MANUTENÇÃO RODOVIÁRIA, FINANÇAS PÚBLICAS E SOBERANIA

Manter é governar

As estradas perdem-se buraco a buraco, nos anos em que a conservação não tem dono nem receita própria. A história das estradas moçambicanas mostra que manter custa uma fracção de reconstruir e é a forma mais quotidiana de o Estado estar presente.



EGÍDIO G. VAZ RAPOSO · HISTORIADOR egidiovaz.com | egidiovaz@egidiovaz.com (para correspondência)



Buracos crescem por falta de dinheiro e de iniciativa

TEXTO DE ALEXANDRE LUIS • FOTOS DE JORGE TOMÉ

A degradação das ruas e avenidas da cidade de Maputo chegou a extremos intoleráveis. Não há nenhuma onde um carro possa circular sem que os buracos não lhe interrompam a marcha. A agravar esta situação a Direcção dos Serviços Urbanos do Conselho Executivo da Cidade de Maputo diz que não tem fundos. E tudo leva a crer que não será a curto prazo que o problema será resolvido. Afinal de onde virá o dinheiro se é que se trata apenas de uma questão de dinheiro?

As pessoas mais afectadas pela situação das ruas e estradas da cidade de Maputo são os automobilistas dado que os buracos danificam os seus carros. Mas não seria tocar com o dedo na ferida abordar a questão apenas por este ângulo.

Vejamo-la em termos da estéti-

TEMPO — 02/04/89 7

DO ARQUIVO · 1989

«Buracos crescem por falta de dinheiro e de iniciativa». Na revista Tempo de 2 de Abril de 1989, uma reportagem sobre as ruas de Maputo, onde as verbas atribuídas para um ano chegavam para dois meses de trabalho. Na imagem, a metade inferior da página 7, com o título e, no rodapé, a indicação da revista e da data. Arquivo do autor.

Em Abril de 1989, na Avenida do Trabalho, em Maputo, um repórter da revista *Tempo* encontrou crianças a tapar buracos com areia e pedra. Um rapaz de catorze anos, aluno da escola primária de Chamanculo, explicou o arranjo: os motoristas dos «chapas» davam-lhes 100 meticais de cada vez que passavam.[1] Os transportadores tinham feito as contas. Saía-lhes mais barato pagar a um miúdo do que pagar, semana após semana, o conserto das viaturas que a avenida estragava.

1. Alexandre Luís, «Buracos crescem por falta de dinheiro e de iniciativa», *Tempo* (Maputo), n.º 964, 2 de Abril de 1989, p. 7 e seguintes (arquivo do autor).

A mesma reportagem ouviu os homens da brigada de conservação da cidade, alguns no ofício desde 1959. Explicaram o método, que não mudara em trinta anos: varrer o buraco, deitar a brita, bater com o maço, cobrir com alcatrão quente. Mudara o resto. Faltavam as caldeiras para aquecer o alcatrão e o cilindro para os buracos grandes; à falta de carvão, aquecia-se o alcatrão a queimar pneus, com prejuízo da saúde de quem o fazia. Os buracos pequenos, deixados um ano sem reparação, tinham crescido. O director dos serviços urbanos deu o número que resumia o resto: a verba atribuída pelas Finanças para esse ano «só é suficiente para se trabalhar dois meses».[2]

A reportagem tratava das ruas da capital, e não da rede nacional. Tem, no entanto, a vantagem de mostrar numa só avenida o mecanismo inteiro. O custo de não manter existe sempre; muda apenas quem o paga. Quando o Estado não tapa o buraco, paga-o o transportador; mais tarde, paga-o o próprio Estado, que terá de reconstruir aquilo que podia ter conservado. O primeiro destes documentos procurou mostrar que a estrada é uma forma antiga de exercer a soberania.[3] Este segundo trata do seu corolário menos vistoso. A soberania que a estrada transporta dura o que a estrada durar.

A aritmética do buraco pequeno

Em 1988, o Banco Mundial publicou um estudo que os engenheiros de estradas citam ainda hoje. Em 85 países em desenvolvimento, estimava, tinham-se perdido em duas décadas cerca de 45 mil milhões de dólares em estradas por falta de conservação, perda que uma manutenção preventiva de menos de 12 mil milhões teria evitado. Reconstruir uma estrada degradada custava três a cinco vezes mais do que tê-la mantido a tempo.[4] Dez anos depois, outro trabalho do Banco acrescentou a conta dos utentes: cada dólar de manutenção adiado faz subir em dois a três dólares os custos de operação dos veículos.[5]

A manutenção não tem inauguração.

O estudo de 1988 explicava também por que razão os governos deixam acontecer uma coisa tão cara. O prejuízo da estrada mal conservada não aparece nas contas de quem a administra. Aparece nas oficinas e nos fretes, disperso por milhares de utentes que não o podem cobrar a ninguém.[6] A manutenção sofre ainda de outra desvantagem: não tem inauguração. Ninguém corta uma fita num troço que continua transitável. Numa disputa orçamental entre uma obra nova, que se vê, e uma conservação, que só se nota quando falta, a conservação perde quase sempre.

2. Ibid. A verba era de 40 milhões de meticais para todas as artérias da capital.
3. «Onde acaba a estrada: conectividade, soberania e combate ao terrorismo», *Documento para reflexão* n.º 1, Novembro de 2026.
4. Clell G. Harral e Asif Faiz, *Road Deterioration in Developing Countries: Causes and Remedies*, World Bank Policy Study (Washington: Banco Mundial, 1988), prefácio e cap. 1.
5. Ian G. Heggie e Piers Vickers, *Commercial Management and Financing of Roads*, World Bank Technical Paper 409 (Washington: Banco Mundial, 1998), visão geral.
6. Harral e Faiz, *Road Deterioration*, cit., cap. 1.

Os responsáveis moçambicanos conheciam a regra. Em Abril de 1993, numa série de entrevistas sobre o estado das estradas, o ministro da Construção e Águas dizia que «a estratégia deve ser preventiva» e dava o exemplo de uma estrada de Tete em que uma simples resselagem permitiria esquecer os problemas «por dois a três anos».[7] Conhecimento havia. Faltava quem tivesse o dever e os meios de o aplicar, ano após ano.

Os anos da escassez

Os recortes da década de 1980 contam como uma rede inteira foi ficando sem quem a conservasse. Em Fevereiro de 1982, a direcção provincial das obras públicas de Maputo admitia ao *Notícias* que a província tinha mais de mil quilómetros de estradas principais, 418 dos quais asfaltados, e nenhuma empresa de manutenção. O equipamento era velho e escasso, faltava transporte para levar o pessoal às frentes, e os buracos tapavam-se «com terra que não garante nada». A solução foi chamar os antigos trabalhadores dos serviços de estradas e as comunidades; o trabalho seria «inteiramente manual: catanas, enxadas».[8]

Três meses depois, o mesmo jornal percorreu cerca de 580 quilómetros da Estrada Nacional n.º 1, em Inhambane e em Gaza, e encontrou cinco dezenas de apeadeiros ao abandono. Antes conservados e com guarda, estavam tomados pelo capim, sem portas, um deles transformado em habitação. A responsabilidade passara em 1979 de uma empresa pública de transportes para outra, que aceitara as cargas e recusara os guardas, e cada uma atribuía agora à outra a conservação.[9] O dinheiro necessário era pouco. Faltava saber a quem cabia gastá-lo. Um bem público sem dono degrada-se, por mais modesto que seja o custo de o conservar.

7. «Circula-se com dificuldades porque a "espinha dorsal" está má», *Notícias* (Maputo), 23 de Abril de 1993 (arquivo do autor).
8. «Revitalização de capacidades para manutenção de estradas», *Notícias*, 27 de Fevereiro de 1982 (arquivo do autor).
9. Arnaldo Simão, «Na estrada nacional n.º 1: apeadeiros públicos em total abandono», *Notícias*, 29 de Maio de 1982 (arquivo do autor). As empresas eram a ROMOS e a Camionagem de Moçambique.

DO ARQUIVO · UM BEM SEM DONO (1982) E A ESCALA DA REABILITAÇÃO (1994)



Na estrada nacional n.º 1

Notícias, Maputo, 29 de Maio de 1982

N. 29/5/82

Apeadeiros públicos em total abandono

• Romos e Camionagem de Moçambique fogem à responsabilidade

por Arnaldo Simão

Cerca de cinco dezenas de apeadeiros, outrora bem conservados e com um guarda para cada um, estão hoje à mercê do abandono total, segundo pôde apurar a nossa reportagem numa digressão efectuada há dias à Inhambane, na sequência de denúncias enviadas à nossa redacção. Cartas dos Leitores

Em encontro com o Director-Geral da Empresa Rodoviária Moçambique Sul, E.E., Gaspar Buque, os accionistas teriam passado para a responsabilidade da Camionagem de Moçambique, ex-Vicar, por orientações da ex-Comissão Coordenadora de Transportes Rodoviários, quando da criação das infra-estruturas de transportes de cargo em 1976.

Nisso orientações para passar as cargas e os apeadeiros para a Camionagem de Moçambique, inclusive os guardas. Devido a problemas financeiros, esta empresa de cargas, aceitou apenas o transporte de cargas e não os guardas, pelo que funcionários de recolha-bilhetes, chefes, Guarda-Freios, Revisores, etc., ficaram sem ocupação. Dada esta situação, alguns dos guardas foram afectos à nossa sede e designações enquanto que por outro lado uns poderiam ser desselectados, nor se encontravam longe dos seus familiares.

Por outro lado, a Camionagem de Moçambique, na pessoa do seu responsável Venâncio Machele, disse-nos: **Houve aqui más interpretações. Nas orientações emanadas pela ex- Comissão Coordenadora de Transportes Rodoviários ficou definido que a RO-MOS só deveria ficar com as cargas em si e nunca apeadeiros de interesse estratégico (Zavala, Lindela (que já fechou), Inharrime, Inhambane e Maxixe. Fizemos um levantamento dos movimentos de cargas e concluímos que a maior parte dos apeadeiros não justificava a presença de guardas, pois não haveria expressão em valor. Foi naquelas homens à a ROMOS que devo velar pelos apeadeiros por causa dos passageiros.**

Dois depoimentos em que cada um defende os seus interesses com base nas orientações traçadas. A verdade porém é esta: dezenas e dezenas de passageiros serão centenas, concentram-se, em condições precárias, ao longo da Estrada Nacional n.º 1, à espera de transportes quando todos nós sabemos as insuficiências do transporte existente.

O QUE VIMOS

Desde a Inhassa à conservação daquele património tudo é abandono. Subindo (uma verdadeira imundície). Apeadeiros a confundirem-se com a mata (pois o capim iez o favor de tomar conta dos mesmos), portas arrancadas, algumas transformadas em moradias de nondutores e ajudantes (caso concreto de Malehissa) e uma outra tem Matlebal transformada em cabeleira.

Nas províncias de Gaza e Inhambane, onde a felicidade criadora com as populações que construíram abrigos com material local (esteiras, capim e folhas de palmeira), iniciativa que é de louvar, estes abrigos nunca mais foram reconstruídos.

Em algumas zonas, devido às carências de água, houve para assinalar as paragens, pois estamos com as suas vidas, que, entregues à sorte, arriscados à desaparecer e expostos pelo capim, se nunca mais se pensou em fazer limpezas em volta deles.

O QUE OS PASSAGEIROS DIZEM

Ao longo deste trajecto num percurso de 190 km sensivelmente, cruzamo-nos com dezenas de passageiros (quer nos autocarros ou nas paragens) que nos declaram de lamento pelo triste fim dos apeadeiros que, há tempos atrás, eram abrigos seguros. Passageiros que encontramos nos bagageiros dos chapas permitam abrigarem-se de uma eventual intempérie ou mesmo na espera de transporte.

Foram muitos os depoimentos que a nossa reportagem registou: AnAfrida Facilata, em Guitundo Marta Bentiane apoiavam o do campanda Fran-isco Nhanombe e do campanda Raul Filhipe na Mutamba, e todos foram unânimes em apoiarem o do campanda Francisco Nhanombe que frisou: **Nós não temos nada contra os passageiros. Não se justifica que estejamos cá na parte da ROMOS. Todos sabemos que o transporte é ainda insuficiente que temos de o admitir nesta arrancada do nosso desenvolvimento. Mas quem o que lara de ser o promotor desse desenvolvimento, não será o homem? Esse que viaja nos autocarros da ROMOS?**

Francisco Nhantumbo tem todo a razão. Com os seus 50 anos, todos bem interpretar a crise de transportes e o desrespeito para nem os passageiros.

POSTOS DE TRABALHO FECHADOS

Como disse Eugénio Guilicha, que em tempos foi guarda do apeadeiro de Moamdela, em Inhambane, cerca de um mês e com o vencimento de 1500$00, em 1974. Esta situação privou-se sensata com a abolição de novos guardas, entre os que muitos deles, apeadeiros. São muitos que se deslocam à cidade de Maputo à procura de empregos, pensando muitos deles a viverem da bandidagem quando poderiam ser aproveitados.

Eugénio Guilicha é hoje fiscal da ROMOS com o vencimento de 6000,00 MT. É casado, tem 5 filhos. Sua observação é de destacar.

Não foram realmente postos de emprego fechados? No nosso País o desemprego é ainda notório. Porque não se aproveita esta ideia?

Antes criarmos empregos do que destruir, por abandono de parte do nosso património, sem se esperar pela Otanisa.

MAIO DE 1982

Notícias, Maputo. Os apeadeiros da Estrada Nacional n.º 1 ao abandono, entre duas empresas públicas que se atribuíam a conservação. No canto superior direito, a etiqueta com o jornal e a data.



Nos próximos dois anos

O Século de Joanesburgo, 23 de Maio de 1994, pág.13

Séc Jb. p.13 23/5/94

600 milhões de dólares vão ser investidos em estradas

O ministro das Finanças de Moçambique, Eneias Comiche, afirmou que o seu País vai investir até 1996 cerca de 102,6 milhões de contos (600 milhões de dólares) na reabilitação de estradas principais e secundárias.

Eneias Comiche, que falava em Lisboa no seminário «Moçambique, Oportunidades Atractivas de Investimento», organizado pela empresa Ernest Young, sublinhou que Moçambique dispõe de um ambiente propício para o investimento estrangeiro, em particular português, constituindo-se numa «porta para a África Austral».

Falando para cerca de duas centenas de empresários, o ministro referiu que a região da África Austral, em que se insere Moçambique, constitui um mercado de mais de 100 milhões de habitantes.

O ministro salientou as potencialidades existentes para os investidores lusos no âmbito da reestruturação do sector empresarial do Estado, em particular no que concerne às privatizações.

Eneias Comiche afirmou que a agricultura (nomeadamente ao nível do caju, da copra e do algodão) é um dos sectores que o Governo moçambicano privilegia na captação do Investimento Directo Estrangeiro (IDE).

É um sector atractivo, explicou o governante, pois dispõe de produtos voltados para à exportação e outros que permitem a substituição de importações e que são geradores de divisas para as empresas que neles invistam.

Existe também interesse no sector do turismo e hoteleira, na área dos serviços e no sector financeiro e dos seguros, acrescentou.

O ministro afirmou que o sector bancário não vai ser já privatizado, estando-se a efectuar estudos até meados deste ano. «Só posteriormente é que se verá da possibilidade de abrir a participação privada ao sector», salientou.

Comiche referiu que o ramo bancário e segurador têm merecido o interesse por parte dos investidores portugueses, tendo salientando outros sectores com igual relevo como o das infra-estruturas e o mineiro.

Quanto à previsão do encaixe que o Estado moçambicano vai ter com as privatizações disse não ser ainda possível fazer uma avaliação.

O governante salientou que o Produto Interno Bruto (PIB) moçambicano vai crescer 5,8 por cento este ano, prevendo-se que a média anual de crescimento deste indicador até 1996 seja da mesma ordem.

Em 1993 o PIB cresceu à taxa de 19 por cento, tendo a agricultura registado um acréscimo de 21 por cento e os transportes e comunicações e o comércio aumentos significativos.

A taxa de inflação foi de 55 por cento em 1992, 44 por cento em 1993, prevendo-se que este ano atinja 30 por cento.

O investimento estrangeiro directo global ascende a 700 milhões de dólares por ano (cerca de 120 milhões de contos).

MAIO DE 1994

O Século de Joanesburgo, p. 13. Cerca de 600 milhões de dólares anunciados para reabilitar estradas até 1996. No canto superior direito, a etiqueta com o jornal, a data e a página.

Manter era, literalmente, tirar a outra coisa.

A guerra agravou tudo, mas o padrão vinha de trás e havia de lhe sobreviver. Quando as cheias de 1984 destruíram estradas no Sul, a reparação ficou à espera de donativos avulsos, como os 500 milhões de ienes que o Japão concedeu no ano seguinte.[10] As empresas provinciais de construção e manutenção de estradas e pontes, as ECMEP, foram criadas entre 1985 e 1987 e passaram a depender de equipamento pesado, peças e combustível que o País pagava em divisas que não tinha.[11] Em Sofala, em 1987, a reparação da Estrada Nacional n.º 1 entre Inchope e o Save fez-se com uma verba que, segundo o director provincial, foi «desviada de outros empreendimentos do sector».[12] Manter era, literalmente, tirar a outra coisa.

Quando a guerra acabou, o retrato era conhecido. Na reunião anual de doadores do programa de estradas secundárias, em Março de 1993, o ministério descreveu uma rede de cerca de 29 mil quilómetros, cuja maior parte «não conheceu actividades de manutenção» por escassez de recursos e dependência de equipamento pesado.[13] No Niassa, onde só cem dos 2.700 quilómetros de estradas classificadas eram asfaltados, o director provincial explicava que as máquinas, compradas nos anos 70, avariavam tanto que o plano raramente se cumpria.[14] No ano seguinte, o Banco Mundial resumiu as causas sem atribuir culpas: a concentração na construção nova durante os

10. «Com 500 milhões de ienes Japão vai apoiar a reabilitação de estradas», recorte de imprensa com informação da AIM, Abril de 1985 (arquivo do autor). O acordo foi assinado em Harare a 21 de Março de 1985.

11. Banco Mundial, *Staff Appraisal Report: Mozambique, Roads and Coastal Shipping Project*, Report 10336-MOZ (6 de Maio de 1992); *Staff Appraisal Report: Mozambique, Second Roads and Coastal Shipping Project*, Report 12580-MOZ (15 de Março de 1994), par. 1.6.

12. Izequiel Guazai, «Sofala: Construção e Águas reabilita estradas», *Notícias*, 5 de Fevereiro de 1987 (arquivo do autor).

13. «Doadores analisam reabilitação de estradas», *Notícias*, 24 de Março de 1993 (arquivo do autor). Dos 29 mil quilómetros, cerca de cinco mil eram asfaltados e 22 mil de terra.

14. «Estradas rurais intransitáveis no Niassa», *Notícias*, 19 de Março de 1993 (arquivo do autor).

anos 70, a insegurança dos anos 80, a dependência de empresas públicas sem meios, a falta de peças e de divisas.[15] A guerra deu o contexto. O mecanismo, que é o que interessa a quem hoje decide, era outro: a conservação não tinha dono nem receita própria.

A paz e as mãos

A paz trouxe uma redescoberta: a conservação corrente de uma estrada de terra pede mais braços do que máquinas. O programa de estradas terciárias com mão-de-obra intensiva, nascido de projectos-piloto do início dos anos 80 apoiados pelo PNUD e pela Organização Internacional do Trabalho, ganhou escala nacional em 1992.[16] Até então reabilitara 207 quilómetros em 14 distritos; em 1993 alargava-se a 24.[17] Em Gaza, nos meses que se seguiram ao Acordo Geral de Paz, mais de 540 quilómetros foram reabilitados com um «valioso contributo» da população e com mão-de-obra mobilizada pelos governos distritais.[18] Na Zambézia, o ministro dizia que o maior problema da empresa provincial era a gestão e pedia que o corte de capim nas bermas e a tapagem de buracos com laterite se fizessem «sem depender do gasóleo, nem de máquinas pesadas».[19]

O Programa Alimentar Mundial entrou nesta economia de um modo engenhoso. Desde 1988 apoiava os trabalhadores da ECMEP de Gaza com uma cesta mensal vendida a preço simbólico: o saco de 50 quilos de milho custava-lhes 6 mil meticais, quando no comércio custava entre 22 e 24 mil.[20] Em 1993, um acordo com o Governo estendeu o esquema, por quatro anos, a cerca de 20 mil trabalhadores do programa de estradas afluentes. Os alimentos eram vendidos a preço subsidiado e as receitas, estimadas em 2,5 milhões de dólares, voltavam às comunidades em escolas, postos de saúde, água e ferramentas.[21] O trabalho na estrada deixava, além da estrada, escolas e postos de saúde.

Para a conservação corrente havia, aliás, uma figura antiga: o cantoneiro, responsável por um troço que percorre e limpa. Em 1994, o Banco Mundial contava cerca de 16.500 quilómetros conservados por cantoneiros, a cerca de 20 dólares por quilómetro, contra 650 dólares por quilómetro na manutenção pesada a cargo das empresas; o primeiro grande projecto rodoviário do pós-guerra previa criar perto de mil postos permanentes de cantoneiro.[22]

15. Banco Mundial, Report 12580-MOZ, cit., par. 1.5 e 1.6.
16. Banco Mundial, *Implementation Completion Report: Roads and Coastal Shipping Project*, Report 20682 (2000).
17. «Doadores analisam reabilitação de estradas», cit.
18. «População recupera estradas em Gaza», *Domingo* (Maputo), 16 de Maio de 1993 (arquivo do autor).
19. Arlindo Mustafa, «Estradas da Zambézia estão em más condições», *Notícias*, 29 de Março de 1993 (arquivo do autor).
20. «Gaza: operários da ECMEP recebem apoio alimentar», *Notícias*, 28 de Dezembro de 1992 (arquivo do autor).
21. Despacho da AIM sobre o acordo entre o Governo e o Programa Alimentar Mundial para o programa de estradas afluentes de 1993 a 1996, Março de 1993 (arquivo do autor).
22. Banco Mundial, Report 12580-MOZ, cit., par. 1.14 e 2.10; Report 10336-MOZ, cit., par. 5.18.

A rotina custa pouco e põe o Estado no distrito todos os dias, pela mão de quem vive junto à estrada. É também o modo mais barato de impedir que o buraco pequeno cresça.

Quem cobra e quem mantém

Restava o problema mais difícil: pôr o dinheiro no sítio certo, todos os anos, sem depender da boa vontade de ninguém. Moçambique tinha o instrumento desde 1989. O Decreto n.º 45/89, de 28 de Dezembro, criou o Fundo de Manutenção de Estradas e Pontes, alimentado por uma parte das taxas sobre combustíveis; o Banco Mundial viu nele a reposição do fundo rodoviário que existira antes da Independência.[23] Mas um fundo vale o que recebe e o que paga. Em 1992, a parte da taxa que lhe cabia ia ainda para as ruas urbanas dos municípios, e não para a rede nacional.[24] Em 1994, a taxa era de 177 meticais por litro de gasóleo, cerca de 3,3 cêntimos de dólar, esperava-se uma receita de 19 milhões de dólares, e cada levantamento exigia a assinatura do director nacional de estradas.[25] Em Outubro desse ano, ao encerrar a primeira avaliação anual dos projectos rodoviários do pós-guerra, o ministro defendia uma autoridade autónoma de estradas, que libertasse a conservação das normas do aparelho do Estado, e pedia que acabassem os «atrasos de entrega das receitas do fundo».[26]

Os resultados mostram o que se consegue quando o dinheiro chega e o que se perde quando não chega. Com o programa rodoviário lançado em 1994, em que o Governo, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, a União Europeia, os Estados Unidos e a Alemanha investiram cerca de 772 milhões de dólares, a parte da rede em estado bom ou razoável passou de cerca de 10 por cento, em 1994, para 56 por cento, em 2003, e as estradas intransitáveis desceram de metade para 8 por cento.[27] A reabilitação, paga sobretudo de fora, cumpriu. A manutenção periódica, que dependia da receita interna, ficou em 434 quilómetros por ano, menos de um quinto da meta de mais de 3.000. As receitas do fundo foram limitadas «por razões macroeconómicas» e passavam pelo Ministério das Finanças antes de lhe chegar; os empreiteiros esperavam pelos pagamentos, e o Banco acabou por financiar 80 e depois 90 por cento da manutenção periódica.[28] A lição que o próprio Banco tirou em 2004 foi simples: criados a agência e o fundo, a taxa deve ir directamente para o fundo, sem passar primeiro por um ministério.[29]

MANUTENÇÃO PERIÓDICA · 1994-2003

434

quilómetros por ano, contra uma meta de mais de 3.000

56%

da rede em estado bom ou razoável em 2003, contra cerca de 10% em 1994

Banco Mundial, relatório de conclusão do programa rodoviário (2003).

23. Fundo de Estradas, «Breve historial», fe.gov.mz (consulta a 9 de Novembro de 2026); Banco Mundial, Report 12580-MOZ, cit., par. 1.20.
24. Banco Mundial, Report 10336-MOZ, cit., par. 2.33 a 2.35.
25. Banco Mundial, Report 12580-MOZ, cit., par. 1.20 a 1.23.
26. «Autoridade de estradas irá facilitar acções do Estado», *Notícias*, Outubro de 1994 (arquivo do autor). Sobre a reunião, ver também «Começa este ano recuperação de 7 mil quilómetros de estradas», *Notícias*, 30 de Setembro de 1994.
27. Banco Mundial, *Implementation Completion Report: Second Roads and Coastal Shipping Project*, Report 27511 (24 de Dezembro de 2003). O custo previsto era de 814,6 milhões de dólares.
28. Ibid. A expressão original é «for macro-economic reasons».

As reformas vieram a seguir, com a criação da Administração Nacional de Estradas, em 1999, e de um Fundo de Estradas autónomo, em 2003.[30] A experiência deixara um aviso. Em Dezembro de 1994, um semanário descrevia as estradas de Cabo Delgado, mais de dois mil quilómetros «esquecidos». A estrada de Macomia a Awasse, concebida para viaturas até dez toneladas, servia camiões de vinte e cinco, e todos os anos o governo provincial lhe destinava algum dinheiro sem que a manutenção se fizesse. Nesse ano, a província disponibilizara mais de três mil milhões de meticais para a conservação das estradas, e a empresa provincial, apetrechada com equipamento moderno desde 1991, só conseguira facturar pouco mais de mil milhões, por não produzir. «A ECMEP só tinha nome», resumia o repórter.[31] A Macomia-Awasse é um troço da estrada de que se falou no primeiro destes documentos, hoje no centro do combate ao terrorismo.

DO ARQUIVO · 1994


12 30.12.94 SAVANA País

Finalmente dezanove estradas serão abertas

Savana (Maputo), 30 de Dezembro de 1994, p. 12: o cabeçalho da página, com a data, e o título da reportagem sobre as estradas de Cabo Delgado. Pormenor; arquivo do autor.

A mesma encruzilhada

Trinta anos depois, o padrão é reconhecível. O diagnóstico institucional de Moçambique publicado em 2023 por uma equipa de economistas associada à Universidade das Nações Unidas descreve-o com precisão: a manutenção de rotina é adiada e migra do orçamento corrente para o de investimento, onde os parceiros preferem financiar grandes reabilitações depois de a estrada se degradar, «uma solução muito mais dispendiosa».[32] E acrescenta um custo menos visível: sem contratos regulares de rotina, os pequenos empreiteiros locais, que cresceriam com eles, nunca chegam a formar-se.

29. Banco Mundial, Operations Evaluation Department, *ICR Review: Second Roads and Coastal Shipping Project*, ICRR 11716 (2004).
30. Decreto n.º 15/99, de 27 de Abril (Administração Nacional de Estradas); Decreto n.º 22/2003, de 20 de Maio (Fundo de Estradas).
31. Remígio Membe, «Finalmente dezanove estradas serão abertas», *Savana* (Maputo), 30 de Dezembro de 1994, p. 12 (arquivo do autor).
32. António S. Cruz, Ines A. Ferreira, Johnny Flentø e Finn Tarp, *Mozambique at a Fork in the Road: The Institutional Diagnostic Project* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023). Cita-se a versão portuguesa, *Moçambique numa encruzilhada: um diagnóstico institucional*, cap. 13, pp. 21-22.

ESTRADAS REVESTIDAS EM ESTADO BOM OU RAZOÁVEL

91%
em 2015

<60%
em 2025

Dados apresentados pelo Governo aos deputados, Novembro de 2026 (Lusa).

Os números que o Governo levou aos deputados no início de Novembro de 2026 mostram a dimensão do problema e, ao mesmo tempo, a disposição para o enfrentar. As estradas revestidas em estado bom ou razoável desceram de 91 por cento, em 2015, para menos de 60 por cento, em 2025; as não revestidas, de 70 para 45 por cento. Em 2020, a manutenção de rotina cobria apenas 40 por cento da rede classificada. Só o ciclone Freddy afectou, em 2023, cerca de 13.900 quilómetros, e nos últimos cinco anos os recursos para repor o que as intempéries destruíram não cobriram um décimo das necessidades.[33] A margem orçamental é estreita: em 2024, a massa salarial do Estado absorveu cerca de 71 por cento da receita fiscal.[34]

A proposta apresentada vai no sentido que a história aconselha: subir a taxa sobre combustíveis para 15 cêntimos de dólar por litro, actualizá-la com a inflação e o câmbio, consignar ao Fundo de Estradas 90 por cento do que render, depois de essa parcela ter descido de 70 para 40 por cento em 2025, e criar uma conta de reserva para as emergências climáticas.[35] Quem conheça os relatórios de há trinta anos reconhecerá a ideia. A experiência de 1994 a 2004 acrescenta-lhe duas condições. A primeira é que o dinheiro chegue ao fundo de forma directa e previsível, sem paragens pelo caminho. A segunda é que uma parte dele se gaste na rotina, com cantoneiros e pequenos empreiteiros dos distritos, antes que o buraco pequeno peça uma reabilitação.

Cada quilómetro novo é uma promessa de manutenção.

Nada disto se opõe ao esforço de construção anunciado para os próximos anos, que prevê construir e reabilitar cerca de três mil quilómetros de estradas nacionais até 2031.[36] Cada quilómetro novo é uma promessa de manutenção. Convém que nasça com a sua linha de conservação inscrita no orçamento, para que a obra inaugurada não regresse, dez anos depois, como obra de emergência.

CRONOLOGIA · A CONSERVAÇÃO DAS ESTRADAS EM MOÇAMBIQUE



33. Lusa, «Moçambique prevê aumentar a taxa sobre combustíveis para conservar estradas», 6 de Novembro de 2026, com base nas declarações do ministro dos Transportes e Logística aos deputados.
34. Fundo Monetário Internacional, *Republic of Mozambique: 2025 Article IV Consultation*, Country Report 26/45 (Janeiro de 2026), anexo III.
35. Lusa, 6 de Novembro de 2026, cit.
36. Lusa (Beira), 27 de Abril de 2026, sobre o programa de construção e reabilitação de estradas para 2026-2031.

O alcatrão no dia certo

Voltemos à Avenida do Trabalho. Os homens da brigada de conservação sabiam, em 1989, tudo o que era preciso saber sobre buracos. O método era o mesmo de trinta anos antes. Faltavam-lhes a caldeira, o cilindro e o alcatrão no dia certo, isto é, a rotina que transforma um saber num serviço. Os rapazes pagos pelos chapas resolviam o problema do dia seguinte. Ao Estado cabe resolver o do ano seguinte, e o do outro, e é nessa repetição sem cerimónia que se reconhece um Estado presente. Manter é isso: governar todos os dias aquilo que um dia se inaugurou. ■

Egídio G. Vaz Raposo
HISTORIADOR
egidiovaz.com | egidiovaz@egidiovaz.com (para correspondência)

Escreve a título pessoal. Os recortes de imprensa reproduzidos pertencem ao seu arquivo de pesquisa.

Fontes e bibliografia

IMPRENSA DE ÉPOCA (ARQUIVO DO AUTOR)

Domingo (Maputo). «População recupera estradas em Gaza», 16 de Maio de 1993.

Notícias (Maputo). «Revitalização de capacidades para manutenção de estradas», 27 de Fevereiro de 1982; Arnaldo Simão, «Na estrada nacional n.º 1: apeadeiros públicos em total abandono», 29 de Maio de 1982; Izequiel Guazai, «Sofala: Construção e Águas reabilita estradas», 5 de Fevereiro de 1987; «Gaza: operários da ECMEP recebem apoio alimentar», 28 de Dezembro de 1992; «Estradas rurais intransitáveis no Niassa», 19 de Março de 1993; «Doadores analisam reabilitação de estradas», 24 de Março de 1993; Arlindo Mustafa, «Estradas da Zambézia estão em más condições», 29 de Março de 1993; «Circula-se com dificuldades porque a "espinha dorsal" está má», 23 de Abril de 1993; «Começa este ano recuperação de 7 mil quilómetros de estradas», 30 de Setembro de 1994; «Autoridade de estradas irá facilitar acções do Estado», Outubro de 1994.

O Século de Joanesburgo. «600 milhões de dólares vão ser investidos em estradas», 23 de Maio de 1994, p. 13.

Savana (Maputo). Remígio Membe, «Finalmente dezanove estradas serão abertas», 30 de Dezembro de 1994, p. 12.

Tempo (Maputo). Alexandre Luís, «Buracos crescem por falta de dinheiro e de iniciativa», n.º 964, 2 de Abril de 1989.

AIM. Despacho sobre o acordo entre o Governo e o Programa Alimentar Mundial para o programa de estradas afluentes, Março de 1993; «Com 500 milhões de ienes Japão vai apoiar a reabilitação de estradas», Abril de 1985.

DOCUMENTOS OFICIAIS E DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Banco Mundial. *Staff Appraisal Report: Mozambique, Roads and Coastal Shipping Project*. Report 10336-MOZ, 6 de Maio de 1992.

Banco Mundial. *Staff Appraisal Report: Mozambique, Second Roads and Coastal Shipping Project*. Report 12580-MOZ, 15 de Março de 1994.

Banco Mundial. *Implementation Completion Report: Roads and Coastal Shipping Project*. Report 20682, 2000.

Banco Mundial. *Implementation Completion Report: Second Roads and Coastal Shipping Project*. Report 27511, 24 de Dezembro de 2003.

Banco Mundial, Operations Evaluation Department. *ICR Review: Second Roads and Coastal Shipping Project*. ICRR 11716, 2004.

Fundo de Estradas. «Breve historial» e «Legislação». fe.gov.mz, consulta a 9 de Novembro de 2026.

Fundo Monetário Internacional. *Republic of Mozambique: 2025 Article IV Consultation*. Country Report 26/45, Janeiro de 2026.

Moçambique. Decreto n.º 45/89, de 28 de Dezembro; Decreto n.º 15/99, de 27 de Abril; Decreto n.º 22/2003, de 20 de Maio.

BIBLIOGRAFIA

Cruz, António S., Ines A. Ferreira, Johnny Flentø e Finn Tarp. *Mozambique at a Fork in the Road: The Institutional Diagnostic Project*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. Versão portuguesa: *Moçambique numa encruzilhada: um diagnóstico institucional*.

Harral, Clell G., e Asif Faiz. *Road Deterioration in Developing Countries: Causes and Remedies*. World Bank Policy Study. Washington: Banco Mundial, 1988.

Heggie, Ian G., e Piers Vickers. *Commercial Management and Financing of Roads*. World Bank Technical Paper 409. Washington: Banco Mundial, 1998.

Raposo, Egídio G. Vaz. «Onde acaba a estrada: conectividade, soberania e combate ao terrorismo». *Documento para reflexão* n.º 1, Novembro de 2026.

IMPRENSA RECENTE

Lusa. «Moçambique prevê aumentar a taxa sobre combustíveis para conservar estradas», 6 de Novembro de 2026.

Lusa. Notícia da Beira sobre o programa de construção e reabilitação de estradas 2026-2031, 27 de Abril de 2026.

Documento para reflexão, de distribuição livre. As citações de documentos em inglês foram traduzidas pelo autor. Os títulos de jornal reproduzidos nas figuras provêm de recortes do arquivo do autor e são usados com fins de documentação histórica.