS 2011). Na implementação do princípio de procura, as populações são informadas que é dever delas manter as fontes de água que estão sob sua responsabilidade. Neste contexto as comunidades devem fazer as cotizações mensais para financiar as despesas de manutenção das bombas manuais (PRONASAR, 2010).

Contudo, constata-se que existem famílias que não efectuem as cotizações mensais pois não há mecanismos de prestação de contas por parte dos comités de água à população e nem as autoridades sectoriais no distrito (SDPI) explicam, por isso pouco tempo depois da criação dos comités de água, estes ficaram inoperacionais e por consequência as fontes de água também ficaram inoperacionais.

Um outro factor que inibe a sustentabilidade das fontes de água é a dependência dos comités de água aos programas e projectos de financiamento externo para o financiamento das suas actividades de formação dos membros nas questões ligadas à

manutenção das fontes, liderança e higiene. Quando não há financiamento, a maior parte dos comités de água desaparece.

A criação de pontos de venda de peças sobressalentes através da disponibilização permanente de peças (stock) nas administrações locais (para garantir o funcionamento e a manutenção dos pontos de aprovisionamento de água existentes) é um dos factores que pode contribuir para a redução do número de bombas manuais inoperacionais e por consequência economizar o dinheiro do estado que é alocado todos os anos para a reabilitação de bombas não operacionais, visto que as abordagens do sector privado e as OCBs para provisão de peças sobressalentes não funcionaram. “Um estudo feito pela WaterAid corrobora esta conclusão do ponto de vista de provisão de peças sobressalentes” (JANSZ, 2010: 46).

Os pontos de venda podem ser criados com ajuda dos parceiros de cooperação bilateral e do governo através do financiamento de estudos de avaliação de mercado ou de cadeia de aprovisionamento de peças sobressalentes que será determinado pela densidade da população.

Nas zonas rurais de fraca densidade (população dispersa), as administrações locais podem adoptar mecanismos de fornecimento de peças sobressalentes às comunidades a partir de organizações sem fins lucrativos tais como organizações religiosas e nas zonas de forte densidade, o mecanismo de fornecimento pode ser efectuado a partir do subvencionamento ou redução das taxas às cadeias do sector privado já existentes (rede nacional de ferragens).

Para além do problema da não sustentabilidade das fontes e dos comités de água, no distrito de Boane, as fontes de água são também abandonadas devido ao elevado grau de salinidade da água subterrânea, (NARKEVIC, 2010 citado por MUNGUAMBE, C.J. e LANGA DE JESUS 2011). Existem rios, nas comunidades do distrito, que em certos períodos a água torna-se salgada. E para fazer face ao elevado grau de salinidade das águas de Boane, dois projectos-piloto financiados pela DFID, Suíça, Áustria e UNICEF estavam em curso (durante a recolha de dados), para dessalinização da água e colocação de furos a uma profundidade que ultrapassa o aquífero sedimentar, responsável pela salinidade da água.

### 3.4 FRACA CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL COMO UM DOS FACTORES QUE CONSTRANGEM O ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Uma das formas de capacitação institucional identificada no distrito de Boane consiste na alocação de recursos humanos para a realização de intervenções nas comunidades, no âmbito de deslocação às comunidades para a manutenção, reparação de furos de água e educação para água.

Neste contexto, constata-se que o Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas (SDPIs) não tem recursos humanos e financeiros suficientes para realizar estas actividades, servindo-se assim de pessoal fora do seu quadro para a sua execução. A insuficiência de pessoal ao nível do distrito resulta da alta mobilidade de quadros para as acções de capacitação dos recursos humanos, um aspecto presente em muitos programas e projectos de capacitação institucional, no âmbito das reformas do sector público.

Às vezes acontece que os quadros formados no âmbito dos programas de capacitação institucional não servem o propósito para o qual foram treinados, uma vez que são transferidos e recebem tarefas completamente diferentes daquelas que têm a ver com a capacitação que tiveram. Além disso, há casos em que o distrito simplesmente não tem quadros para responder à demanda em matéria de provisão de serviços. Por exemplo, falando do distrito de Boane, um dos técnicos do serviço distrital disse:

[...] o quadro de pessoal no distrito é insuficiente (...) somos apenas dois funcionários no sector de Água aqui no Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estrutura. Resultado, há muitos funcionários contratados fora do quadro e isso tem implicações na provisão de serviços [...] e ainda muitas vezes eu em particular tenho que fazer trabalho que me mandam que é de fora do meu sector e isso tem atrasado o meu plano de actividades [...]’<sup>8</sup> trecho de entrevista com técnico dos serviços de água rural em Boane, Abril 2015.

“Com efeito, enquanto o discurso no âmbito da Lei dos Órgãos Locais do Estado fala da planificação territorial, na prática, a planificação distrital ainda continua a ser amplamente afectada pelas lógicas de planificação sectorial, acabando por esvaziar o sentido e alcance do Plano Económico e Social do Orçamento do Distrito como instrumento de governação local, particularmente no que se refere à provisão de serviços públicos. A ausência de uma visão clara sobre a descentralização tem também implicações relativamente à gestão dos recursos humanos ao nível distrital” (FORQUILHA, 2013).

---

<sup>8</sup> Entrevista com o técnico dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estrutura, repartição de água, Boane, 17 de Abril de 2015.

“[...] não se pode descentralizar competências, sem descentralizar os meios, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para o exercício dessas competências. Quando isso acontece, estamos a descentralizar problemas [...]”<sup>9</sup> trecho de entrevista com o membro do governo do distrito de Gorongosa, (FORQUILHA, 2013:341). Em Boane, o fundo está ainda sob gestão central, o distrito só tem acesso a informações do que é feito com o fundo.

Neste sentido, as reformas sectoriais focalizadas na descentralização dificilmente produzem os resultados desejados em termos de expansão e melhoria da provisão dos recursos de água rural.

O SDPI em Boane, não possui pessoal suficiente<sup>10</sup> e qualificado<sup>11</sup> na área de água. Existe apenas um técnico e um assistente técnico encarregues de tratar as questões não só de água a nível institucional bem como das visitas às comunidades para realizar as suas obrigações: supervisionar o trabalho feito pelas empresas de área social contratadas, verificar junto dos presidentes dos comités de água a funcionalidade das fontes e divulgar a Política de Água no terreno. Os técnicos efectuam visitas numa extensão de 815 km<sup>2</sup>, contando para o efeito apenas com uma viatura que é partilhada com colegas de outras áreas à nível do SDPI.

Outro facto curioso que se tem verificado é que os programas nacionais com componentes de capacitação institucional, que podem desempenhar um papel importante na questão de recursos humanos, parecem não ter uma abordagem articulada uns com os outros. Estes funcionam como se de ilhas se tratassem. “A título de exemplo, embora o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas e o Programa Nacional de Água e Saneamento Rural tenham sido implementados mais ou menos no mesmo período<sup>12</sup>, eles têm uma fraca articulação. Se por um lado são referidos como programas importantes, tal referência, por outro lado, não se traduz em acções concretas de colaboração e sinergias entre eles ao longo do processo da sua implementação” (FORQUILHA, 2013).

---

<sup>9</sup> Entrevista com o Sr. P. M., membro do governo do distrito de Gorongosa, Gorongosa, 1 de Novembro de 2011, citado por Forquilha, 2013.

<sup>10</sup> Devido a insuficiência de recursos humanos no Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas. São aloadas por ONGs empresas da área social para deslocação às comunidades, educação sobre a água e revitalização dos comités de água, entrevista com a Directora Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos de Maputo (22 de Setembro de 2021).

<sup>11</sup> Até o momento em que se fez a colecta de dados, o Serviço distrital de Planeamento e Infra-estruturas dispunha apenas de um técnico médio, formado na área de engenharia civil e um assistente técnico, responsáveis pelo sector de águas, estradas e agricultura.

<sup>12</sup> O processo de implementação dos dois programas começou em 2010.

O sector privado constitui um outro mecanismo identificado para a capacitação institucional ao nível do sector de água na zona rural. Contudo, no distrito de Boane, não foi ainda identificada alguma participação do sector privado na gestão dos serviços de aprovisionamento de água.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo procurou analisar os factores que constroem a gestão dos serviços de água no distrito de Boane. A análise foi feita sob ponto de vista dos fazedores e implementadores dos serviços de abastecimento de água rural, partindo das dinâmicas institucionais do nível nacional ao subnacional.

A reforma do sector de águas iniciou em 1990 e permitiu que fosse feita a descentralização administrativa dos serviços de abastecimento de água através da Lei de Águas Nº 3/91 e da Política de Águas de 1995 revista em 2007 e 2016. Estes instrumentos de política foram reforçados com a aprovação da Lei Nº 8/2003 e do Regulamento Nº 11/2005 sobre os Órgãos Locais do Estado. Contudo, a descentralização feita não permite que as instituições locais tenham voz nas decisões que são tomadas nas instituições do subsector de água, facto que inibe a plena descentralização dos serviços de água.

No que concerne ao distrito de Boane, uma população estimada em 36.203 habitantes, ainda não tem acesso à água potável, num universo de 60.503 habitantes na zona rural do distrito, facto que tem origem em factores como a relativa falta de pessoal qualificado, a relativa falta de acesso ao fundo de investimento, o elevado índice de inoperacionalidade das fontes (devido a não cotização das comunidades para cobertura dos custos de manutenção, a inexistência de modelos funcionais para fornecimento de peças sobressalentes e a inexistência de pontos de vendas de peças), o elevado índice de salinidade das águas subterrâneas, e ainda a inexistência de laboratórios ao nível do distrito para realização de testes de água.

A abordagem da descentralização no sector de águas está longe de alcançar os resultados desejados e dos investimentos feitos ao longo dos últimos 20 anos. No caso específico do distrito de Boane, é necessário que se tenha em conta que o distrito só começou a beneficiar-se dos fundos sectoriais descentralizados em 2011, sendo que não é possível neste espaço de tempo ter-se resultados de grande alcance. Há problemas de exiguidade de recursos financeiros, insuficiência de pessoal técnico qualificado, incoerência institucional, dependência de ajuda externa e outras questões

socioeconómicas, não só no lado da oferta como também no lado da procura de serviços de abastecimento de água rural.

O estudo efectuado levantou aspectos múltiplos sobre a complexidade de factores que influenciam a descentralização dos serviços de água rural. Não obstante, este estudo não cobriu todas as questões relacionadas ao sector de águas. Existem aspectos abordados que vão exigir um aprofundamento no futuro. Um desses aspectos está relacionado com a questão da forte dependência aos fundos externos de investimento.

Com a corrente crise económica mundial, há um potencial de redução dos investimentos externos para a área de água e saneamento em Moçambique, facto que futuramente pode trazer consequências catastróficas na provisão de serviços do sector, uma vez que este sector é um dos mais dependentes de ajuda externa.

Com isso, é necessário que esta situação seja acautelada nas próximas dotações orçamentais e que medidas comecem a ser previstas para tornar sustentável os orçamentos do próprio Governo. Para o efeito, sugere-se que estudos futuros reflitam sobre a ‘Mobilização dos Recursos Internos Para o Financiamento de Serviços Públicos de Água em Moçambique’.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. '**Lei 16/91- Lei de Águas, de Agosto de 1991**'; *Boletim da República*, I Série; No. 31, (1991).

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. '**Lei 2/97- Lei de Autarquias Locais, de Fevereiro de 1997**' Maputo, 1997.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. '**Lei 8/2003 – Lei dos Órgãos Locais do Estado**'; *Boletim da República*; I Série; No. 20, 2003.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. *Legislação Sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei No. 8/2003 e o Decreto No. 11/2005)*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2005.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. *Constituição da República*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2004.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo : **A visao de Laurence Bardin**. Tradução de Luis Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, .2016.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. '**Análise do Financiamento no Sector de Água e Saneamento em Moçambique**'. WaterAid Moçambique, Maputo, pp. 10-38, 2012.

CONSELHO DE MINISTROS. '**Política de Águas**'; Aprovada na 22ª Sessão do Conselho de Ministros. Maputo, 2007.

DIPLOMA MINISTERIAL no. 258. '**Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural – O PRONASAR**'. *Boletim da República*; I Série, No. 52, 2010.

FORQUILHA, S. '**Não Basta Introduzir Reformas para Se Ter Melhores Serviços Públicos: Subsídio para uma Análise dos Resultados das Reformas no Subsector de Água Rural em Moçambique**.' Maputo: IESE, 2013.

GIL, ANTONIO CARLOS. **Metodos e Tecnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição. São Paulo. Editora Atlas S.A. 2008.

GNADLINGER, J. **Apresentação Técnicas de Diferentes Tipos de Cisternas, Construídas em Comunidades Rurais do Semi-árido Brasileiro**. IRPAA, C.P.21. Brasil. 1998. <https://irpaa.org/publicacoes/relatorios/9-conferencia-de-cisternas.pdf>

GOVERNO DO DISTRITO DE BOANE. **Balço do Plano Economico e Social do Distrito de Boane Referente ao Ano 2017**. Janeiro 2018

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. '**Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, dos Distritos da Província de Maputo 2007 – 2040**'. Disponível em

<http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-demograficas-e-indicadores-sociais/projeccoes-da-populacao/populacao-projectada-por-districtos-maputo-provincia-2007-2040.xls/view>, acessado em 27 de Junho de 2017

MUNGUAMBE, C.J. e LANGA DE JESUS. **Moçambique : Abastecimento de água nas zonas rurais; Avaliação dos Progressos para prestação de serviços sustentáveis.** Financiada pela Fundação Bill & Melinda Gates. The Hague IRC International Water and Sanitation Centre, 2011

KNOEMA. **World Data Atlas: 'World and regional statistics, national data, maps, rankings'** <https://knoema.com>, 2015, (acessado em 22 de Maio de 2017).

KULIPOSSA, F. P. **'Mozambique's Dependence on Foreign Aid and Its Consequences'**. Unpublished Paper. Maputo, 2004.

NUVUNGA, A; UANDELA, A.; ORRE, A.; REICHENBACH, B.; WEIMER, B.; HEYL, C.; ROSÁRIO, D.; NGUENHA, E.; MAIHACK, H.; MACUANE, J.; LEININGER, J.; BUUR, L.; SALIMO, P.; FORQUILHA, S.; RAICH, U.; BOROWZCAK, W. **'Moçambique: Descentralizar O Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados.'** Maputo: IESE, 2012.

PEREIRA, S. **'Le secteur de l'eau et de l'assainissement au Mozambique'**. Ambassade de France et Mozambique, Maputo. pp.1-3, 2015.

ROBINSON, A. **'Réforme sectorielle de l'eau et de l'assainissement en Ouganda: Une transformation menée par le gouvernement'**, Nairobi, Kenya. Pp. 2-7, 2002.

TUQUE, C. ; DYKSHOORN, J. **'Levantamento Detalhado de Solos da Área de Massaca I e II – Boane'**. Instituto Nacional de Investigação Agronómica. Maputo, Moçambique.1993.

WEIMER, B. **'Para uma estratégia de descentralização em Moçambique'; in Bernhard Weimer (Org.) Mantendo a Falta de Clareza?: Conjunturas Críticas, Caminhos, Resultados.** Maputo: IESE, 2012.

WORLD BANK. **DataBank: 'World Development Indicators'**. Disponível em <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>, 2015, acessado em 22 de Maio de 2017.