



Faculdade de Letras e Ciências Sociais
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Mestrado em Administração Pública

Dissertação de Mestrado

**A Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação
Participativa no Distrito Municipal KaMaxakeni, 2008-2015**

Mestrando: Priscilla da Felicidade Zibia

Supervisor: Prof. Egídio Guambe

Maputo, Junho de 2024

Priscilla da Felicidade Zibia

A Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa no Distrito Municipal KaMaxakeni, 2008-2015

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Supervisor: Prof. Egídio Guambe

Maputo, Junho de 2024

Declaração de originalidade

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau ou num outro âmbito e que ela constitui o resultado do meu esforço individual. Esta dissertação é apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, da Universidade Eduardo Mondlane.

A autora

(Priscilla da Felicidade Zibia)

Folha de aprovação

Este trabalho foi aprovado no dia ____ de _____ de 2024 por nós, membros do júri examinador nomeados pela Direcção da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

O Júri:

O Presidente	O Supervisor	O Oponente	Data:
_____	_____	_____	____/____/____

Dedicatória

*Às mulheres da minha
vida: minhas filhas Aimé e Ayumi.
Ser mãe é nunca mais estar sozinha!*

Agradecimentos

Ao meu bom Deus por ouvir as minhas preces. Deus não demora, Ele capricha...

Às minhas filhas, Aimé Isabel Mathe e Ayumi Greyce Mathe, as mais sacrificadas neste processo de aprendizagem, pois várias vezes faltou-lhes o calor de mãe;

Aos meus companheiros de trincheira, minha mãe Felicidade Manhiça Machele, meus manos: Natália da Graça Machele, Matilde da Conceição Estevão Machele e Pedro Miguel Estevão Machele, por me terem ensinado as vicissitudes da vida desde cedo;

Ao meu noivo, Esménio Isabel João Macassa, pelo suporte imensurável, companheirismo, orientação e encorajamento na etapa crucial da presente pesquisa;

Ao meu grande amigo, Marcos Atílio Muhai, pelas constantes conversas frutíferas e pragmáticas;

Ao casal Mabasso, meus padrinhos, pela inspiração, apoio e força no momento em que menos acreditei em mim;

Às minhas amigas, Clara Tovela e Elina Simbine, por não desistirem da nossa amizade e de mim em particular, pelo incansável desejo de me ver bem e pela constante partilha de entedimento;

Ao meu supervisor, Prof. Egídio Guambe, pela paciência, dedicação, disponibilidade, atenção e acima de tudo orientação sábia e detalhada demonstrada durante a realização da presente pesquisa;

Aos meus Professores especialmente Eduardo Siteo, José Jaime Macuane, Domingos do Rosário, Fidelx Pius Kulipossa, Carlos Sotomane (em memória) pelo conhecimento partilhado ao longo do curso;

Ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo (CMCM), especialmente ao Engenheiro José Ricardo, Dr. Sérgio Matusse, Dr. Abelardo Velichane e Dr. Hélio Baloi, pelo acolhimento, apoio prestado e partilha de informação necessária para a elaboração da presente pesquisa;

À estrutura do Distrito Municipal KaMaxakeni pelo apoio, disponibilidade e colaboração no fornecimento de dados que culminaram com a realização deste trabalho;

À todos que directa ou indirectamente apoiaram a minha formação, especialmente ao Professor Eduardo Nguenha e Dr. David Langa, o meu muito obrigado.

Resumo

Este trabalho analisa o processo de orçamentação participativa no Distrito Municipal KaMaxakeni, no período de 2008-2015. Recorreu-se fundamentalmente à abordagem qualitativa operacionalizada pelas pesquisas bibliográfica e documental, bem como as entrevistas semi-estruturadas e observação não participante, para a recolha das informações que foram posteriormente tratadas com base no método de análise de conteúdo. Partiu-se do pressuposto de que a orçamentação participativa, não implicou a partilha do poder decisório. Contribuiu, no entanto, apenas a criação de mecanismos de simples consulta. O estágio de participação consultivo, apesar de ser de baixa profundidade para a integração do cidadão na governação, para o caso do Distrito Municipal KaMaxakeni, trouxe algumas mudanças ou melhorias nas modalidades de governação. As referidas melhorias, foram marcadas pelo surgimento de projectos do sector de educação, fornecimento de carteiras, reabilitação de escolas, recolha de lixo ao domicílio, pavimentação e iluminação pública, construção de pontecas e sanitários públicos, construção de centro de formação profissional. O estudo mostrou, no entanto, que apesar destas melhorias o estágio consultivo precisa de ser aprofundado e passar, para o nível de um verdadeiro engajamento do cidadão com poder decisório notável, factor fundamental para a qualidade de governação e materialização do desenvolvimento local.

Palavras-chave: governação participativa; orçamento participativo; descentralização, Município de Maputo, KaMaxakeni.

Abstract

This paper analyses the participatory budgeting process in the KaMaxakeni Municipal District from 2008-2015. It used a fundamentally qualitative approach operationalised by bibliographical and documentary research, as well as semi-structured interviews and non-participant observation, to gather information which was then processed using the content analysis method. It was assumed that participatory budgeting did not imply sharing decision-making power. However, it only contributed to the creation of simple consultation mechanisms. The consultative stage of participation, although of little depth in terms of integrating citizens into governance in the case of the KaMaxakeni Municipal District, did bring about some changes or improvements in governance modalities. These improvements were marked by the emergence of projects in the education sector, the provision of desks, the rehabilitation of schools, home waste collection, paving and public lighting, the construction of bunkers and public toilets, and the construction of a vocational training centre. The study showed, however, that despite these improvements, the consultative stage needs to be deepened and moved to the level of real citizen engagement with notable decision-making power, a fundamental factor for the quality of governance and the materialisation of local development.

Keywords: participatory governance; participatory budgeting; decentralization, Maputo Municipality, KaMaxakeni.

ÍNDICE

Declaração de Originalidade	i
Folha de Aprovação	ii
Dedicatória	iii
Agradecimentos.....	iv
Resumo.....	v
Abstract	vi
Lista de Siglas	viii
CAPÍTULO I.....	1
INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização	2
1.2. Problematização	6
1.3. Hipóteses	12
1.4. Objectivos	12
1.4.1. Objectivo Geral	12
1.4.2. Objectivos Específicos	13
1.5. Justificativa	13
1.6. Metodologia	14
CAPÍTULO II - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1. Governação Participativa: conceito e considerações fundamentais	18
2.1.1. Descentralização.....	20
2.1.2. Orçamento Participativo (OP).....	21
CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MOÇAMBIQUE	28
3.1. Orçamento Participativo como Indicador de Viabilização da Democracia Participativa. 29	
3.2. Modelos de Planificação Participativa e Orçamento Participativo	33
3.2.1. O Modelo de Orçamento Participativo de Maputo.....	33
CAPÍTULO IV - A EFICÁCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS DO DISTRITO MUNICIPAL KAMAXAKENI.....	35
4.1. Perfil do Distrito Municipal Kamaxakeni	35
4.2. A Eficácia do Orçamento Participativo no Distrito Municipal Kamaxakeni	36
4.2.1. Critérios de Elegibilidade das Propostas	41
4.2.2. Tipologias Possíveis de Projectos	42
4.3 O cidadão na Orçamentação Participativa do Distrito Municipal KaMaxakeni	43
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
ANEXOS.....	607

Lista de Siglas

AM - Assembleia Municipal

ASDC - Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação

BM - Banco Mundial

CL - Conselhos Locais

CM - Conselho Municipal

CCD - Conselho Consultivo Distrital

CDC - Comité de Desenvolvimento Comunitário

DM - Distrito Municipal

DMK - Distrito Municipal KaMaxakeni

FMI - Fundo Monetário Internacional

MDP-ESA - Parceria de Desenvolvimento Municipal para a África Oriental e Austral

OP - Orçamento Participativo

OSC - Organizações da Sociedade Civil

OIIL - Orçamento de Investimento de Iniciativa Local

PCMCM - Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo

PES - Plano Económico e Social

PERPU - Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana

PP - Planificação Participativa

PPJ - Programa Pró-Jovem

UN-Habitat - Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos/Habitação

VD - Vereador Distrital

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, o Orçamento Participativo (OP) demonstrou ser um procedimento eficaz que acelerou a consolidação da democracia, através da participação directa dos cidadãos na tomada de decisão, sobre a distribuição e alocação de recursos públicos para a implementação de projectos específicos (Nylen, 2014). A sua adopção no Distrito Municipal KaMaxakeni (DMK) enquadra-se na sequência de mudanças constitucionais desenvolvidas no país, no âmbito da criação de mecanismos de governação baseada na autonomia local. É intenção nos níveis municipais criar espaço de maior envolvimento do cidadão na governação através de fórmulas criativas de abertura de espaço à participação.

Nesta pesquisa, discute-se a participação dos cidadãos no processo de Orçamentação Participativa tomando-se como caso de estudo o DMK pertencente ao Município da Cidade de Maputo. O estudo centrou-se no período de 2008 – 2015. Partiu-se do pressuposto de que a orçamentação participativa, não implicou a partilha do poder decisório. Contribuiu apenas, para a criação de mecanismos de simples consulta. Com efeito, constatou-se que apesar do governo municipal ceder o poder de decisão aos cidadãos, sobre a alocação de serviços públicos, por um lado, e o reordenamento territorial, por outro, o OP implicou exclusivamente, uma participação consultiva aos cidadãos do DMK. No entanto, o estágio consultivo precisa de ser investido por um verdadeiro engajamento do cidadão na governação municipal, pois permanecem desafios significativos em materializar a governação participativa.

Tal como afirma Nguenha (2009), OP é uma iniciativa introduzida com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos dos cidadãos, através da participação destes no processo de tomada de decisão ou na identificação de problemas locais, fazendo com que as políticas a serem implementadas reflectam os seus reais problemas. Este OP é crucial para a forma como a descentralização contribui para a promoção de direitos que incluem planificação e desenvolvimento urbano.

Em adição, Nylen (2014) adverte que embora o OP constitua um instrumento que abre espaço para uma maior aproximação e partilha do poder na tomada de decisão entre o governo e os cidadãos, há necessidade de prestar atenção sobre a forma como os cidadãos são envolvidos nas suas diversas etapas.

A literatura sobre o OP é unânime em afirmar que, para gerar mudanças significativas, o OP deve ser uma prática continuada, e não uma experiência pontual de participação comunitária, tal como referem Canhanga (2009), Dias (2015), Forquilha (2007) e Nylén (2014). Assim, o processo deverá assegurar o envolvimento no acompanhamento da execução dos projectos, através de uma estratégia de monitorização participativa, transparente e satisfatória.

Com efeito, é dentro desta linha de pensamento que se pretende, por um lado, analisar o processo de orçamentação participativa como mecanismo de viabilização da democracia participativa. Assim como, avaliar o nível do envolvimento do cidadão no processo decisório, por outro.

Estruturalmente, o trabalho está dividido em cinco capítulos, onde este primeiro para além desta introdução, integra uma breve contextualização sobre reestruturação dos governos locais e o processo de descentralização no país; o problema que orienta a pesquisa; os objectivos do estudo; a justificação da escolha do caso de estudo, do espaço temporal e por fim a metodologia, onde demonstram-se as técnicas usadas para a materialização do estudo.

No segundo capítulo, sobre a Fundamentação Teórica e Revisão da literatura, apresentam-se os conceitos indispensáveis para o entendimento e operacionalização do tema que se pesquisa, trazendo a abordagem que os autores desenvolvem sobre a temática em análise.

No terceiro capítulo analisam-se as questões do OP em Moçambique tendo em conta a contextualização histórica do seu surgimento. Aqui analisamos igualmente, os indicadores da participação comunitária por um lado, e os modelos de planificação participativa, por outro.

O quarto capítulo discute questões ligadas ao grau de eficácia do orçamento participativo. É igualmente neste capítulo, onde se descreve o processo do OP no DMK no período supracitado.

No final, apresenta-se a conclusão do estudo, na qual faz-se uma síntese da realidade encontrada, apresenta-se a resposta à pergunta de partida e recomenda-se algumas acções necessárias para contornar alguns entraves que condicionam a participação dos cidadãos no OP.

1.1. Contextualização

Quando Moçambique ficou independente em 1975, deparou-se com três desafios principais: em primeiro lugar, o Estado era uma criação externa sem qualquer legitimidade; em segundo lugar, o Estado era altamente centralizado em termos da sua economia política e do sistema

político administrativo estabelecido; e por último, o Estado era fraco e com pouca penetração social, na medida em que as suas funções administrativas e de governo estavam concentradas na cidade capital e nalgumas capitais provinciais, estando grande parte do território privado de funções importantes do Estado e de serviços públicos (Monteiro, 2006, citado em Weimer, 2012).

Com a independência, vigorou no país um período caracterizado pela governação centralizada, como resultado do igual modelo de planificação centralizada. Esta tinha sido herdada no período colonial, onde a administração do Estado, da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), tinha sido marcada por uma forte hierarquização e centralização do poder (Dauce, 2013). Nesse sentido, de acordo com Forquilha (2007), Moçambique independente herdou as lógicas e práticas administrativas do Estado colonial, que de certa forma não deixavam espaço para a manifestação de diferenças.

O modelo de Estado Centralizado ora adoptado, marcou o desenvolvimento de políticas públicas cujos resultados, foram nefastos. Com efeito, a acentuada centralização administração pública, a ineficácia da acção administrativa e dos serviços públicos, os efeitos da guerra civil, e a consequente escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, assim como, serviços mínimos deficitários nas áreas de transporte, saneamento, saúde e habitação, marcavam a necessidade notória de extinguir o sistema monopartidário, iniciando-se assim, reformas no sistema de governação moçambicana (Rocha e Zavale, 2015).

Deste modo, as reformas introduzidas a partir dos anos 1980, as ditas Reformas da Nova Gestão Pública, marcaram a reestruturação dos governos locais. Estas foram marcadas por quatro aspectos comuns: *políticos* (relacionado com o debate sobre o papel dos governos, após a guerra fria), *sociais* (ligadas às exigências de melhoria de vida, onde as sociedades queriam estar a par da mudança radical, da era industrial para a era de informação que se registava em todo mundo), *económicos* (que têm a ver com estagnação económica e desemprego) e *institucionais* (surgimento de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Intra-Americano, bem como Organizações Não Governamentais (ONG's), que passaram a ser bastantes influentes no debate político e na oferta de serviços públicos (Canhanga, 2009:23).

Com efeito, depois da independência, Moçambique adoptou o regime político-económico com orientação marxista¹, para alcançar o desenvolvimento do país. Nos anos 1980-1990, Moçambique passou por grandes calamidades naturais que colocaram em causa o regime político escolhido, fazendo com que este procurasse ajuda a nível dos países capitalistas, concretamente dos Estados Unidos da América (EUA). Como referem Faria & Chichava (1999:11), o país procurou igualmente, financiamento nas delegações de *Bretton Woods*, FMI e BM, e estes impuseram ao Estado moçambicano que abandonasse o regime socialista e criasse uma nova constituição (constituição de 1990), que marcava a criação de mais partidos ou multipartidários, passando a existir a partir de então, novos actores políticos. Assim, Moçambique, tal como outros países na região, iniciou um processo de descentralização que é parte integrante de um conjunto de reformas e mudanças de natureza política, económica e administrativa.

Neste sentido, a aprovação da primeira constituição multipartidária em 1990 constitui um dos principais marcos das mudanças institucionais que ocorreram no país. Resultante desse cenário, foi a introdução de mudanças políticas, como o pluralismo político e existência de autonomias locais. Houve igualmente, mudanças económicas marcadas pelo abandono do sistema de economia planificada e pela consagração de economia de mercado. Estas mudanças eram marcadas pela descentralização, que estabelecia a separação dos órgãos do poder local, passando estes a ter personalidade jurídica própria, face ao aparelho administrativo central. Consequentemente, tinham sido criados meios para que os cidadãos participassem no processo de tomada de decisão a nível local, onde a sua relação com o Estado, torna-se-ia mais próxima.

Assim, as bases legais para a descentralização, por um lado, e para democratização do Estado, por outro, tinham sido criadas. Estas, consistiam num conjunto de reformas que uma vez iniciadas, foram marcadas pela aprovação da Constituição que consagrou o Estado de Direito e pela introdução dos princípios de igualdade, legalidade, controlo da constitucionalidade assim como a definição dos passos para um novo reordenamento das relações entre o Estado e a Sociedade (Faria & Chichava, 1999).

Ainda no contexto da descentralização foi aprovada a Lei 3/94 de 13 de Setembro (Quadro Institucional dos Distritos Municipais), visando definir o quadro normativo para a criação de

¹ No regime político leninismo-marxista todas as decisões eram feitas a nível central, não havendo, assim, espaço para a participação dos cidadãos na tomada de decisão ou pelo menos nos moldes idênticos aos estabelecidos mais tarde com a nova constituição de 2004.

distritos urbanos e rurais. No entanto, é a emenda constitucional de 1996 (Lei 9/96 de 22 de Novembro) que inaugura o assunto sobre o poder local, trazendo consigo uma nova abordagem na dinâmica do relacionamento entre o Estado e os cidadãos a partir da integração destes últimos no processo de governação.

Aqui, o poder local pressupunha organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da comunidade, promover o desenvolvimento local e o aprofundamento da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano. Consequentemente, o Poder Local envolveria a iniciativa e capacidade das população, actuando em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos. Este artigo, estabelece igualmente que, o Poder Local envolve a existência de autarquias locais, onde serão considerados como municípios ou povoações caso se trate de Cidades, Vilas ou Postos Administrativos (Lei 9/96 de 22 de Novembro).

Na sequência das mudanças institucionais ligadas ao poder local, foi aprovada a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, Lei das Autarquias Locais que cria os alicerces para a implementação do processo de descentralização democrática e municipalização em Moçambique; a Lei 10/97 de 31 de Maio que para a efectividade do artigo 189 da Emenda Constitucional de 1996, cria os primeiros 33 municípios de cidade e de vila, e por fim a Lei 3/2008 de 2 de Maio que, seis anos depois, cria os 10 novos municípios de categoria de vila.

Face ao acima exposto, é importante frisar que a Lei 2/97 envolve aspectos que chamam atenção à organização da participação. Esta, sublinha os procedimentos estabelecidos para a participação dos cidadãos nas iniciativas de governação das autarquias locais, estabelece a obrigatoriedade dos órgãos autárquicos em caso de necessidade de contacto com a população; determina que os órgãos das autarquias locais podem exercer o direito de auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades, coordenando a realização de actividade que satisfaçam determinada necessidade dos cidadãos.

Por seu turno, os artigos 5, 7, 78, 82 da Lei 11/97, Lei das Finanças e Património das Autarquias Locais estabelece que os órgãos das autarquias locais devem proporcionar a abertura necessária para a consulta e participação dos munícipes na governação local, principalmente na planificação de actividades, divulgação do orçamento e prestação social de contas. Por outro lado, o n.º 2 do artigo 26 do Decreto 51/2004 de 1 de Dezembro, que regula a organização e funcionamento dos serviços técnicos municipais, obriga as autarquias locais a criar condições para que os munícipes sejam permanentemente informados sobre os planos

de expansão, a arrecadação e aplicação dos recursos financeiros e a realização de programas de trabalho.

De modo a criar aproximação entre os cidadãos, o Estado moçambicano, adoptou mecanismos como: Presidência Aberta, Conselhos Consultivos, *Report Card* ou Inquérito à população visando obter informação detalhada sobre a prestação dos serviços municipais. Neste sentido, desenvolveram-se encontros com representantes das comunidades, agentes económicos, parceiros do CMM e OP (CMM, 2012). Pretendia-se que em conjunto, fosse possível tomar decisões importantes e mais próximas das reais necessidades dos cidadãos por um lado, e dos projectos a serem desenvolvidos no país, por outro.

As reformas constitucionais acima expostas, marcaram a criação de mecanismos apropriados, na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promoção do desenvolvimento local, e consolidação da democracia participativa.

Com efeito, o processo de implantação do OP em Moçambique desenvolveu-se num contexto de profundas mudanças constitucionais, marcadas pela reformulação do sistema de governação local do país.

Assim, o OP revelou ser um mecanismo crucial que contribui para a consolidação da democracia, através da participação directa dos cidadãos na tomada de decisão sobre a afectação de recursos públicos para a implementação de projectos específicos.

Com o objectivo de criar espaço de convivência democrática pautando pelo debate político, e tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos em prol do desenvolvimento municipal. Assim como impulsionar valores éticos e sociais, baseados na solidariedade, na auto-ajuda e no sentimento de pertença a sua cidade, bairro e/ou distrito, surgia assim o OP. Foi neste contexto que mais tarde, surgem tentativas de implementação do mesmo nos DM's tendo o DMK vivenciado as mesmas.

1.2. Problematização

A participação é uma das bases de sustentação da governação democrática, inclusiva e transparente. A qualidade da governação nas democracias contemporâneas se tem orientado tendo em conta a sua capacidade de permitir melhoria dos níveis de participação dos cidadãos nos assuntos públicos. É dentro deste escopo que o Município da Cidade de Maputo introduziu em 2008 o OP, um instrumento de planificação a partir do qual o governo municipal em

coordenação com os cidadãos definiria actividades prioritárias para financiamento de projectos de investimento da competência do Município. A adopção deste mecanismo partiu da crença de que esta prática contribuiria significativamente para impulsionar o desenvolvimento social e o aprofundamento da democracia participativa nesta autarquia em geral e nos distritos municipais em particular (Nylen, 2014:10).

De referir que em 2004, na cidade de Maputo, já tinham se desenvolvido tentativas de envolvimento dos cidadãos em questões de debate sobre identificação de soluções, face aos problemas existentes na comunidade. Estes mecanismos, envolviam a consulta e a planificação participativa. Entretanto, fracassaram no decorrer do mandato do então Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo (PCMCM), Eneas Comiche (o seu primeiro mandato foi de 2003-2008)².

Em Março de 2008, após uma delegação (incluindo Comiche) participar no Seminário Regional Africano sobre OP organizado em Durban pelo Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa³ (MDP-ESA), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos/Habituação (UN-Habitat), o Instituto do Banco Mundial e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, o Conselho Municipal da capital de Moçambique anunciou que seria lançado um processo piloto de OP. Comiche regressou da conferência em Durban e montou uma equipa liderada por Eduardo Nguenha, um economista que havia trabalhado como consultor para diversos exercícios de planeamento participativo financiados por doadores no centro e no norte do país. Os seus trabalhos incluíam o conhecido caso de Dondo na província de Sofala, onde havia visitado os locais de OP brasileiros e havia trabalhado como consultor para o projecto ProMaputo (Nylen, 2014:31).

Neste sentido, Comiche tentou igualmente reproduzir a sua estratégia de “campanha participativa”, organizando periodicamente “Foruns Públicos” e reuniões de Presidência Aberta nos distritos e bairros da periferia, longe do imponente Conselho Municipal da era

² Vale lembrar, que Comiche foi Presidente do Conselho Municipal de 2003 a 2008. Foi eleito a 19 de Novembro de 2003 com 76% de votos, no entanto, nas eleições primárias do partido em Agosto de 2008 (onde apenas os líderes partidários locais votam em sessão fechada), Comiche recebeu apenas 32% dos votos contra 67% de Simango. Este, venceu ainda as eleições de Novembro de 2008 com 85.8% dos votos, em 46.6% de participação em Maputo (Boletim sobre o Processo Político em Moçambique, 16 de Dezembro de 2008: 27).

³ Ou seja, Parceria de Desenvolvimento Municipal para a África Oriental e Austral foi uma instituição âncora que se tornou catalisadora regional no processo de difusão do Orçamento Participativo. Neste sentido, o UN-Habitat serviu, portanto, como uma instituição legitimadora do OP e contribuiu para sua difusão de forma direta por pelo menos dois canais: a produção de conhecimento e o estímulo às transferências por meio de assistência técnica e encontros internacionais. (Pereira, 2012:231)

colonial no centro da cidade, de forma a partilhar informação sobre os planos e as políticas da sua administração e ouvir, em primeira-mão, as preocupações dos cidadãos (Ibid.).

Ao nível institucional-formal, o ProMaputo⁴ iniciou um processo de desconcentração gradual de determinadas responsabilidades para os distritos municipais, ligadas a um programa de reforma organizacional e de capacitação institucional para administrações distritais.

Nylen (2014) adverte-nos que outro marco igualmente importante para o futuro desenvolvimento do OP, foi marcado pela:

Estratégia de desconcentração do Conselho Municipal de Maputo que incluía não só o reforço das capacidades administrativas e técnicas como a melhoria da governação sub-municipal através do reforço do papel dos cidadãos e dos grupos da sociedade civil na tomada de decisão, co-prestação de serviços e supervisão, especialmente ao nível dos bairros.

Com efeito de acordo com este autor, a estratégia de desconcentração referida, notabilizou-se quando Nguenha e um pequeno grupo de técnicos municipais introduziram a combinação do modelo de Porto Alegre (Brasil) e do “modelo de Dondo” como a sua “metodologia” de OP preferida. Assim, foi concebida a primeira Metodologia do OP, em 2008.

É dentro deste contexto que, o modelo de Dondo é descrito em Nuvunga (2008:13) da seguinte forma: cada bairro tem um conselho consultivo que articula as propostas para o Governo Municipal (de Dondo) para financiar as prioridades da comunidade. O conselho tem um representante para um vereador municipal específico que, por sua vez, está igualmente encarregado de representar esse bairro. Têm consultas anuais para ajudar a elaborar as alocações orçamentais para os fundos.

Embora este processo seja considerado um modelo nacional, não é claro o modo como o contributo dos conselhos de bairro é incorporado nas alocações finais dos recursos no orçamento municipal de Dondo. Adicionalmente, Nylen (2014) refere-se ao modelo de Dondo como: sistema de planeamento participativo introduzido em todos processos co-financiados pela Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (por exemplo, Manica, Catandica, Moatize, Maxixe e Beira).

⁴ Reaud (2010: 191) descreve o ProMaputo da seguinte forma: O PROMAPUTO, uma estratégia de desenvolvimento económico unificada, que abordava as principais preocupações do Manifesto Eleitoral (de Comiche), foi o resultado de três grandes consultas, que tiveram lugar de 2004 a 2008, a participantes que eram membros da sociedade civil, do sector privado, da academia e membros do público. O objectivo das consultas era criar uma estratégia de desenvolvimento multi-sector a dez anos para Maputo. O alcance desta estratégia era significativo dado que não havia ainda nenhum documento de planeamento deste tipo.

Ao estudar o processo de planificação e OP no Município de Dondo, Vedor & Cardoso (2010) consideraram que o fraco domínio sobre questões orçamentais ligadas a identificação de prioridades do município, no que diz respeito a alocação de recursos públicos, compromete a participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa, abrindo assim espaço para dificuldades em contribuir significativamente para o processo de tomada de decisão nas várias etapas do ciclo do OP.

Em adição, Canhanga (2009:104-106), considera que o modelo de Dondo é não só “do topo para a base” como também “de fora para dentro” (isto é, fortemente influenciado pelos doadores/parceiros externos).

No que diz respeito ao modelo de Porto Alegre, foi considerado de tamanho sucesso em em Janeiro de 1989, quando o Partido Trabalhista assumiu a administração de Porto Alegre, estabeleceu-se uma nova modalidade de administração municipal, conhecida como “administração popular”. Esta, baseava-se na inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento. Esta nova medida, que ficou conhecida como “orçamento participativo”, é a chave do sucesso da administração municipal do Partido Trabalhista. Este modelo teve grande impacto na redistribuição dos recursos municipais e na cultura, assim como no sistema político da cidade, tendo em conta as tensões entre democracia representativa e democracia participativa Vedor & Cardoso (2010).

Vale lembrar que no modelo de Adaptação de Porto Alegre, o OP assenta na participação individual dos cidadãos e, tal como o tipo ideal, também inclui critérios de distribuição para promover a justiça social (Diálogo Global, 2012:11).

Diferentemente de outros mecanismos de governação municipal participativo implementados pelo Município de Maputo, dos quais o DMK faz parte, tal é o exemplo as presidências abertas, os conselhos consultivos e o *Report Card*/Inquérito à população, o OP, tem a particularidade de permitir o envolvimento dos cidadãos tanto na definição de prioridades do município, como igualmente na tomada de decisão sobre o destino de parte das receitas municipais (Guião da Orçamentação Participativa Municipal em Moçambique, 20 de agosto de 2012:10).

Nesse âmbito, como refere Nguenha (2009) o processo de orçamentação participativa, envolvia uma democracia directa, onde os cidadãos em parceria com as autoridades

municipais, decidiriam até 15% das receitas próprias e transferências fiscais - Fundo de Compensação Autárquica e Fundo de Investimento de Iniciativa Local. Este mecanismo, visava transformar as demandas dos cidadãos em obras e serviços básicos que contribuiriam para a satisfação das suas necessidades. Consequentemente, a orçamentação de parte das actividades do Município implicaria a participação de cidadãos residentes nos bairros através da realização de sessões públicas, com vista a definir as áreas prioritárias de investimento.

Com o OP, o Município pretende criar espaço de convivência democrática, pautando pelo debate político e tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos em prol do desenvolvimento municipal. Com efeito, para o caso do DMK, o Município teve a responsabilidade de estimular a participação dos cidadãos na vida política da cidade e na identificação e resolução de problemas locais, auscultando as suas preocupações e prioridades, e o mais importante ainda, permitir que os cidadãos decidam junto ao CMCM sobre o destino dos recursos alocados ao OP (Município de Maputo, 2010).

Assim, a primeira metodologia do OP de 2008 abrangeu 70 reuniões desenvolvidas em todos os bairros, tendo sido definidos aproximadamente 14 projectos, orçados em aproximadamente 43 milhões de meticais, envolvendo as diversas áreas sob a alçada do município, a serem implementados nos DM's (Conselho Municipal, 2012).

Apesar dos avanços registados no quadro governativo das autarquias locais, no que concerne ao estabelecimento de mecanismos de participação para o engajamento activo dos cidadãos na governação municipal democrática, inclusiva e transparente, há estudos⁵ que apontam para o fraco envolvimento destes nos fóruns de participação criados no âmbito do processo de orçamentação participativa.

De acordo com Merklein (2009), o passo da secção plenária no qual os responsáveis pelo OP (cidadãos eleitos nas sessões públicas realizadas nos bairros) deviam participar foi ignorado. Consequentemente, o OP passa a ser aprovado exclusivamente pelo Conselho Municipal. Nestes termos, segundo a autora, estes aspectos evidenciam a exclusão dos cidadãos em momentos importantes da tomada de decisão no processo de orçamentação participativa em vários locais.

⁵ Estudos feitos no município de Dondo aquando da tentativa de implementação do OP, estudos feitos sobre OP's e PP em Moçambique tendo em conta as propostas de diferenciação e articulação metodológicas de Nelson Dias, estudos feitos e partilhados por Nysten, entre outros.

Vale lembrar que o OP é uma iniciativa introduzida com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos, através da participação destes, no processo de tomada de decisão ou na identificação dos problemas locais, fazendo com que as políticas a serem implementadas reflitam os seus reais problemas. Assim, o OP é crucial para a forma como a descentralização contribui para a promoção de direitos que incluem planificação e desenvolvimento urbano (Nguenha, 2009).

Deste modo, embora o OP constitua um instrumento que abre espaço para uma maior aproximação e partilha do poder na tomada de decisão entre o governo e os cidadãos, há necessidade de prestar atenção sobre a forma como os cidadãos são envolvidos nas suas diversas etapas. Ademais, o OP pode não ter conduzido a criação de mecanismos de participação comunitária eficazes, que permitam uma participação efectiva dos cidadãos no desenvolvimento do distrito. Nesse âmbito, uma vez que os cidadãos em colaboração com as autoridades municipais, decidiriam sobre as receitas próprias através de iniciativas locais, estavam criadas as bases de desenvolvimento para satisfação das suas necessidades. Nylén (2014:32), considera que implicaria, igualmente, a descentralização do processo de deliberação e estabelecimento de prioridades do OP para ambos os níveis do distrito e do bairro:

- Os cidadãos reunir-se-iam em cada um dos 63 bairros de Maputo para propor, discutir e votar em três projectos de obras públicas (as prioridades);
- Cada reunião de bairro elegeria dois representantes para participar numa reunião de OP ao nível distrital, liderada pelo Vereador Distrital (VD) designado, onde todos os representantes de bairro e os Secretários de Bairro negociariam as três maiores prioridades distritais de entre aquelas propostas ao nível do bairro;
- Cada distrito elegeria dois cidadãos representantes e um Secretário de Bairro para acompanhar o Vereador Distrital à reunião do Conselho do OP ao nível de toda a cidade, liderada pelo seu Presidente, para aprovar formalmente e se comprometer com as prioridades finais do OP antes de enviar a proposta orçamental completa à Assembleia Municipal (AM).

De acordo com este autor, as amostras dos OP's colhidas a nível dos bairros, demonstraram níveis de envolvimento dos participantes moderadamente baixos, especialmente na fase da discussão em pequenos grupos (a parte mais participativa e menos "guiada" do exercício) mas

com elevadas quebras de entusiasmo significativas nas fases subsequentes, incluindo a da votação final ou a da selecção do projecto prioritário.

Em adição, Nylén (2014:55) considera que OP havia sido sempre e simplesmente “para inglês ver”, por outras palavras, havia sido construído e executado “cynicamente” para dar a aparência de um OP em funcionamento para impressionar a comunidade doadora e quaisquer eleitores que pudessem valorizar a promessa participativa e, em última análise, para que os seus administradores e cúmplices pudessem usufruir de salários e privilégios e pudessem distribuir os benefícios do OP a amigos, família e aliados partidários.

Na mesma linha de pensamento, Dias (2015:19) adverte-nos que o OP é uma prática continuada, desenvolvida anualmente, e não uma experiência pontual de participação da população, daí que o processo deverá assegurar o envolvimento dos munícipes no acompanhamento da execução dos projectos, através de uma estratégia de monitorização participativa, transparente e satisfatória. É nesta perspectiva que pretendemos explorar de que forma os cidadãos são envolvidos no processo da orçamentação participativa no DMK, tendo em conta o grau da sua satisfação..

Neste sentido, espera-se que o presente estudo nos oriente o desenvolvimento da seguinte questão: *De que forma o Orçamento Participativo, como mecanismo de governação democrática, implicou a partilha do poder decisório com cidadãos do DMK, no período de 2008-2015?*

1.3. Hipóteses

- A orçamentação participativa não implicou a partilha do poder decisório, este contribuiu apenas, para a criação de mecanismos de simples consulta dos cidadãos.

1.4. Objectivos

1.4.1. Objectivo Geral

- Analisar o processo de orçamentação participativa como indicador de viabilização da democracia participativa.

1.4.2. Objectivos Específicos

- Avaliar a eficácia da Orçamentação Participativa no Distrito Municipal KaMaxakeni no período 2008-2015;
- Descrever os critérios de participação dos cidadãos nas diversas etapas do OP;
- Analisar o nível do envolvimento do cidadão no processo decisório do OP;

1.5. Justificativa

As pesquisas sobre os mecanismos e modelos de envolvimento dos cidadãos na governação local têm sido demasiadamente desenvolvidas em Moçambique e não só. Estas, sublinham o papel de vários intervenientes, mas, principalmente dos cidadãos no processo de governação, onde o impacto da sua participação gera processos de inclusão, decisão e transparência na gestão dos recursos públicos (Nylen, 2014).

O OP é uma iniciativa introduzida com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos, através da participação destes no processo de tomada de decisão ou na identificação dos problemas locais. Outro objectivo é fazer com que as políticas a serem implementadas reflectam os seus reais problemas. Daí que, para Sabela (2015) é de crucial importância analisa-lo com vista a perceber ou compreender as suas dinâmicas funcionais tendo em conta o seguinte:

- (i) o desenho das políticas (a preparação do processo, divulgação e mobilização pública, definição de projectos prioritários, análise e validação de projectos, aprovação do plano e orçamento e avaliação global do processo); e
- (ii) implementação e posterior avaliação.

Neste sentido, o exercício da cidadania ajuda no controlo das acções do Estado e no cumprimento de deveres e responsabilidades sociais, no reforço de complementaridade entre o representante e o representado e no relacionamento directo e próximo entre o Estado e o cidadão, evitando-se assim maior pressão ou exigências ao Estado. Pois saber-se-á como as decisões passam a ser tomadas e com que recursos disponíveis.

Apesar de existir um número crescente de pesquisas feitas sobre o OP desde 2012, no que diz respeito ao nosso local de estudo, as mesmas tem marginalizado as questões relacionadas com a eficácia e transparência que este mecanismo tem trazido na vida social. Grande parte dos

trabalhos, fazem abordagens que procuram discutir os desafios para a expansão, institucionalização e grau de participação⁶.

No entanto, esta participação tem sido considerada deficiente devido a dificuldades demonstradas pelos gestores do OP a nível do distrito, no que diz respeito as escolhas de áreas prioritárias de intervenção municipal, tornando assim difícil a participação efectiva dos cidadãos no processo de decisão nas várias fases do ciclo do OP, o que faz com que os objectivos traçados pelo CMM para com o OP sejam dificilmente alcançados.

Com o estudo pretendemos contribuir para o alargamento do entendimento sobre a participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa, particularmente no distrito supracitado. Assumimos que os trabalhos desenvolvidos neste domínio ainda apresentam limitações consideráveis para apreender as vicissitudes da partilha do poder decisório durante o OP.

A escolha do DMK, foi com base nas premissas levantadas pelos autores acima citados feita, e, igualmente por ser um bairro familiar, muito bem conhecido pela autora, com facilidades no que diz respeito a obtenção de informação inclusive na língua local. Ademais, a proximidade no local de pesquisa permitiu que em termos financeiros, fosse menos oneroso no processo de recolha de dados, bem como pelo facto de fazer parte do Município de Maputo que por sua vez é um dos poucos municípios do país que implementa o modelo. Sob ponto de vista temporal, foi escolhido o período de 2008-2015, por um lado ser durante esse período que decorreram os dois ciclos completos de OP desde a sua adopção pelo Município de Maputo, e, por outro lado, ser neste período que identificamos marcos significativos do OP no distrito em estudo,

1.6. Metodologia

O presente estudo enquadra-se nas pesquisas que procuram restituir de forma empírica as dinâmicas do processo de Orçamentação Participativa, de modo a compreender o seu papel

⁶ Como é o caso dos trabalhos feitos por (i) Dias, Nelson. Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique: Proposta de diferenciação e articulação metodológicas. Maputo, Agosto de 2015; (ii) Gonçalves, Alda T. (2009) Orçamento Participativo: “Um Contributo para a Construção da Cidadania e da Democracia nos Níveis Locais”. NÚCLEO DE ESTUDOS E CONHECIMENTO; (iii) Nysten, William R. O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). Cadernos IESE N°13P/2014; (iv) NGUENHA, Eduardo (2009) Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo. II Conferência do IESE sobre “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”. Entre outros.

na viabilização de uma democracia participativa. Neste sentido, a metodologia usada envolveu fundamentalmente (i) a pesquisa bibliográfica; (ii) entrevistas semi-estruturadas; (iii) análise documental e iv) observação não participante.

Tendo em conta o nosso objecto de pesquisa (Participação comunitária na Orçamentação Participativa), sob ponto de vista de abordagem o presente estudo é meramente qualitativo. Este tipo de pesquisa tem o seu foco nas dinâmicas das relações sociais e preocupa-se com aspectos da realidade fundamentalmente qualitativo (Fonseca 2002).

No caso, a abordagem seleccionada para a pesquisa sobre a participação comunitária no processo de orçamentação participativa, permitiu analisar os mecanismos desta participação comunitária, de modo a aferir até que ponto esses mecanismos permitem a efectivação duma democracia participativa. Trata-se de uma pesquisa exploratória que visa criar maior familiaridade com o problema, com vista a torna-lo explícito ou a construir hipóteses mais concisas sobre o objecto em análise.

No que diz respeito aos procedimentos técnicos de recolha de informação, recorreu-se a entrevistas semi-estruturadas. Os principais entrevistados foram os residentes do DMK; estruturas de bairros, membros das organizações de Sociedade Civil e funcionários do Conselho Municipal da Cidade de Maputo. Neste sentido foi feito um levantamento de informação sobre os mecanismos de participação dos cidadãos existentes a nível do distrito, o seu nível de envolvimento nos espaços de participação comunitária criados no âmbito do OP e o nível de resposta, por parte das autoridades locais, face às preocupações apresentadas pelos cidadãos.

A pesquisa bibliográfica baseou-se na consulta de fontes bibliográficas que abordam a temática de Orçamentação Participativa, de modo a oferecer subsídios relevantes para o debate teórico a respeito da temática em análise. Ademais, os subsídios obtidos a partir da pesquisa bibliográfica permitiram uma problematização detalhada do objecto de estudo.

Para o presente estudo, constitui população de pesquisa residentes do DMK, bem como os “fazedores”⁷ do OP deste Distrito neste caso parte de funcionários do CMCM. Para o propósito da presente pesquisa foi seleccionada uma amostra por conveniência, ou seja, foram escolhidos aqueles indivíduos que participaram e vivenciaram o processo de experimentação,

⁷ Consideremos fazedores, as entidades que dirigem o OP na região, por um lado, autoridades municipais, membros da assembleia municipal, governo e técnicos municipais, vereadores distritais, e por outro, delegados e/ou representantes eleitos pelos cidadãos nas sessões plenárias realizadas nos bairros.

implementação, adequação, análise e/ou operacionalização do OP a nível do Distrito. Com efeito, foi extraída uma amostra de 60 munícipes residentes no DMK. A escolha feita, justifica-se com o facto de a natureza do objecto do presente estudo exigir a inclusão dos diferentes órgãos e estruturas municipais, por possuírem um conhecimento técnico e prático do objecto em análise, foram, igualmente identificados os seguintes respondentes: um representante do ramo de estruturas do CMCM, um coordenador do Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional, um Ponto Focal da Direcção Municipal de Acção Social, um representante do departamento de finanças do CMCM, um chefe de secretaria da Direcção do DMK, um Técnico de Planificação e Monitoria (responsável pela implementação do OP ao nível distrital) e um secretário do bairro.

Vale lembrar que o termo “população” é usado em pesquisas para se referir ao conjunto de elementos ou indivíduos que possuem determinadas características para o estudo de um fenómeno (Macamo, 2017). Em contrapartida, o termo amostra é a parte da população escolhida por algum critério de representatividade (Gil, 1999). Para os propósitos desta pesquisa, a amostra por conveniência selecionada, justifica-se com o facto de terem sido escolhidos aqueles indivíduos que possuem características relevantes para obtenção da informação pretendida.

A análise documental consistiu na interpretação dos dados e cruzamento das referências teóricas e conceptuais que orientaram a presente pesquisa e o conteúdo do material empírico colectado. Foi, assim, feita uma análise temática ou categorial que permitiu a tabulação e categorização de dados qualitativos, que, de igual forma, permitiram o tratamento metódico e rigoroso ao volume de material empírico contido nas entrevistas semi-estruturadas, passando pela interpretação dos fragmentos dos discursos dos entrevistados, organizados em torno de categorias ou eixos temáticos.

A limitação do presente estudo esteve essencialmente ligada ao processo de recolha de dados. Esta, foi, por um lado, marcada pela indisponibilidade por parte de alguns respondentes-chave, alegando várias razões como doença, Covid-19, necessidade de distanciamento, entre outras. As restrições da Covid 19 incluíam igualmente, o uso de máscaras, horário de recolher obrigatório, encerramento de locais de culto, encerramento de eventos sociais com mais de 30-50 pessoas, encerramento de escolas, redução do horário de atendimento nas instituições públicas. Consequentemente, várias foram as vezes em que as entrevistas eram canceladas bem como adiadas, sob pretexto das restrições anunciadas pelo Presidente da

República. Alegações ligadas ao horário e dias de atendimento para coleta de dados, não faltaram. Falta de cumprimento no horário de atendimento, também comprometeu o curso normal da coleta de dados. Houve casos em que a estrutura do Bairro escolhia o tipo de público por atender. Casos em que diziam que a instituição estava aberta apenas por duas horas, onde era dada primazia ao atendimento aos indivíduos interessados em tratar declarações do bairro, e apenas documentos cuja sua natureza, implicava alguma fonte de rendimento remunerável à estrutura do bairro, recusando-se assim, em avançar com actividades não remuneradas, neste caso entrevistas. Este facto contribuiu para o atraso no processo, tendo sido necessário, em alguns casos, conduzir a entrevista por via telefónica.

Outrossim, omissões de informação relevante nos relatórios apresentados pelo Departamento de Finanças do Conselho Municipal, bem como a nível do ponto focal no DMK, igualmente marcaram a limitação do estudo.

Outra limitação não menos relevante, está ligada ao excesso de burocracia no CMCM, que contribuiu em grande medida para o atraso na autorização da recolha de dados. A título de exemplo, sublinha-se o período de espera (3 a 4 meses), para autorização da recolha de dados em algumas unidades orgânicas, alegadamente porque o expediente encontrava-se a seguir seus trâmites legais.

Contudo, apesar destas limitações, acabou sendo possível efectuar a coleta de dados relevantes que conduziram ao entendimento e conclusões sobre o tema em estudo, possibilitando deste modo, responder o objectivo central da pesquisa, no distrito que se está a estudar.

CAPÍTULO II - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo destina-se, com base na literatura existente sobre a matéria, discutir por um lado os conceitos considerados chave para a presente pesquisa, e, por outro, o processo de participação comunitária na orçamentação participativa em Moçambique.

2.1. Governação Participativa: conceito e considerações fundamentais

A governação exerce, certamente, um elemento bastante relevante na garantia do bem-estar dos cidadãos em qualquer nação. Tradicionalmente, a governação associa-se ao exercício do poder dos líderes políticos (Kjaer, 2004). Entretanto, com o tempo acrescentaram-se aspectos que envolvem novos actores, fora do aparelho governativo, cujas acções são conjugadas na persecução do objectivo final da governação, a garantia do bem-estar dos cidadãos, surgem três novos significados do conceito, a saber:

- Governação diz respeito à organização própria, interdependência, autonomia, ajuda mútua e partilha;
- Governação global inclui todos os níveis do exercício humano, ou seja desde a família à organização internacional, onde a busca de objectivos vai envolver certo exercício de controlo com repercussões de carácter transnacional;
- Governação envolve a administração das regras de jogo políticas, formais e informais, por um lado, e o estabelecimento de regras para o exercício de poder e resolução de conflitos resultantes de tais regras, por outro.

Considerando que a finalidade da governação é garantir o bem-estar e justiça e ordem social dos cidadãos, as três definições acima apresentadas enquadram-se na área de administração pública, e todas são relevantes para o propósito da presente pesquisa. Porém, porque o foco do presente trabalho está na governação a nível local e participativa, torna-se relevante de igual modo, discutir estes conceitos e outros que a este se associam.

A governação local é a formulação e execução da acção colectiva ao nível local. Envolve assim, os papéis directos e indirectos das instituições formais do governo local e das hierarquias governamentais, bem como os papéis das normas informais, redes, organizações da comunidade e das associações circunvizinhas na persecução da acção colectiva através da definição dos modelos de interacção cidadão-cidadão e cidadão-Estado, tomada de decisão colectiva, e provisão dos serviços públicos locais (Macamo, 2017).

A Governação Participativa é na verdade um novo modelo de gestão que passa a envolver a inclusão da sociedade civil. Neste sentido, pressupõe um mecanismo de cooperação entre vários grupos sociais com vista a responder os resultados discutidos coletivamente dentro de conjunturas fragmentadas, contribuindo para a coesão e estabilidade de uma sociedade (Favareto & Arraes, 2007). Blair (2000), considera que o conceito de Participação é empregue para designar múltiplas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos em tais processos. Com efeito, Macamo (2017) adverte-nos que os níveis de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação pode sofrer variações. Estas, vão desde a partilha de informações que os governos detêm, a consulta e a partilha do poder decisório.

Entretanto, a perspectiva da democracia participativa pressupõe a governação participativa como um mecanismo ligado ao reforço da democracia local, através do envolvimento da população na tomada de decisões sobre as políticas públicas e alargamento da responsabilização política e administrativa dos governos locais (Simione, 2017).

A governação participativa é entendida aqui, como formas de deliberação de tomada de decisões, que dão primazia a cooperação, debate público e colectivo de modo a promover e garantir o bem comum.

A perspectiva do empoderamento da sociedade considera a governação participativa como conjunto de princípios ligados a promoção e aplicação de estratégias para a emancipação social, alargamento dos direitos de cidadania e o acesso individual e colectivo aos espaços públicos (Simione, 2017).

Por último, a perspectiva da auto-governação encara a governação participativa como um modelo de provisão de serviços públicos a partir do intercâmbio e envolvimento do governo com vários actores dos sectores privado lucrativo e voluntário e a criação de redes e vínculos inter organizacionais.

Para Nguenha (2009:7) a governação participativa é também importante ao nível das infra-estruturas e, na melhoria das condições de vida das pessoas. McCleery e Jahan (2005) numa pesquisa que procura estabelecer ligação entre infra-estruturas públicas, redução da pobreza e governação, concluem que existe uma forte relação biunívoca entre infra-estruturas (que permitem o fornecimento de serviços públicos básicos) e a governação.

Os autores supracitados são unânimes em considerar que, especificamente a perspectiva da democrática participativa olha para a governação participativa como um mecanismo de reforço da democracia; e a perspectiva da democracia deliberativa olha para a governação participativa como sendo aquela que privilegia, de entre outros aspectos, o bem comum (Brardhan, 2002, Crook, 2003 e Speer, 2012, citados em Simione, 2017). Deste modo, pode-se aferir que um dos objectivos fundamentais da governação participativa é taxativamente a viabilização do interesse agregado das comunidades.

Vale lembrar que um outro conceito associado a esta temática, é a Governação Municipal. Esta pressupõe o processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, com poder e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar (Neto, 2009).

2.1.1. Descentralização

A descentralização é amplamente tida como sendo um processo através do qual poderes, funções, responsabilidades e recursos são transferidos do governo central ao governo local e/ou a outras entidades descentralizadas. A descentralização, quando devidamente estruturada fornece um arranjo através do qual assuntos importantes (tais como assuntos sobre unidade nacional e indivisibilidade, como salvaguardar o interesse nacional, como assegurar um desenvolvimento coordenado e equitativo, equidade na distribuição de recursos, diversidade e autonomia local) podem ser reconciliados. Existem diferentes formas de descentralização, cuja distinção poderá ser feita com base no grau no qual o poder e a autoridade são transferidos. Assim, pode-se distinguir entre: (i) Desconcentração - que ocorre dos departamentos do governo central aos gabinetes locais; (ii) Delegação - para organizações semi-autónomas; (iii) Devolução - para os governos locais; e, (iv) Transferência - para as organizações não-governamentais (Trevisan,2008).

Segundo Bahl (1999), a discussão sobre a descentralização é um processo complexo, multifacetado e geralmente gradual, estando presente em vários campos disciplinares. No seu sentido lato, a *descentralização* é a transferência de funções, responsabilidades, e as vezes do poder, dos escalões superiores do Estado para os escalões inferiores, dentro da cadeia de governação.

Para Faria & Chichava (1999:5) a *descentralização* pode ser definida como a organização das actividades da administração central fora do aparelho do governo central, através de duas medidas: (i) *administrativas e fiscais* que permitem a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criados pelos órgãos da administração central; (ii) *políticas* que permitem a atribuição pelo governo central, poderes, responsabilidades e recursos específicos para autoridades locais.

Neste caso, quando a descentralização não implica a definitiva transferência de autoridade, o poder de decisão, recursos, funções e património, para os órgãos subordinados da administração central, pode comprometer o desenvolvimento económico local.

Sobre a Devolução, Passo (2009) advoga que a descentralização implica a transferência efectiva de poder decisório para os agentes locais da administração. Significa que os órgãos locais têm autonomia dentro de limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planear o atendimento das demandas. Dito em outras palavras, a descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central.

No que diz respeito a Desconcentração ou Descentralização Administrativa, Passo (2009) define a descentralização administrativa como sendo aquela que ocorre quando as atribuições realizadas pelos ente-descentralizados somente possuem o valor jurídico de forma dependente do ente central; sendo que, suas atribuições não decorrem, directamente da Constituição, mas sim do poder central.

2.1.2. Orçamento Participativo

Para Cabannes (2009) OP é um processo democrático directo, voluntário e universal, onde cidadãos participam directamente na discussão, análise, partilha e decisão sobre os orçamentos e políticas públicas, por um lado, e nas diferentes fases e etapas da preparação e monitoria dos orçamentos públicos, por outro.

Em adição Dias (2015:19) considera que o OP é um processo deliberativo onde decisão sobre os investimentos prioritários cabe aos munícipes, a sua periodicidade é anual, envolve um sistema de participação aberto a toda a comunidade, bem como uma selecção anual de bairros do município, com base nos níveis de carência e cobertura de serviços e infra-estruturas básicas, com dotação orçamental anual e com compromisso de execução das prioridades.

O OP envolve a partilha do poder decisório pelas comunidades e governos locais, sobre investimentos públicos que compreende a identificação das necessidades, a discussão e busca de soluções em função dos recursos e verbas existentes, bem como a implementação, monitoria e avaliação dos orçamentos. Este OP envolve um processo realista e adequado a uma mais correcta gestão de expectativas dos cidadãos.

O OP é o processo que consiste num envolvimento das comunidades através de uma melhor articulação entre estas e o governo local nas iniciativas do desenvolvimento local para corresponder as necessidades e prioridades da população tendo em vista a solução dos seus problemas. United Nations (2006).

O OP aproxima as opções de governação aos anseios mais relevantes da população, bem como concretiza a apropriação e a fiscalização ou prestação de contas por parte dos órgãos governativos. Aliás, é uma das formas mais directas na solução de inúmeros problemas enfrentados na actualidade pelos Estados como Moçambique, na medida em que aumenta o espaço de decisão local, potência em princípio um maior envolvimento dos cidadãos e das forças vivas que residem em cada comunidade, na gestão e resolução dos problemas de natureza local (Faria & Chichava, 1999).

De acordo com a lei n° 8/2003, de 19 de Maio, e o seu respectivo regulamento, Decreto n° 11/ 2005, de 10 de Junho, o *Conselho Consultivo Distrital (CCD)* é uma instituição de participação e consulta comunitária de mais alto nível, que serve de espaço de diálogo e deliberação sobre as prioridades locais de desenvolvimento, entre o povo e as autoridades do governo local. Neste sentido, os CCD's são órgãos instituídos em cada distrito no âmbito da planificação participativa com vista a inclusão das diversas vontades das comunidades locais, para a prossecução dos objectivos de desenvolvimento local.

De salientar que o OP pode de igual forma, ser definido como sendo um processo democrático em que a comunidade local, ainda que não necessariamente pré-organizada em associações ou outras formas, juntamente com os gestores públicos locais decidem a forma de alocação de parte de recursos públicos (United Nations, 2006).

Entretanto, Nguenha (2009:16), adverte-nos que a diferença qualitativa entre a PP e o OP é que neste, mais do que definir objectivos, actividades e metas, os cidadãos participam na decisão sobre o financiamento das actividades definidas. O envolvimento dos cidadãos na discussão do orçamento público local promove a eficiência, a transparência e a responsabilização tanto dos gestores públicos assim como dos próprios cidadãos. O

envolvimento das comunidades na discussão dos recursos orçamentais dos governos locais é uma oportunidade de discutir as responsabilidades que dos cidadãos têm de contribuir para o desenvolvimento local.

De acordo com Nguenha (2009:21), não existe uma definição única do OP, porém, há consenso entre autores de que o OP é um processo de tomada de decisões partilhado entre as comunidades locais e os governos locais sobre investimentos públicos assente na identificação das necessidades, na decisão de preferências colectivas em função dos recursos disponíveis, bem como na implementação, monitoria e avaliação dos orçamentos.

Para o Banco Mundial (2009:11), o OP é o processo pelo qual cidadãos e/ou organizações da sociedade civil participam directamente em diferentes fases da preparação e monitoria dos orçamentos públicos. Portanto, o OP é um mecanismo de participação dos cidadãos no processo de governação.

Para o presente estudo, a definição adoptada parte do princípio de que o OP, é um processo de envolvimento das comunidades na governação local, através do qual o CMM procura junto das comunidades fazer com que elas identifiquem as suas necessidades e escolham as prioridades, mediante partilha do poder decisório, discussão, debate e votação pela própria comunidade, que depois serão transformados em projectos.

Com efeito, existe consenso literário de que o OP tem sua génese no Brasil, tendo sido argumento no qual se sustentaram partidos políticos da esquerda para conquistar o poder a partir dos finais da década de 80 e início da de 90.

Segundo Azevedo e Gomes (2008:53) o objectivo principal de introdução do OP foi de:

- (i) democratizar a gestão pública;
- (ii) ampliar o exercício da cidadania; e
- (iii) inverter as prioridades do governo.

Deste modo, estes objectivos seriam alcançados através da ampliação da participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos, da deliberação pública e da distribuição de recursos, prioritariamente para as áreas mais carenciadas em infra-estruturas urbanas. (Ibidem, p.67-68).

A evolução da prática do OP está a generalizar-se pelo mundo desde o seu início no Brasil. Depois do período de 1988 até 1997 em que se estabeleceram as primeiras práticas nos

municípios governados pelos partidos esquerdistas no Brasil, seguiu-se um processo de expansão e consolidação por todo o país e pela América Latina no período de 1997 a 2000. Nos últimos anos, a Europa, Ásia e África observam influências do OP nos seus processos de planificação (Nguenha e Cambraia, 2008).

Em África, países que adoptam OP incluem entre outros, África do Sul, Tanzânia, Moçambique, Cabo Verde, Uganda.

Em Moçambique, precisamente a partir de 1999, com influência de programas financiados por agências de cooperação internacional (e em alguns casos implementados pelas mesmas agências) estabeleceram-se as primeiras práticas de planificação participativa municipal e, surgiu a primeira prática do OP.

Desta revisão conceptual, nota-se que apesar de divergentes em alguns aspectos, os autores supracitados, são unânimes em considerar que o processo participação dos cidadãos no OP permite que estes envolvam-se activamente nos processos de decisão da sua circunscrição, sendo este, um envolvimento não apenas quantitativo, mas, igualmente, qualitativo.

Nguenha (2009) analisou na sua pesquisa, as formas de governação municipal participativa levadas a cabo no país desde 1999, onde abordou questões relacionadas com a municipalização e diversas formas de participação, sendo que a forma mais comum foi marcada pela consulta comunitária.

Algumas questões levantadas nas análises supracitadas, foram mais tarde implementadas durante a revisão da metodologia do OP em 2009. Estas, foram importantes para a revisão de aspectos ligados ao desenho e implementação do OP, generalização do processo de consultas ao nível municipal, institucionalização do mesmo no âmbito participativo, evitando assim a gestão exclusivamente de gestores. Assim como, a questão de organização dos cidadãos, por um lado, e a questão dos arranjos institucionais e desenvolvimento urbano, por outro.

Com efeito, esta análise advertiu-nos que, as actuais formas de governação participativa municipais são frágeis e pouco profundas para uma governação local que se pretende mais democrática e promotora de desenvolvimento local.

Ainda em 2009, o Banco Mundial fez um relatório sobre o Desenvolvimento Municipal em Moçambique: *As Lições da Primeira Década*". O relatório sublinha o facto de que:

O índice de governação das Nações Unidas, os municípios de Moçambique têm pontuação de média a baixa. Este índice combina 25 variáveis em 4 dimensões para medir eficácia, equidade, participação e

responsabilização. Embora os municípios avaliados tenham tido bons resultados em eficácia, o que indica que geriam os seus tão limitados recursos relativamente bem, a pontuação nas restantes três dimensões foi baixa, mas com tendência para melhorar. A limitada presença de mulheres em posições de destaque nas autarquias, a limitada adopção de políticas pró-pobres, a baixa participação nas eleições autárquicas, os reduzidos mecanismos de participação pública e a fraca interligação com organizações da sociedade civil (OSC), resultaram em pontuações baixas ou médias, respectivamente para equidade e participação. Do mesmo modo, a responsabilização tem nota baixa mas está a melhorar, com a publicação de propostas, orçamentos, contas públicas não regulares e um uso limitado de mecanismos instituídos anti-corrupção. (Banco Mundial, 2009:37)

Ademais, segundo o mesmo relatório o papel das autarquias na boa governação e no desenvolvimento local abrange duas áreas principais: boa governação, e a questão de poder de decisão aos cidadãos, com vista a redução da pobreza urbana. Neste sentido, as autarquias acabam sendo consideradas a única forma de governo local eleito em Moçambique e, como tal, a sua credibilidade junto dos cidadãos é fundamental para a consolidação e institucionalização de uma boa governação e democracia no país. Através delas dá-se aos cidadãos maior capacidade de representação, para terem voz e oportunidades de acesso através de uma maior participação em actividades de planeamento e orçamento.

Por sua vez, Canhanga (2010) fez uma análise sobre os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais, onde advertiu que os principais bloqueios do processo da descentralização são: i) a ausência de um quadro institucional que regule o processo de planificação participativa, ii) o monopólio do poder das autoridades municipais sobre o processo de planificação e o controlo destas sobre as elites locais, iii) a manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais, iv) a exclusão de certos grupos políticos e sociais no processo de planificação, v) a fraca capacidade dos diferentes actores analisarem os instrumentos básicos da governação local (plano e orçamento participativos).

Em adição, Machohe (2011) estudou os limites da descentralização em Moçambique. Aqui o autor analisou criticamente a capacidade dos governos municipais em assumir a liderança e criar um impacto positivo na vida dos munícipes, assim como analisar a influência dos doadores na tomada de decisões e na oferta de serviços públicos. A análise foi feita através de um estudo comparando entre os municípios de Dondo, Matola, Manhiça, Nacala-Porto e Chimoio, cuja conclusão aponta para uma melhoria de gestão dos recursos financeiros; melhoria de qualidade de vida (novos furos de água, fornecimento de electricidade, regulação

dos transportes públicos, serviços de drenagens, abertura de novos mercados e jardins, parques, etc.) trazida pelo OP, embora influenciado pela presença dos doadores.

Em 2012, um estudo do período de 2008-2011 pretendia analisar até que ponto o OP, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no Município de Maputo, (*idem*). Neste sentido concluiu-se que:

Apesar dos avanços verificados no relacionamento entre o governo municipal e os cidadãos, derivados das oportunidades apresentadas pelo OP, a participação dos cidadãos nas duas edições foi de carácter formal e consultivo pois o seu espaço de actuação limitou-se no acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delgados do OP quando na verdade, o que confere mais sentido ao exercício da orçamentação participativa é o envolvimento dos cidadãos em todo o ciclo do processo (Langa, 2012:43)

Este facto significa que os munícipes não participaram em todo processo do OP, restringindo-se apenas em participar da fase da identificação de problemas, discussão e eleição de prioridades, deixando de lado questões essencialmente ligadas à partilha do poder decisório em várias etapas do OP, ou seja a implementação, monitoria, prestação de contas, entre outras.

Importa referir que merecem igualmente o nosso destaque, pesquisas feitas por investigadores como Forquilha (2009), intitulada Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique, onde procura analisar a relação entre alguns aspectos das reformas de descentralização administrativa em curso (conselhos locais e o OIIL) e a redução da pobreza, argumentando que o fraco grau de institucionalização do Estado a nível local leva à viciação das reformas, o que diminui a possibilidade do seu impacto no melhoramento das condições de vida a nível local. Nylen (2014), O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique), onde demonstra (i) como funciona um orçamento participativo no contexto dum regime autoritário competitivo, (ii) como e por que tal instrumento da democracia participativa seria implementado num cenário tão desfavorável, e (iii) que diferença pode fazer em termos de capacitação democrática “empoderamento” e de democratização. Este artigo é relevante para o presente estudo, na medida que explora estas questões através da utilização de um único estudo de caso ‘típico’: o orçamento participativo de Maputo, em Moçambique, numa pesquisa baseada num *process tracing* histórico-institucional, através de entrevistas pessoais, observação participante e recolha de dados nos arquivos relevantes. Com efeito o estudo de Nylen ajudou-nos a perceber

que o estudo de caso do OP de Maputo enfatizou uma explicação em duas partes que requer uma combinação entre, primeiro, o modelo histórico-institucional para ajudar a entender a dinâmica do partido-Estado Frelimo (e as decisões dos indivíduos nesse contexto) e, segundo, a promessa participativa liberal para entender as motivações subjacentes à intervenção do Banco Mundial. Neste sentido, Nylen (2014) sugere que os OPs podem surgir “do topo para a base” em regimes autoritários competitivos em função da competição intrapartidária (na ausência de partidos da oposição e de OSCs com apoio alargado ao nível das bases) e do envolvimento burocrático.

De destacar, igualmente o estudo de Dias (2015) Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique – Proposta de diferenciação e articulação metodológicas para a presente temática. Neste estudo, o autor explora as variantes do contexto e as variáveis-chave que influenciam o desenho e o desenvolvimento dos processos participativos, faz menção ao desenvolvimento das práticas e modelos de participação em curso, clarifica e distingue em termos práticos, conceitos ligados a planificação e orçamentação participativas, enfatizando a questão de diferenciação à articulação das práticas de participação.

Com efeito, dos estudos realizados a maior parte deles visa esclarecer ou analisar questões relacionadas com aspectos democráticos como o grau ou nível de participação populacional, desafios para a descentralização e implementação do OP, facto que leva-nos a afirmar que até então não houve, ainda, estudos que procurem analisar aspectos ligados ao processo de partilha do poder decisório no OP. Deste modo, é crucial que seja levado avante um estudo de género, e realçar que não procuramos aqui esgotar o tema, mas sim trazer algumas bases para os próximos estudos que irão avaliar questões semelhantes.

Neste sentido, uma vez que a participação dos cidadãos na governação em Moçambique enquadra-se no âmbito da descentralização, o presente capítulo também fará uma abordagem sobre o processo de descentralização em Moçambique na sua generalidade, e porque o cerne do presente estudo é o processo de participação dos cidadãos no OP, o capítulo também versará sobre a municipalização e participação dos cidadãos, tendo como foco o Orçamento Participativo como mecanismo de participação comunitária.

CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MOÇAMBIQUE

Tal como afirmam Weimer (2012), logo após a independência, o partido no poder, a FRELIMO, introduziu o regime político caracterizado pela centralização democrática. O mesmo apresentava-se com linhas consideradas contraditórias, visto que:

Por um lado, a “participação popular” era uma palavra chave frequente: era colocada uma forte ênfase na participação organizada de cidadãos como forma de ultrapassar problemas nas cidades. Os cidadãos deviam estar organizados em vários níveis. A nível local, os grupos dinamizadores eram a ligação entre o partido e o Estado. Por outro lado, a autoridade do partido era inquestionável: o chefe da administração local permanecia uma nomeação política e o grau de controlo do governo central sobre a administração local introduzida pela Frelimo consolidava o aparato colonial Nylen (2014:8).

Consequentemente, a política adoptada contribuiu activamente para burocratização e fragmentação dos governos locais, assim como ao colapso da legitimidade do governo central, assim como a desintegração e fragmentação do poder local. Neste contexto, Weimer & Borowczak (2012) consideram que a fragmentação e colapso da administração local deve ser vista, não só como consequência da devastadora Guerra dos 16 anos, mas igualmente como consequência do projecto de modernização (socialista) da construção da nação no início do período pós-colonial, que paradoxalmente ocorre com diferenciação, desagregação e processos de ajuste nos subsistemas do Estado, que por seu turno produziram o que Weimer (2012), designou de “défice do estado”.

Ainda segundo Weimer (op.cit), tratando-se de um estado com fraca ou inexistente estrutura, as forças do poder local também contribuíram para a deficiência do mesmo. As práticas de coerção eram levadas a cabo por líderes e régulos locais, bem como por comerciantes, pois eram “conhecedores” de práticas militares. Deste modo, o caos estava instalado, as contradições e conflitos surgiam como consequência da desagregação do Estado, por um lado, e do comportamento radical dos líderes locais, por outro. Assistia-se assim a “decomposição” social e económica das instituições do Estado. Consequentemente, o regime do Estado centralizado chegava ao fim e iniciava a era do empoderamento das comunidades locais.

Tal como refere Nylen (2014), a Frelimo foi obrigado a abandonar o socialismo e adoptar a política de mercado livre e investimento privado, face ao fim do apartheid na África do Sul e no Zimbabwe, a guerra fria e o fim da assistência soviética. Neste sentido, foram adoptadas reformas de abertura de mercado que contribuíram para a promoção da liberalização política e a descentralização, estabelecendo um enquadramento legal para a transição para sistema eleitoral multipartidário. Em 1992, é assinado o acordo de paz entre a Frelimo, representando

o governo moçambicano e a Renamo, era o fim do devastador conflito armado. Consequentemente, tiveram lugar eleições legislativas e presidenciais (as primeiras em 1994, as segundas em 1999, as terceiras em 2004, as quartas em 2009 e as quintas em 2013; para as municipalidades autónomas (as primeiras em 1998, as segundas em 2003, as terceiras em 2009 e as quartas em 2013); e para as legislaturas das assembleias provinciais (em 2009 e 2014 respectivamente).

Todavia, a partidarização do Estado⁸ por parte do partido dominante, as fraudes eleitorais os boicotes eleitorais são apenas alguns aspectos que têm manchado o processo de transformação política e económica de Moçambique. Este cenário, deve-se ao facto do partido Frelimo ter saído vitorioso em todas eleições presidenciais, assumindo sempre os cargos executivos municipais e provinciais. Nylén (2014). A partidarização passou igualmente a fazer parte das estruturas administrativas a nível local, onde os velhos grupos dinamizadores, que serviam de elo de ligação entre o partido e o Estado, foram substituídos por estruturas não partidárias (secretários de bairros e chefes de quarteirões), contudo, a prática demonstra que quase todos servem igualmente como líderes partidários a nível local.

Com efeito, a incerteza do desenvolvimento político moçambicano, por um lado, e as descobertas de reservas de riquezas minerais, por outro, contribuíram para o surgimento de investimentos ocidentais, assim como de organizações de ajuda para o desenvolvimento público e privado. Adicionalmente, surgiram no país Organizações da Sociedade Civil (OSC) financiadas por doadores na sua maioria estrangeiros, algumas das quais dedicadas ao apoio às reformas de boa governação, visando traduzir o compromisso geral da participação e deliberação públicas em processos participativos específicos de tomada e implementação de decisões a nível local. Este é o contexto no qual o OP foi conceptualizado e criado.

3.1. Orçamento Participativo como Indicador de Viabilização da Democracia Participativa

De acordo com Nguenha (2009:15), o conceito de participação designa várias formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos em tais processos. A democracia torna-se participativa, quando o governo partilha com a comunidade local, informações sobre as

⁸ A partidarização do estado refere-se ao quase monopólio sobre as instituições estatais moçambicanas, incluindo a máquina eleitoral pelo partido no poder.

decisões tomadas através de diversos meios e recursos disponíveis; os cidadãos são igualmente consultados, antes deste governo tomar qualquer decisão; assim como aquele governo, que de igual forma partilha o poder decisório sobre actividades e recursos através da PP e do OP.

De acordo com Dias (2015) a PP e o OP são ambas práticas de participação dos cidadãos alicerçadas num regime democrático de cariz representativo, que buscam aprofundar os mecanismos de reforço da relação entre a administração pública local e a sociedade, mas cujos referenciais teóricos e metodológicos se distinguem. Enquanto a PP ou Planificação descentralizada é uma prática de participação dos cidadãos na qual a participação dos munícipes envolve um elevado exercício de planeamento, sem ter em conta os recursos financeiros necessários com vista a providenciar propostas prioritárias ou seja, um processo articulado entre os órgãos municipais e a comunidade local de identificação de necessidades, de definição de soluções e de plano de desenvolvimento ou operacional, seguindo uma metodologia previamente definida (Nguenha, 2012), na Orçamentação Participativa os cidadãos decidem, ou contribuem para a tomada de decisão sobre a alocação de parte ou de todos recursos financeiros disponíveis para o efeito (Macuácuca et al, 2015).

Dias (2008), considera que o OP envolve a estrutura e o processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre projectos públicos baseada em três princípios fundamentais:

- i) Princípio de participação inclusiva dos cidadãos, sem discriminação e atribuído às organizações comunitárias;
- ii) Princípio de articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos cidadãos um papel fundamental na definição das regras do processo;
- iii) Princípio de definição de prioridades de investimento público que diz respeito aos critérios técnicos, financeiros e outros de carácter generalizado, mas que respondem às necessidades dos cidadãos.

Em Moçambique, as primeiras práticas de planificação participativa, iniciaram antes do surgimento das autarquias municipais, onde foram visíveis os primeiros sinais desta prática na província de Sofala, especificamente nas povoações de Búzi e Dondo. Após a elevação da povoação de Dondo a categoria de Município em 1997 e realização das primeiras eleições autárquicas, o executivo do município de Dondo decidiu aprofundar este processo. Estas práticas foram mais tarde implementadas em diferentes distritos e municípios (Nguenha, 2012, e Dias, 2015). Os primeiros casos de implementação foram visíveis na província de

Nampula, num processo de desconcentração de poder, especificamente no programa de planificação e finanças descentralizada, tendo-se posteriormente se transformado em política nacional (Dias, 2015).

A nível da democracia participativa, a PP engloba o envolvimento dos cidadãos tendo em conta os demais mecanismos de auscultação ao nível dos bairros municipais. Ou seja, abarca uma definição metodológica clara usada maioritariamente quando as comunidades locais não se encontram devidamente organizadas. Engloba igualmente, o envolvimento dos cidadãos no que Dias (2015), considera como mecânica de organização das comunidades, através de grupos representativos, que podem assumir diferentes nomes e integrar números de indivíduos em função dos contextos, e que sirvam fundamentalmente de elo de ligação entre os cidadãos e o conselho Municipal.

Por seu turno, tal como considera Nguenha (2012), o OP é um processo democrático que envolve a comunidade local, mesmo que esta não se encontre organizada em associações e/ou outras formas de organização, onde com os gestores públicos locais (chefes de quarteirões, bairros e representantes do município), decidem sobre o destino e alocação dos recursos públicos disponíveis. Assim, torna-se claro que o OP difere da PP pois este, mais do que definir objectivos, actividades e metas, os cidadãos participam na decisão sobre o financiamento das actividades definidas.

Em Moçambique, as primeiras práticas de OP fizeram-se sentir durante o mandato do Presidente Eneas Comiche, onde através do Conselho Municipal, incluiu no seu plano de actividades, elementos de governação que resultaram na introdução do OP em 2008, como cumprimento da promessa plasmada durante o seu manifesto eleitoral.

Os autores Azevedo e Gomes (2008) e Nguenha (2009) consideram que, as práticas de Orçamentação Participativa contribuem fortemente no desenvolvimento da democracia participativa. O seu impacto é visível no processo de democratização do poder local e na melhoria das condições de acesso aos serviços básicos pela maioria dos cidadãos, tendo igualmente as seguintes vantagens:

- O OP representa um mecanismo de inclusão política e social dos cidadãos considerados “sem voz” na governação, através da incorporação de escolhas públicas determinantes, orçamentais, de cidadãos tradicionalmente excluídos da democracia participativa devido a sua condição social e económica;

- O OP veio criar um espaço de convivência democrática que dá primazia ao debate político e tomada de decisão sobre a alocação de recursos públicos com vista ao desenvolvimento local, onde a governação dos gestores políticos é legítima e reforça a confiança entre estes e as comunidades locais;
- Os cidadãos não são mais meros espectadores mas sim agentes de transformação onde processo participativo especifica o seu papel e as suas responsabilidades desenvolvimento local;
- Ajuda mútua e cooperação entre si, pois tanto a comunidade local e os gestores públicos têm agora, o mesmo nível de conhecimento sobre os problemas, necessidades e recursos disponíveis.

No entanto, existem ainda vários desafios que dizem respeito a trajectória de disseminação dos processos participativos em Moçambique. Macamo (2017), relata-nos os seguintes:

- Os processos participativos em Moçambique são práticas experimentais que carecem de consolidação metodológica e capacitação técnica e de uma maior consistência no suporte político;
- A devolução do poder decisório dos eleitos para as comunidades é uma meta carece de especial atenção nos processos do OP, pois ainda se fazem sentir fragilidades na implementação de projectos;

Todavia, o Orçamento Participativo tem, até então, sido descrito como o melhor mecanismo para aprofundar a democracia participativa e promover o desenvolvimento local, na medida em que constitui um passo importante no processo de inclusão política e social das comunidades locais.

Não obstante, Macamo (2017), identifica dois problemas associados ao OP a saber:

- i) A generalização dos processos de consulta ao nível municipal, tendo em conta que o nível de participação dos cidadãos não garante que as suas necessidades, interesses e opiniões estejam ligadas às decisões dos gestores públicos;
- ii) A falta de institucionalização dos processos participativos garante que a sua prática seja da conviniência dos gestores e não um direito que os cidadãos têm de formalmente, estarem e sentirem-se envolvidos nos processos de tomada de decisão.

É importante destacar que o OP envolve a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa. O OP se apresenta como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria.

Neste sentido, a participação comunitária, no âmbito da democracia participativa, caracteriza-se como uma estrutura aberta, em constante mutação de acordo com os formatos necessários a cada realidade ou interesse. Aqui o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias e elementos de delegação, os ditos conselhos locais. Esta participação envolve, igualmente, um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes. Com efeito, o OP deve marcar a tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica que inclui partilha do poder decisório.

3.2. Modelos de Planificação Participativa e Orçamento Participativo

Tal como refere Dias (2015), as primeiras iniciativas do envolvimento dos cidadãos levadas a cabo pelos municípios, adoptaram o nome de Planificação Participativa. Nesta, a participação dos munícipes envolvia o exercício de planeamento, sem incluir a questão de recursos financeiros necessários à execução das propostas prioritárias. A primeira experiência surgiu no âmbito do programa de apoio ao desenvolvimento distrital cujos municípios pioneiros foram os de Dondo e Búzi, na província de Sofala. Com a ascensão da vila de Dondo à categoria de município, o que lhe conferiu maior autonomia, o primeiro executivo eleito reforçou o processo participativo já iniciado, tornando assim, a cidade de Dondo o berço da governação municipal participativa em Moçambique. Estas práticas foram posteriormente replicadas em diferentes distritos e municípios moçambicanos.

3.2.1. O Modelo de Orçamento Participativo de Maputo

Em 2004, durante a vigência do segundo mandato dos municípios em Moçambique, o conselho Municipal de Maputo, incluiu no seu programa de actividades, questões específicas de governação que resultaram na introdução do OP em 2008. A metodologia adoptada foi resultado das experiências anteriores do OP e PP, por um lado, e de elementos externos que deram primazia a realidade encontrada do país, por outro.

Segundo Nylén (2014) a herdada combinação do modelo híbrido do OP, contribuiu para a descentralização e desconcentração do processo de deliberação e prioridades ao nível de bairros, distritos municipais e conselho municipal. No mesmo, o bairro é concebido como o centro de planificação, e é a partir daqui que, através da participação directa (debate e votação individual) são identificadas as necessidades prioritárias. Com efeito, uma vez identificadas as necessidades, ao nível de bairro, são encaminhadas por um grupo de delegados do OP locais, eleitos pelos residentes dos bairros. Ao nível do distrito municipal são analisadas as necessidades apresentadas por todos bairros que compõem o município, são igualmente identificados e discutidos projectos concretos que deverão privilegiar o benefício de maior número possível de munícipes, maior impacto social de modo a evitar repetição de projectos nas mesmas áreas. A discussão de projectos de cada distrito municipal é acompanhada pela discussão de recursos orçamentais disponíveis para o respectivo distrito. Os projectos definidos em cada distrito municipal, em função dos recursos disponíveis, são encaminhados e apresentados ao conselho municipal pelos delegados do OP de cada distrito municipal. Os delegados distritais são eleitos entre os delegados eleitos nos bairros (Macamo, 2017).

Deste modo, a metodologia do OP Maputo estabelece que o município aloca o máximo de 15% das receitas próprias e das transferências do governo para o OP em cada distrito municipal. No entanto, a distribuição destes recursos orçamentais igualmente no DMK, responde ao tamanho da população, a área, a carência em infra-estruturas e ao desempenho fiscal do mesmo.

CAPÍTULO IV - A EFICÁCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS DO DISTRITO MUNICIPAL KAMAXAKENI

Neste capítulo, são apresentadas as principais premissas que norteiam o entendimento do assunto em discussão, abordando de forma sintética os elementos relevantes que demonstram de forma clara os níveis de eficácia do OP no distrito que se está a pesquisar.

Os dados que se apresentam neste capítulo foram colectados no Município de Maputo, concretamente no Conselho Municipal, Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional, na Direcção Municipal de Acção Social; no Pelouro de Finanças, e por fim, no respectivos bairros do mesmo distrito, com o intuito de responder aos objectivos do estudo.

O subcapítulo que se segue apresenta o perfil do DMK, e visa essencialmente trazer um retrato da estrutura física e administrativa, bem como trazer dados sobre a população que aqui habita. Os dados que a seguir se apresentam, relativos à população, são baseados nas projecções do INE para 2007.

4.1. Perfil do Distrito Municipal KaMaxakeni

4.1.1. Localização Geográfica e Divisão Administrativa

O DMK está localizado numa zona de confluência de três distritos. A norte faz fronteira com o Distrito Municipal KaMavota, através da Avenida FPLM. A Sul é limitado pelo Distrito Municipal KaMpfumo, nas Avenidas Marien Nguambi e Joaquim Chissano. A Oeste faz fronteira com o Distrito Municipal KaNlhamankulu, na Avenida de Angola e a Este pelo Distrito Municipal KaMpfumo, através da Avenida. Marginal.

Em relação a divisão administrativa, o DMK tem 430 quarteirões e está dividido em 8 bairros nomeadamente: Mafalala com 54 quarteirões, Urbanização com 27, Polana Caniço “A” com 77, Polana Caniço”B” com 55, Maxakeni “A” com 60, Maxakeni “B” com 75, Maxakeni “C” com 42 e Maxakeni “D” com 37 quarteirões, e ocupa uma área de 19,9 km². O universo populacional está estimado em cerca de 222.756 habitantes por Km² nos quais neste universo podemos encontrar 109.528 homens e 113.228 mulheres e em termos de agregado familiar temos um universo total de 84380. O Distrito possui uma população total de 91.089 habitantes, sendo 46.838 do sexo feminino e 44.251 do sexo masculino. Esta população em termos de agregado encontra-se distribuída em cerca 15.574 famílias (INE, 2010).

Feita a apresentação de informação relativa ao DMK, o subcapítulo que se segue apresenta dados sobre a Eficácia do OP no distrito em estudo. O objectivo é avaliar o nível da sua eficácia de modo a validar a hipótese supracitada.

4.2. A Eficácia do Orçamento Participativo no DMK

Em 2004, o Município de Maputo iniciou a sua tentativa de adopção de novas políticas de governação com vista a envolver os cidadãos no debate político e no processo de tomada de decisões sobre os demais aspectos que dizem respeito directo, aos bairros e distritos municipais. Este projecto conhecido como governação aberta (Presidência Aberta), privilegiava o envolvimento das populações na definição e condução dos destinos do Município, culminou com a introdução do Inquérito de Opinião anual, designada por *Report Card* em 2005, e com o desenho do Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo (PROMAPUTO) e, mais tarde, em 2008, com a primeira metodologia do OP (Conselho Municipal, 2015:3).

Em 2008 deu-se início ao Programa do OP, as reuniões de auscultação decorreram sob a liderança do próprio presidente do CMM em todos 63 bairros da cidade de Maputo.

Segundo o nosso entrevistado:

“Para o caso do nosso Distrito (na altura Distrito Municipal n.º 3, que era dirigido pelo malgrado Carlitos Nuvunga), as reuniões de auscultação da 1.º edição tiveram uma abrangência nos 8 bairros e tinham um carácter meramente consultivo, obedecendo a seguinte calendarização⁹

N.º	Actividade	Dia	Responsável	Participantes
1.	Reunião com munícipes da Maxakeni “A”	14.06.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes
2.	Reunião com munícipes da Maxakeni “C”	21.06.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes
3.	Reunião com munícipes da Maxakeni “B”	28.06.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes
4.	Reunião com munícipes da Mafalala	28.06.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes
5.	Reunião com munícipes da Maxakeni “D”	05.07.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes
6.	Reunião com munícipes da Urbanização	05.07.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes
7.	Reunião com munícipes da Polana Caniço “A”	12.07.08	Secretários e Técnicos	Munícipes
8.	Reunião com munícipes da Polana Caniço “B”	12.07.08	Secretários e Técnicos Distritais	Munícipes

⁹ Ponto focal do CMM no OP do DMK

Na mesma linha de pensamento, o nosso entrevistado acrescenta que:

“Nessas reuniões as populações levantaram diversas inquietações: (i) iluminação nas casas e iluminação pública; (ii) ligações domiciliárias de água; (iii) reabilitação das vias de acesso (Ruas); (iv) Segurança pública (acabar com roubos, criminalidade); (v) Pontecas passadiças; (vi) Reordenamento territorial”.¹⁰

Nesta edição apenas as pontecas, passadiços e melhoramento do degrau, junto as ravinas dos bairros Polana Caniço A e B, foram contempladas para o nosso Distrito. Sendo que as mesmas vieram a acontecer em 2010 (por não acarretarem elevadas somas, comparativamente aos outros projectos), e por se encaixarem perfeitamente nas atribuições e competências do CMM. (CMM, 2015)

Devido às dificuldades registadas na implementação do projecto-piloto do OP, houve uma revisão da metodologia que deu lugar a segunda edição, no qual, o bairro passou a ser a unidade de planificação e de orçamentação.

Tal como reitera o Coordenador de Desenvolvimento Estratégico do Conselho Municipal,

“A segunda edição do OP adoptou o bairro como esfera de orçamentação, ou seja, de identificação de prioridades e o distrito a unidade de definição de projectos e de orçamentação”¹¹.

Segundo o CMM (2015) no ano seguinte, em 2009, foi realizada a segunda edição do OP com o mesmo formato da 1.^a edição. Tendo-se introduzido na metodologia a priorização dos problemas por meio de sistema de votos em duas fases sendo a primeira, realizada pelo CCD, e, a segunda, por uma Equipe Distrital (formada por dos Secretários de bairro em representação do CCD, os Técnicos do Distrito e respectivo vereador) em reunião plenária no CMM, juntamente com outras equipas Distritais. Nessa edição a prioridade do Distrito recaiu para Reabilitação do prolongamento da Rua de Malhangalene, (facto que não chegou a materializar-se devido a componente financeira ser elevada).

Com efeito, o mesmo ponto focal ligado ao ramo das estruturas considera que:

“Um das grandes características das primeiras edições (1.^a a 2.^a) é que as reuniões revestiam-se de um carácter meramente consultivo, onde a população levantava as preocupações e a equipa técnica

¹⁰ Ponto focal – Direcção Municipal de Acção Social

¹¹ Coordenador de Desenvolvimento Estratégico - Conselho Municipal

fazia as devidas anotações. Depois essas anotações eram avaliadas pelas equipas técnicas dos pelouros envolvidos para depois calcularem os valores submetiam ao CMM que decidia qual dos projectos devia ser implementado em cada Distrito'¹²

Neste contexto, durante a implementação do OP surgiram fragilidades relacionadas a monitoria e fiscalização dos projectos do OP, o papel dos cidadãos terminava na identificação das necessidades e não se estendia por todo o ciclo, isso fez com que houvesse, em 2009, uma revisão da metodologia do OP e da sua implementação.

Em 2010, com a análise do Programa OP notou-se que as edições anteriores do OP revelaram:

- i) Incongruência metodológica ao nível da concepção do processo, marcada pela falta de especificação de uma verba para o OP; falta de definição de tipologias de projectos financiáveis no âmbito do processo;
- ii) Inconsistências na análise técnica dos projectos e a consequente necessidade de recursos adicionais para além dos previstos e atrasos na execução dos investimentos definidos;
- iii) Falta de compreensão dos munícipes sobre os atrasos na implementação dos projectos tendo como consequência directa a frustração dos mesmos em relação ao processo.

De modo a ultrapassar as dificuldades anteriores ligadas igualmente a falta de especificação de uma verba para o OP, houve a necessidade de introdução de mecanismos que visavam melhorias significativas na metodologia, das quais sublinhamos:

- Atribuição anual de 25.000.000 MT ao OP para o financiamento de pequenos projectos exequíveis, de fácil controlo e com impacto social.
- Para garantir esse valor máximo por bairro, o OP passou a decorrer de forma faseada, abrangendo grupos de bairros diferentes de ano para ano.
- Entre os anos 2009-2015, o processo abrangeu exclusivamente os Distritos Municipais de Nlhamankulu, KaMaxakeni, KaMavota e KaMubukwana.

Com efeito, a participação dos conselhos consultivos na definição de prioridades e projectos do distrito, o DM ficou responsável pela definição do espaço físico de localização dos

¹² Ponto focal – Direcção Municipal de Acção Social

projectos. Contudo houve outra alteração que fez surgir a terceira edição onde se reassume o bairro como sendo simultaneamente unidade de planificação e de orçamentação.

Neste sentido, de acordo o CMM (2015) mais tarde, em 2012, decorreu a terceira edição do OP e incidiu sobre os seguintes bairros:

- Maxakeni A, Construção de valas de Drenagem, projecto que não aconteceu;
- Maxakeni C, Reabilitação da EPC Maxakeni C (Reparação do pavimento de salas de aulas, Pintura interior e exterior de salas de aula, reparação da estrutura de cobertura-substituição de dois perfis metálicos, gradeamento e fornecimento de 178 (destas somente foram fornecidas 12 carteiras e o empreiteiro desapareceu);
- Mafalala, Construção de valas de Drenagem, projecto que não aconteceu;
- Urbanização, Construção de duas salas de aulas na EPC 4 congresso.

Esta edição introduziu o mecanismo de votação no local de auscultação, em cada bairro e metodologicamente foi desenhado para que os projectos não excedessem o tecto de 1.500.000 Mt e que deviam estar alinhados com as atribuições e competências de actuação do CMM.

A quarta edição aconteceu em 2013 e abrangeu os seguintes bairros:

- Maxakeni B, Reabilitação da EPC Maxaquene B;
- Maxakeni D, Reabilitação da EPC 4.º de Outubro;
- Polana Caniço A, fornecimento de carteiras a EPC Polana Caniço;
- Polana Caniço B, Reabilitação dos sanitários públicos do Hospital geral da Polana Caniço;

A Quinta realizou-se em 2014, tendo-se destinado a consolidar os projectos não concluídos nas fases anteriores. Contudo, a sexta edição do OP, veio a decorrer em 2015 e foi marcada com a actualização de verbas, tendo passado de 1.500.000 Mt par 2.500.000 Mt, de modo a acomodar a preocupação apresentada pelos munícipes de que o valor inicial de 1.500.0000 Mt era irrisório.

Neste distrito, o OP apresenta-se como um processo com múltiplas dimensões na medida em que se constituiu como uma prática de discussão e definição de problemas e prioridades que envolvem diferentes interesses, actores e arenas e/ou espaços públicos e sociais. Aqui, o OP

implicou a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, os ditos conselhos, onde foi dada primazia às formações dos secretários de bairro e chefes dos quarteirões, através de associações, grupos teatrais, grupos culturais e rádios comunitárias. A participação envolveu igualmente um conjunto de regras definidas pelos próprios participantes.

Vale ainda destacar que no DMK, o OP é considerado um mecanismo de consulta pública caracterizada por audiências sem carácter deliberativo, sem partilha do poder decisório mas como um mecanismo de controle social. No entanto, aquando da sua implantação no distrito, o OP constituiu-se num espaço de manifestações, articulações, discussões e movimentações, onde as pessoas expunham, discutiam, a princípio, o que lhes dizia respeito e afectava mais diretamente. Ao longo dos anos, nas seguintes edições do OP, o cenário foi melhorando, desenvolveu-se um plano que dava primazia ao aprofundamento das discussões, compreensão dos problemas e a busca de soluções de forma coletiva.

Contudo, a prática do OP no DMK, tem sido amplamente caracterizado pela materialização de um espaço de inclusão participativa. Onde, a introdução de formas de democracia participativa, contribuiu para uma representação melhorada da diversidade dos grupos sociais, uma vez que se trata de um espaço aberto a todos.

No entanto, questionados sobre um dos marcos que demonstram a operacionalidade do OP a nível do distrito, os nossos entrevistados afirmaram que sempre foi visível a participação activa dos moradores deste bairro nas reuniões entre quarteirões promovidas pelos conselhos locais.

“Ao nível do Distrito o OP proporcionou aos indivíduos, inclusive aos grupos anteriormente marginalizados, as mesmas capacidades e direitos de participação política. O Orçamento Participativo tem sido amplamente caracterizado como a materialização de um espaço de inclusão participativa”.¹³

Apesar do OP ter aparentemente, proporcionado formas de um verdadeiro espaço de inclusão de todos cidadãos, no DMK, estas medidas apenas contribuíram para a criação de mecanismos de simples consulta destes mesmos cidadãos.

É dentro desta linha de pensamento que o mesmo entrevistado acrescenta que:

¹³ Chefe da Estrutura do Bairro do DMK

“Durante as visitas do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, a participação de moradores deste bairros sempre foi visível e activa, na medida em que os números de participantes eram elevados, as discussões sobre a identificação dos principais problemas que o OP devia resolver eram coerentes. No entanto, eram aprovados, mas, mais tarde não eram aplicados e a sua eficácia não se fazia sentir no que diz respeito a aplicabilidade. A eficácia do OP aqui, se fez sentir em menor e reduzida escala”¹⁴.

Neste sentido, as modificações feitas no DMK incidiram não só na reestruturação a nível da organização do bairro, mas igualmente no dia a dia dos cidadãos. Foi neste contexto que passaram a desenvolver-se reuniões entre quarteirões e era visível a participação activa de grande parte dos moradores (Vide anexo III – Moradores de DMK durante o OP).

Questionados sobre a metodologia usada para convocar os moradores do bairro, os nossos entrevistados afirmaram que:

“As reuniões no âmbito da Orçamentação Participativa ao nível dos bairros são convocadas pelos secretários de bairro, que por sua vez incumbem aos seus chefes de quarteirão e chefes de dez casas a responsabilidade de informar as comunidades. As nomeações para o cargo de Secretário de bairro são feitas pelo presidente do Município, sob propostas das estruturas partidárias ao nível dos bairros. Fazem parte destas reuniões quase 75% dos moradores deste bairro. E todos participam activamente”.

Apartir da observação e das entrevistas, foi igualmente notável a materialização de projectos exequíveis marcados pela recolha de lixo porta a porta, limpeza de ruas, bairros, campos, actividades recreativas, fortificando assim a união entre os moradores.

4.2.1. Critérios de elegibilidade das propostas

Visando essencialmente avaliar a operacionalização do OP neste bairro, e igualmente analisar de modo a perceber a eficácia, descrevem-se a seguir os critérios pelos quais os projectos susceptíveis de aprovação obedeceria.

- Não ultrapassar a estimativa de custo de execução de 1.500.000,00Mt;
- Aplicar em investimento ou aquisição de Equipamentos para benefício directo dos munícipes;
- Ser abrangido em área de competência do CMM;
- Não ultrapassar o prazo de execução de 2 (dois) anos;
- Não ser um projecto já previsto no Plano de Actividades e Orçamento do CMM.

¹⁴ Idem

Tal como afirma o nosso entrevistado:

“De facto, a nível do bairro houve uma tentativa de implementação de todos estes critérios, notável a título de exemplo, com a reabilitação de ruas de acesso, limpeza e recolha de resíduos sólidos ao domicílio, iluminação das ruas, entre outros. Porém houve falha por um lado na aplicabilidade destes projectos, e falta de cumprimentos de prazos de entrega destas obras, por outro, violando assim o critério ligado ao prazo de execução”¹⁵.

As fraquezas identificadas poderiam ser facilmente suplantadas se o OP fosse mais que um mecanismo de simples consulta aos cidadãos. Assim, o OP impulsionaria a criação de um verdadeiro espaço de inclusão destes, mas, com a componente de partilha do poder de decisão e não apenas, com bases de participação meramente consultiva.

4.2.2. Tipologias possíveis de projectos

Apesar das incongruências supracitadas, é importante destacar que a nível do distrito a operacionalização e materialização do OP, ainda que deficitária, tal como refere a chefe de 10 casas do DMK, foi marcada pelo seguinte:

“A aplicabilidade destes projectos, foi deficitária, na fase embrionária, contudo possível. Este facto notabilizou-se aquando da implementação do Projecto de Recolha de lixo ao domicílio, iluminação pública, bem como actividades culturais para os nossos filhos, e, para nós”¹⁶.

Outra entrevistada acrescenta que,

“Ainda que deficiente, houve uma tentativa de efectivação e aplicação de projectos, cuja sua operacionalidade tinha sido discutida no OP a nível do bairro, ainda que não tenham sido perfeitos, o importante é que houve tentativa de implementação”¹⁷.

Os pressupostos básicos da teoria da democracia participativa sustentam que a realização das demandas constituem um elemento impulsionador da participação dos cidadãos. Servindo-se desse pressuposto, pode-se afirmar que, de modo a impulsionar uma maior participação dos cidadãos no ciclo do OP, bem como em outros mecanismos de governação participativa, é necessário que as dificuldades e necessidades partilhadas pela população, sejam efectivamente atendidas dentro de curto espaço de tempo para que esta, reconheça que o OP visa melhorar as suas condições de vida dando primazia à partilha do poder decisório.

¹⁵ Chefe do quarteirão do Bairro Maxaquene

¹⁶ Chefe de 10 casas do DMK

¹⁷ Chefe da Estrutura do Bairro de Mafalala

4.3 O Cidadão na Orçamentação Participativa do Distrito Municipal KaMaxaqueni

Da pesquisa de campo, notou-se que os maiores problemas que se debateram na implementação do OP no período 2008-2015 foram maioritariamente ligados a falta de decisão final sobre os projectos.

Neste contexto a Chefe do quarteirão do bairro KaMaxakeni considera que,

“Os grandes problemas do OP no bairro estiveram ligados a desorganização e falta de orçamento. Esta desorganização notou-se sempre que os cidadãos participavam no OP, discutiam em geral sobre os projectos a serem implementados, e mais tarde, viam implantados outro tipo de actividades diferente das escolhidas. Também foi notória a falta de orçamento, exactamente porque identificávamos por exemplo a necessidade de iluminação nas ruas do bairro, mas as ruas continuavam sem iluminação”¹⁸.

E acrescenta que,

“Era feito todo processo de auscultação até a definição dos projectos prioritários, e mais tarde não assistia-se a efectivação do mesmo sob pretexto de orçamento por parte do CMM. Grande parte dos projectos que se efectivaram e que vimos acontecer, não são os que nós escolhemos, mas sim o que eles decidiram sozinhos, implementar. Nós estávamos lá para discutir, mas a decisão final, na prática era deles”¹⁹.

O envolvimento das comunidades no processo de Orçamentação participativa, assenta-se ao papel que os participantes desempenham na tomada de decisão final sobre os projectos de desenvolvimento prioritários.

Todavia, a questão que se pretende colocar neste ponto tem a ver com o nível de estágio meramente consultativo que precisa de ser investido por um verdadeiro engajamento do cidadão na governação municipal. Visto que permanecem, portanto, desafios em materializar a governação participativa.

O ponto focal do OP no distrito, afecto na Direcção Nacional de Acção Social do Conselho Municipal considera que,

“Na altura, os Distritos Municipais percebiam que o OP seria implementado apenas por nós, como Pelouro. No entanto, a nível do bairro, votava-se e apostava-se apenas em projectos grandes (reabilitação de escolas, construção de centros culturais e de parques) ignorava-se a questão de orçamento e que se devia começar de pequeno para grande”.

¹⁸ Chefe do quarteirão do Bairro KaMaxakeni

¹⁹ Idem

Relativamente a esta questão, sobre quem realmente decide sobre os projectos prioritários a serem desenvolvidos no âmbito de Orçamento Participativo, consta do Relatório das Actividades Realizadas no Âmbito do OP em Maputo (2015), que para o desenvolvimento do processo de Orçamento participativo, o CMM criou diferentes equipas de trabalho, nomeadamente:

Equipa de Coordenação do OP, a qual compete a condução técnica global do processo, concretamente a elaboração e actualização dos instrumentos de participação, a produção de material informativo, a articulação com as diferentes Unidades Orgânicas do CMM, o acompanhamento de todas as fases do OP, a monitoria e avaliação global do processo. Esta equipa responde em termos directos e hierárquicos à coordenação política do OP;

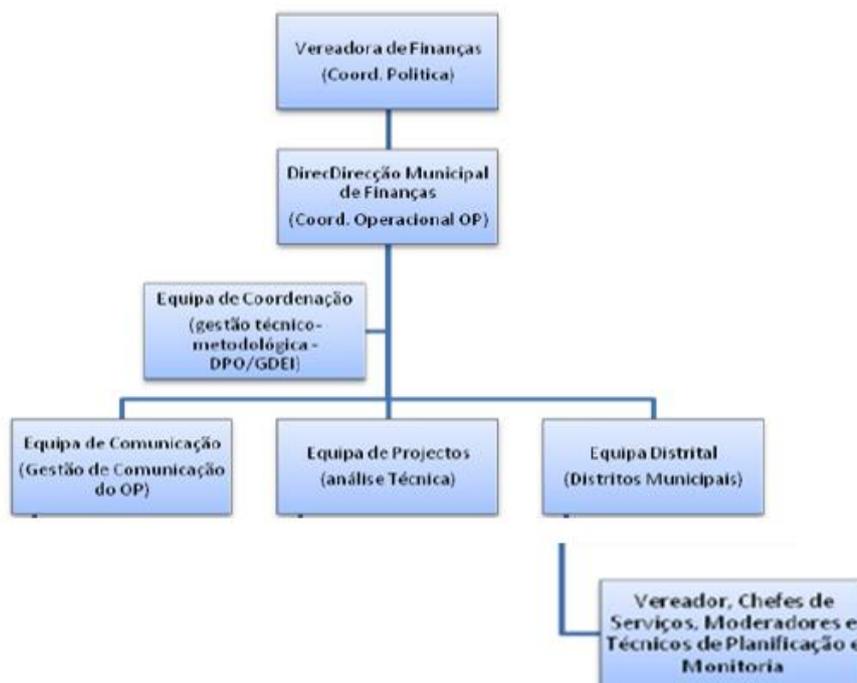
Equipa de Comunicação do OP, chefiada pelo Director do Gabinete de Comunicação, com responsabilidade de garantir a implementação de estratégias de comunicação para o OP, produção de material informativo e de comunicação (panfletos, sensibilização dos cidadãos, etc) com vista a garantir uma comunicação permanente entre o CMM e os diferentes actores do OP a nível do distrito.

Equipa Técnica de Projectos do OP em coordenação directa com o Gabinete de Estudos e Projectos, contudo garantindo a articulação com todas Unidades Orgânicas do CMM. Tinham a principal tarefa de efectuar a análise técnica de viabilidade das propostas. Fazim igualmente parte desta equipe, os delegados de serviços dos Distritos Municipais;

Equipes Distritais compostas pelo Vereador de Distrito, pelo chefe de serviços, moderador das Reuniões de bairro e pelo técnico de Planificação e Monitoria.

De igual modo, a figura (diagrama) que se segue, ilustra a natureza de divisão das tarefas acima referidas.

Figura 1: Organograma do OP



Fonte: Relatório das actividades realizadas no OP (1ª a 6ª edição), Maputo, 2015.

Como se pode ver, há aqui um maior envolvimento de pessoal do órgão central do conselho municipal, desde os responsáveis políticos até o corpo técnico. Daí que a centralização extrema do OP, é consequência desta divisão de tarefas que abarca maioritariamente o CMM, em quase todas suas etapas desde a sua concepção, implementação monitoria e avaliação, cabendo aos munícipes, o que Nylen (2014), chamou de “papel mínimo”.

O centralismo excessivo do processo de Orçamento Participativo também pode ser visto nas diferentes actividades que decorrem nos dois ciclos anuais do OP, nomeadamente o Ciclo da Definição Orçamental (que acontece no Primeiro ano do processo de OP) e o Ciclo de Execução Orçamental (que acontece no segundo ano do processo de OP). A figura que se segue ilustra o Ciclo da Definição Orçamental, com igual objectivo de demonstrar os níveis do envolvimento do cidadão na Orçamentação Participativa.

Neste sentido, de modo a reduzir o excesso do centralismo, à semelhança do pessoal do órgão central, o cidadão devia fazer parte da equipa de coordenação. Através do seu envolvimento, este desempenharia papel relevante na gestão técnico-metodológica do OP à nível do seu distrito. A inserção deste cidadão a partir da terceira etapa do OP, alavancaria o papel considerado mínimo, passando agora para um estágio mais que consultivo.

Figura 2: Ciclo de Definição Orçamental do OP



Fonte: Relatório das actividades realizadas no OP (1ª a 6ª edição), Maputo, 2015.

O Ciclo de Definição Orçamental subdivide-se em 6 fases principais, nomeadamente (1) fase de preparação do processo; (2) Divulgação e Mobilização Pública; (3) Definição de projectos prioritários; (4) Análise e Validação técnica; (5) Aprovação do Plano e Orçamento; (6) Avaliação global do Projecto.

A primeira fase Preparação do Processo é marcada por um lado, pela Revisão da metodologia do OP, que implica a revisão dos aspectos metodológicos do processo (as fases, os instrumentos de participação, o enquadramento normativo); e por outro, a formação das equipas operacionais (nomeadamente, a equipa de coordenação, equipa de comunicação, a equipa técnica de projectos do OP e a equipa distrital.

De acordo com Macamo (2017:68-69) o Conselho Municipal da cidade de Maputo criou diferentes equipas de trabalho, que envolviam o seguinte:

- Equipa de Coordenação** compete a condução técnica global do processo, concretamente a elaboração e actualização dos instrumentos de participação, a

produção de material informativo, a articulação com as diferentes Unidades Orgânicas do CMM, o acompanhamento de todas as fases do OP, a monitoria e avaliação global do processo. Esta equipa responde em termos directos e hierárquicos à coordenação política do OP.

- ii) **Equipa de Comunicação** é chefiada pelo Director do Gabinete de Comunicação, esta equipa tem como responsabilidade garantir a implementação de uma estratégia de comunicação para o OP, produção de material informativo e de comunicação a garantir uma comunicação permanente entre o CMM e os diferentes actores do OP.
- iii) **Equipa Técnica de Projectos** está sediada no gabinete de Estudos e Projectos e assegura a articulação com todas Unidades Orgânicas do CMM que se justifiquem. Compete a esta equipa, efectuar a análise técnica de viabilidade das propostas. Esta equipa inclui igualmente a participação dos chefes de serviços dos Distritos Municipais;
- iv) **Equipas Distritais**, compostas pelo Vereador de Distrito, enquanto responsável político local, pelo chefe de Serviços, pelo moderador das Reuniões de Bairro e pelo técnico de Planificação e Monitoria.

A segunda fase diz respeito à Divulgação e Mobilização Pública e nela ocorrem as seguintes actividades:

- Organização de acções de informação e divulgação do OP de forma a ampliar a capacidade de mobilização dos munícipes pra a participação nas reuniões;
- Preparação de acções de divulgação do OP envolvendo os órgãos de comunicação social;
- Sociedade civil e universidades, com o objectivo de melhorar cada vez mais a difusão da informação.

A terceira fase, a fase de Definição de Projectos prioritários, é a que mais se adequa ao presente estudo, pois contempla exclusivamente a realização de sessões públicas ao nível dos distritos municipais. Para o caso específico de DMK, é nesta fase onde os cidadãos são chamados a participar de forma directa no processo de OP através de reuniões marcadas por debates públicos e consulta. Estas reuniões orientadas de acordo com a seguinte ordem de trabalho:

- Recepção dos participantes/ Constituição dos Grupos de Trabalho;
- Mensagem de abertura (Vereador DM);
- Ponto de situação sobre as edições anteriores do OP e apresentação da metodologia do OP;
- Apresentação da metodologia da reunião:
- Trabalhos em Grupo;
- Apresentação das propostas dos Grupos de Trabalho em Plenário;
- Criação dos grupos de monitorização participativa
- Votação das propostas;
- Contagem pública dos votos e apresentação dos resultados.

A equipa do OP deve chegar ao local da Reunião de Bairro como uma as pessoas que chegam para nela participar e prestar eventuais esclarecimentos, assim como encaminhar as pessoas para os grupos de trabalho. Esta actividade é realizada pelo moderador com a colaboração dos voluntários, Chefes de Serviço, Secretário de Bairro e Coordenação/Gestão do OP. Aqui o principal instrumento é a ficha de presença devidamente preenchida. (Vide anexo IV – Ficha de Presenças)

Formação de grupos de trabalho – A distribuição das pessoas pelos grupos deverá ser sorteada, através de um método simples, para garantir a heterogeneidade dos munícipes. Com isto pretende-se evitar a auto-organização dos participantes por quarteirão. Os Grupos de Trabalho devem ter um número aproximado de 9 a 11 elementos. Recomenda-se que seja um número ímpar. Os grupos devem ficar dispostos pelo espaço, não muito próximos uns dos outros, de forma a não inviabilizar os debates no interior de cada grupo. Deve ficar claro que cada participante só terá direito a apresentar uma proposta dentro do seu grupo. Cada grupo tem que nomear um porta-voz. Este será responsável pelo preenchimento da ficha de hierarquização de projectos (Vide anexo V – Ficha de Proposta de grupos) e pela apresentação dos resultados no plenário. Estas tarefas são realizadas por moderadores, com apoio dos chefes de serviço e a equipe do bairro.

Estes grupos de trabalho devem funcionar da seguinte forma:

- Apresentação dos participantes;
- Apresentação individual da proposta de cada participante. Esta deve ser feita de forma sintética (qual é a proposta, local de implementação e razões da sua necessidade).

Podem participar pessoas que não têm propostas para apresentar. Verificar se existem propostas idênticas dentro do mesmo grupo;

- O porta-voz deve escrever na ficha as propostas que foram apresentadas. Esta sistematização só deverá ocorrer depois de apresentadas todas as propostas;
- Gerar um debate entre os participantes sobre a necessidade e a urgência de cada proposta;
- Decidir a ordem de prioridades . Isto pode ser feito com base numa estratégia de consenso ou com recurso a voto entre os participantes. O voto pode ser por “braço no ar”.

Estas actividades são igualmente realizadas pelos moderadores, com o apoio dos voluntários, asseguram o correcto funcionamento de cada grupo. Os Chefes de Serviço prestarão apoio à clarificação das propostas, de forma a que essas possam ser elegíveis perante os critérios técnicos estabelecidos. A Equipa de Coordenação/Gestão do OP deverá estar disponível para apoiar os moderadores e os Chefes de Serviço.

Os porta-vozes apresentam em plenário a proposta prioritária de cada um dos grupos. Esta apresentação deverá ser sintética e com indicação do local de implementação e as razões da sua necessidade. Depois de apresentadas todas as propostas, é necessário prever algum tempo para responder a algumas situações, como por exemplo:

- i) possibilidade de fusão entre propostas iguais ou próximas;
- ii) resposta a pedidos de esclarecimento por parte de alguns participantes;

Nesta etapa os moderadores asseguram a correcta intervenção de cada porta-voz, os chefes de serviço tomam nota dos elementos essenciais referentes a cada proposta (nome, descrição, local e justificação da necessidade), para os colocar na Acta da Reunião. Por seu turno, a Equipa de Coordenação/Gestão do OP em cartolinas, escreve o nome das propostas à medida que essas são apresentadas e colocá-las na parede, juntamente com os desenhos ilustrativos e as urnas de voto. Posteriormente, sempre que possível, são notórios os seguintes critérios na constituição destes grupos: 4 pessoas (2 homens e 2 mulheres); Cidadãos não integrantes da Administração (inclui Chefes de Quarteirão, Secretários de Bairro, Chefes das 10 casas, Conselhos Consultivos); Moradores do bairro; Proponentes dos projectos. A estes quatro critérios devem ainda somar-se duas preocupações, nomeadamente a selecção de pessoas em situações de vulnerabilidade e de jovens sempre que possível).

Priorização dos projectos – aqui ocorre a hierarquização dos projectos do bairro, através de voto secreto e individual. Os cidadãos são solicitados a votar nas propostas que consideram ser as mais prioritárias. A equipa de Coordenação/Cordenação do OP solicita aos participantes que formem uma fila de votação. Nesse momento é entregue um cartão de voto a cada participante, devendo este depositá-lo na urna corresponde à proposta que quer escolher, sendo adicionada uma urna a cada proposta. (Vide anexo VI – Projectos expostos e urnas com votos depositados). Por último ocorre a contagem pública dos votos e a posterior divulgação dos resultados. (Vide anexo VII – Boletim de contagem de votos)

Contudo, vale lembrar que no Bairro da Mafalala a decisão final sobre a viabilidade dos projectos coube a equipa de análise técnica e com os Chefes de Serviço dos distritos municipais. Aqui a definição de um determinado projecto prioritário ao nível dos bairros não garantiu a sua viabilização, pois o projecto escolhido como prioritário pelos cidadãos, não coincidiu com o projecto implementado.

Como refere o relatório das actividades realizadas no OP (1ª a 6ª edição), no caso da Mafalala, foi escolhido como projecto prioritário, durante a reunião do bairro, a construção de valas de drenagem (com 41% do total dos votos), seguindo-se a construção de um centro infantil (com 28% dos votos), em terceiro lugar esteve a reabilitação das escolas Primárias Completas Unidade 22 e Unidade 23 (com 17% dos votos), e por último a reabilitação do campo da Mafalala (com 12% dos votos). Todavia, apenas a terceira prioridade foi executada. Esta decisão, bem como os arranjos por de trás da mesma não foram comunicadas aos participantes, tendo estes se surpreendido com o decorrer das obras nas Escolas Primária Completas Unidade 22 e Unidade 23.

Apesar de se enquadrar nas normas de funcionamento do OP, o caso da Mafalala revela uma fragilidade do processo de OP no que diz respeito a partilha do poder decisório. O facto de os munícipes não serem envolvidos na deliberação final sobre o projecto a ser implementado (alegadamente por este ser um assunto meramente técnico), suscita, por um lado, dúvidas e até desconfianças relativamente aos reais motivos que ditam a escolha de outro projecto em detrimento do projecto priorizado pelos cidadãos.

Este facto valida a constatação segundo a qual, o OP não implicou a criação de um verdadeiro espaço de inclusão dos cidadãos, apenas contribuiu para a criação de mecanismos de simples consulta dos cidadãos. Por outro lado, levanta dúvidas sobre quem realmente decide sobre as prioridades no processo de Orçamentação Participativa.

As informações colectadas dão indícios de que os progressos alcançados na prática de gestão municipal com a implementação do OP ainda são pouco significativos. Embora preconizem a partilha de poder de decisão e de responsabilidades entre o executivo municipal e cidadãos

A quarta fase, Análise e Validação Técnica incide sobre o projecto mais votado em cada bairro, passando para o segundo na lista sempre que o primeiro não for viável, ou em situações em que o orçamento atribuído ao bairro permitir financiar mais do que um investimento. Aqui, as actividades contemplam visitas para avaliar as condições de implementação física de cada projecto.

Com efeito, concluída a análise técnica, os projectos são organizados em carteiras de investimentos que são enviados para os distritos municipais para o seguimento do lançamento de concursos em coordenação com o Departamento de Aquisições, seguindo-se a adjudicação das e execução das empreitadas.

A quinta fase, Aprovação do Plano e Orçamento, corresponde à inclusão dos projectos do OP na proposta de Plano e Orçamento do Conselho Municipal de Maputo para o ano seguinte.

A sexta fase, fase de avaliação global do processo exige a observância do instrumento de gestão e monitoria de todas as fases do processo que serão essenciais para a constituição de uma base documental sobre toda dinâmica de participação. Durante o processo de OP recomenda-se o mapeamento de todos os envolvidos no modelo de monitoria e avaliação do OP e das respectivas funções. Ao nível interno, destaca-se o papel das Unidades Orgânicas implicadas assim como da Equipa Técnica do OP, a qual cabe a condução técnica de todo o trabalho.

No DMK, o OP não conseguiu romper com a falta de transparência na tomada de decisão e com o padrão de gestão autoritária. Houve mais consulta do que partilha do poder decisório, tendo a participação dos cidadãos se restringido a fase identificação de necessidades, exercendo estes, apenas um papel preponderante na eleição de prioridades.

Além disso, as demandas priorizadas não tiveram um tratamento transparente; não houve orçamentação de nenhum projecto identificado nas reuniões do Conselho Consultivo relacionadas ao segundo ciclo de OP; a população não participou na monitoria da implementação dos projectos e nem teve o informação em tempo útil sobre o nível de implementação dos projectos de investimentos para os seus bairros.

Portanto, o OP não implicou a criação de um verdadeiro espaço de inclusão de cidadãos, apenas contribuiu para a criação de mecanismos de simples consulta, destes. O OP proporcionou uma participação meramente consultiva, e inovadora para os cidadãos do DMK.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES

O propósito deste trabalho era analisar o processo de orçamentação participativa, como mecanismo de viabilização da democracia participativa. Findo mesmo, foi possível constatar que no país, concretamente no Município de Maputo, o OP chegou como uma nova tendência que foi mais tarde considerada global devido ao rumo que a mesma tomou.

Como resultado de mudanças institucionais, o OP considerou os resultados da participação dos cidadãos como derivados do passado histórico inerente aos padrões de relacionamento institucionalmente estabelecido entre o governo e os cidadãos, recorrendo dessa forma as premissas teóricas lançadas pela abordagem do Neo institucionalismo histórico. Para a análise empregou-se a teoria da democracia participativa pois a mesma defende a adopção de mecanismos de participação que permitem o exercício directo da cidadania e a partilha do poder para a consolidação democrática.

A análise das entrevista revelou que o OP proporcionou, aparentemente, formas de um verdadeiro espaço de inclusão de todos cidadãos no DMK, contribuindo apenas para criação de mecanismos de simples consulta destes. Em diversas etapas do processo de OP analisados na presente pesquisa, foi possível detectar a ocorrência de elementos comportamentais, da parte dos actores, que constituem, até certo ponto, uma reprodução de padrões comportamentais herdados das instituições precedentes à adopção do OP. Durante a implementação do OP, surgiram fragilidades relacionadas a monitoria e fiscalização dos projectos. O papel dos munícipes terminava na identificação das necessidades e não se estendia por todo ciclo. Pois, as dificuldades e necessidades partilhadas pelos cidadãos não eram efectivamente atendidas. Assim era notório o verdadeiro engajamento do cidadão na governação municipal, contudo, com grandes desafios na materialização da partilha do poder decisório.

O OP foi considerado um mecanismo de consulta pública caracterizada por reuniões sem carácter deliberativo, sem tomada de decisão e controle social. Aqui, o OP foi amplamente caracterizado pela materialização de um espaço de inclusão participativa, onde grupos anteriormente marginalizados, passaram a ter as mesmas capacidades e direitos de participação política. As entrevistas providenciaram ilustrações que demonstram um centralismo excessivo do processo do OP. Esta situação fez com que coubesse aos munícipes o papel mínimo, pois em quase todas suas etapas, desde a sua concepção, implementação, monitoria e avaliação o processo do OP estivesse visível um maior envolvimento de pessoal do órgão central do conselho municipal, desde os responsáveis até ao corpo técnico.

Foi igualmente possível constatar, com as entrevistas, que um dos maiores ganhos verificados durante o período em estudo (2008-2015), foi uma participação activa dos munícipes apenas na identificação e tentativa de resolução dos problemas do seu distrito. Facto que contribuiu activamente para a reorganização e reestruturação social do mesmo.

Com efeito, a falta de partilha do poder decisório, falta de coordenação entre os técnicos de diversas áreas; a insuficiência de meios técnicos, principalmente para a divulgação ou comunicação da abertura de um novo processo de OP; são apontados como sendo os principais desafios que o DMK e o CMM, em geral, deve prestar mais atenção.

Como evidenciou-se ao longo do trabalho, o Orçamento participativo pressupõe um mecanismo de participação comunitária, onde o poder decisório compete a esta mesma comunidade, através da identificação das suas necessidades e selecção das suas prioridades mediante, discussão, debate e votação. No entanto, supõe-se com este mecanismo de participação comunitária, que o poder decisório seja devolvido aos delegantes, ou seja aos cidadãos que delegaram, por via de sufrágio universal, a responsabilidade de tomada de decisões sobre assuntos de interesse do seu distrito, aos seus representantes nos governos municipais. Todavia, a forma como este processo se denerola não permite a partilha do poder decisório visto que a decisão final sobre a aprovação dos projectos cabe a equipa de Análise Técnica sediada no gabinete de estudos e projectos no Conselho Municipal.

Estas evidências demonstram igualmente, que ha um excesso controlo do processo de Orçamento Participativo por órgãos centrais do Conselho Municipal, facto que, por um lado torna o processo bastante centralizado, e por outro retira o sentimento de pertença ao seu Distrito, por parte dos cidadãos.

Existem ainda desafios que limitam a participação de alguns cidadãos (com certo nível escolarização). Ademais, estes consideram a sua participação limitada por falta de informação, dai que urge a necessidade de introdução de programas ou assuntos ligados ao OP serem transmitidos igualmente nos mídias e que haja divulgação do mesmo através da arte e cultura (publicidade, música, teatro, desenhos, estampagens, etc.).

Ao longo do trabalho é validada a hipótese segundo a qual, a orçamentação participativa não implicou a partilha do poder decisório, o OP contribuiu apenas, para a criação de mecanismos de simples consulta dos cidadãos, mesmo se inovadora.

RECOMENDAÇÕES

Para melhoria do cenário principalmente a nível do CMCM devia haver integração de múltiplos canais de divulgação da informação sobre o OP (por exemplo, além das tradicionais convocatórias, usar panfletos, as rádios comunitárias, espaços de antena na rádio como na televisão, jornais, campanhas porta-a-porta, etc) com vista a mobilizar efectivamente a população tomar parte nas reuniões do processo de orçamentação participativa. Além disso, há necessidade de disponibilizar informação em tempo útil à nível das comunidades de modo a aumentar o envolvimento dos cidadãos no processo.

É igualmente recomendável que se estabeleçam parcerias com ONG's e Organizações de Sociedade Civil local, cujo papel se traduziria na capacitação das pessoas sobre os direitos e deveres dos cidadãos e destes face ao Município. Formações sobre questões ligadas ao orçamento como um instrumento importante da acção governativa. Isto pode ser feito através da formação de voluntários nos bairros que teriam como papel coordenar acções de divulgação de informação sobre o OP e outros mecanismos de governação participativa junto a população.

O OP como mecanismo da democracia participativa deve contribuir para a melhoria do diálogo entre o governo municipal e os seus cidadãos. Para que tal se efective é necessário que a metodologia do OP se adapte ao bairro, o nível mais baixo da estrutura administrativa do Município como a unidade de planificação, orçamentação e implementação do OP, possibilitando a participação directa dos cidadãos tanto na partilha do poder decisório, assim como na identificação de seus problemas e soluções, na orçamentação de projectos específicos por eles definidos, e, no acompanhamento do processo de execução dos empreendimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, N.; GOMES, M. (2008). *Um Balanço da Literatura sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Avanços e Desafios*. In Democracia Participativa – a experiência de Belo Horizonte, Editora Leitura, Belo Horizonte.

BAHL, R. (1999). *Descentralização Fiscal: Uma Perspectiva Mundial*. In: Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e de Gerenciamento Financeiro Local, 1999, Viena, Áustria. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Viena, Áustria. Centro Multilateral de Estudos Tributários da OECD.

BANCO MUNDIAL (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*.

BLAIR, H. (2000). *Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries*. World Development.

CABANNES, Y. (2009). *72 Perguntas Frequentes Sobre o Orçamento Participativo*. Londres: UN Habitat.

CANHANGA, V. (2009). *Descentralização, Participação Comunitária e Desenvolvimento Municipal: o caso do Município de Quelimane*. Tese (Licenciatura em Administração Pública) – FLCS, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

DAUCE, V. D. (2013). *A Governação em Moçambique: Fases e Processos*. Dissertação de Mestrado em Governação, Competitividade e Políticas Públicas. Universidade de Aveiro, Portugal.

DIÁLOGO GLOBAL, *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – Um Convite à Cooperação Global*. Estudo No 25, Engagement Global gGmbH, Bona, Março, 2012.

DIAS, N. (2015). *Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique*.

FAVARETO, A. & ARRAES, N. (2007). *Governança Participativa e as Instituições para o Desenvolvimento Rural: um Estudo do Município de Campinas*. São Paulo: UNICAMP

FARIA, F. & CHICHAVA, A. (1999). *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Lei nr 9/96, de 22 de Novembro de 1996*.

FONSECA, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC

FORQUILHA, S. (2007). *Remendo Novo em Pano Velho: O Impacto das Reformas de descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique*. Conference paper n° 10. Maputo: IESE.

FORQUILHA, S. (2009). *Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-Patrimonial. Um Olhar a partir dos Conselhos Locais e OIL em Moçambique II Conferência do IESE, “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”, Maputo*.

- Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- GONÇALVES, T. (2009) *Orçamento Participativo: “Um Contributo para a Construção da Cidadania e da Democracia nos Níveis Locais”*. NÚCLEO DE ESTUDOS E CONHECIMENTO.
- INE. (2010). *III Recenseamento geral da população e habitação - Resultados definitivos*. Maputo: INE.
- LANGA, L. (2012) *Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa: o caso do Município da Cidade de Maputo (2008-2011)*. Tese de Licenciatura em Administração Pública. Universidade Eduardo Mondlane. Maputo
- MACAMO, H. (2017). *Participação Comunitária Na Governação Municipal Em Moçambique: Um Olhar Sobre o Orçamento Participativo no Município da Cidade de Maputo*. Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública. Universidade Eduardo Mondlane. Maputo
- MACHOHE, A. P. J. (2011). *Limits to Decentralization in Mozambique: Leadership, Politics and Local Government Capacities for Service Delivery*. Erasmus University Rotterdam.
- MERKLEIN, A. (2009) *Governação Urbana e Estratégias de Redução da Pobreza em Maputo – exemplos do desenvolvimento actual*. Revista Científica Inter-Universitária – Economia, Política e Desenvolvimento. Vol.1. Nº 3.
- MCCLEERY, R.; JAHAN, S. (2005). *Making Infra-structure Work for the Poor: Synthesis Report f Four Country Studies – Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia*. UNDP, New York.
- Município de Maputo (2008a). *Metodologia do Orçamento Participativo*.
- Município de Maputo (2010). *Metodologia do Orçamento Participativo*. 2ª edição
- _____ (2012a) *Guião da Orçamentação Participativa Municipal em Moçambique*. 2ª edição.
- Município de Maputo (2008b). *Principais Prioridades por Distrito Municipal*.
- Município de Maputo (2008c). *Mapas de Sistematização das Informações sobre os Projectos Distritais*.
- Município de Maputo (2008d). *Distribuição dos Recursos do OP por Projectos e por Distritos Municipais*
- _____ (2008e). *Informação Básica dos Projectos Distritais Definidos no Âmbito do OP*. DM
- NETO, N. C. (2009). *Orçamento Participativo: O Processo de Implementação em São Luís Brasil*: Univesrsidade Federal do Maranhão
- NGUENHA, E. (2009) *Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo*. II Conferência do IESE sobre “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”

- NGUENHA, E. CAMBRAIA, A. (2008). *Dissemination Paper on Participatory Budget Experiment: Approaches to Brazil's Patterns and to African Context*. Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte.
- NUVUNGA, A. (2008). *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*. Maputo: Centro de Integridade Pública
- NUVUNGA, Adriano (2008). *Governança e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Maputo: Centro de Integridade Pública
- NYLEN, W. (2014). *O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique)*. Cadernos IESE N.º 13P
- PASSO, L. S (2009). *Dinâmicas da Gestão Local em Moçambique (1990-2005): uma abordagem dos conteúdos do Desenvolvimento Económico Local*. São Paulo
- PEREIRA, J. C. G. (2012). *A Descentralização Ajuda a Reduzir a pobreza política em Moçambique?* In: Brito, L., Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (2012). Maputo: IESE.
- QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª ed. Lisboa: gradiva
- REAUD, B. A (2012). *The Political Economy of Local Democracy: Decentralization and Performance in Mozambique since 1998*. PhD Thesis, The American University, International Relations
- ROCHA, J. A. O. E ZAVALA, G. J. B. (2015). *Desenvolvimento do Poder Local em África: o caso dos municípios em Moçambique*. In: Revista Cadernos de Estudos Africanos. Lisboa: Centro de Estudos Internacionais.
- SABELA, A. A. (2015). *Avaliação do Impacto dos Projectos do Orçamento Participativo no Desenvolvimento do Distrito Municipal KaMavota 2012-2014*. Tese de Licenciatura em Administração Pública.
- SIMIONE, A. A. (2017). *Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal em Xai-Xai*. Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais.
- TREVISAN, A. P.(2008). *Avaliação de Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de Um campo em construção*, RAP – Rio de Janeiro 42(3):529-50, Maio/Jun.
- UNITED NATIONS, (2006). *Definitions of basic concepts and terminologies in governance and public administration*. New York: ESC.
- VEDOR, B. & CARDOSO, L. (2010). *Estudo de Caso: O Processo de Planificação e Orçamentação Participativa*. Municipio do Dondo. ANAMM, Dondo.
- WAMPLER, B. (2007) *Participatory Budgeting: Public Sector Governance and Accountability Series*. ANWAR SHAH. WORLD BANK.
- WEIMER, B. (2012). *Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: “Mantendo a Falta de Clareza?”: Conjunturas, Críticas, caminhos, resultados*. Maputo: IESE.

WEIMER, B. & BOROWCZAK W (2012). *Andar com bengala emprestada: O apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995–2011*. Maputo: IESE

Legislações

MAE & MPD (2009). Diploma Ministerial nº 67/2009, de 17 de Abril de 2009. *Guião sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais*, Novembro, 20

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei nº 8 /2003, de 19 de Maio, Maputo – *Estabelece Princípios e Normas de Organização, competência e Funcionamento dos órgãos Locais d Estado*, BR nº 20, 1ª Série, Supl.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Lei Nº 2/97 de 18 de Fevereiro – *Quadro Jurídico para a Implantação das Autarquias Locais*, BR nº 7, 1ª Série, 2º Supl.

Lei 2/97 de 18 de Fevereiro. Cria as autarquias locais.

Lei 3/94 de 13 de Setembro *Quadro Institucional dos Distritos Municipais*.

Lei 9/96 de 22 de Novembro. *Emenda Constitucional de 1996*.

Lei 3/2008 de 2 de Maio. *Cria os 10 novos municípios de categoria de vila*.

Lei 10/97 de 31 de Maio. *Cria as Primeiras 33 Autarquias*.

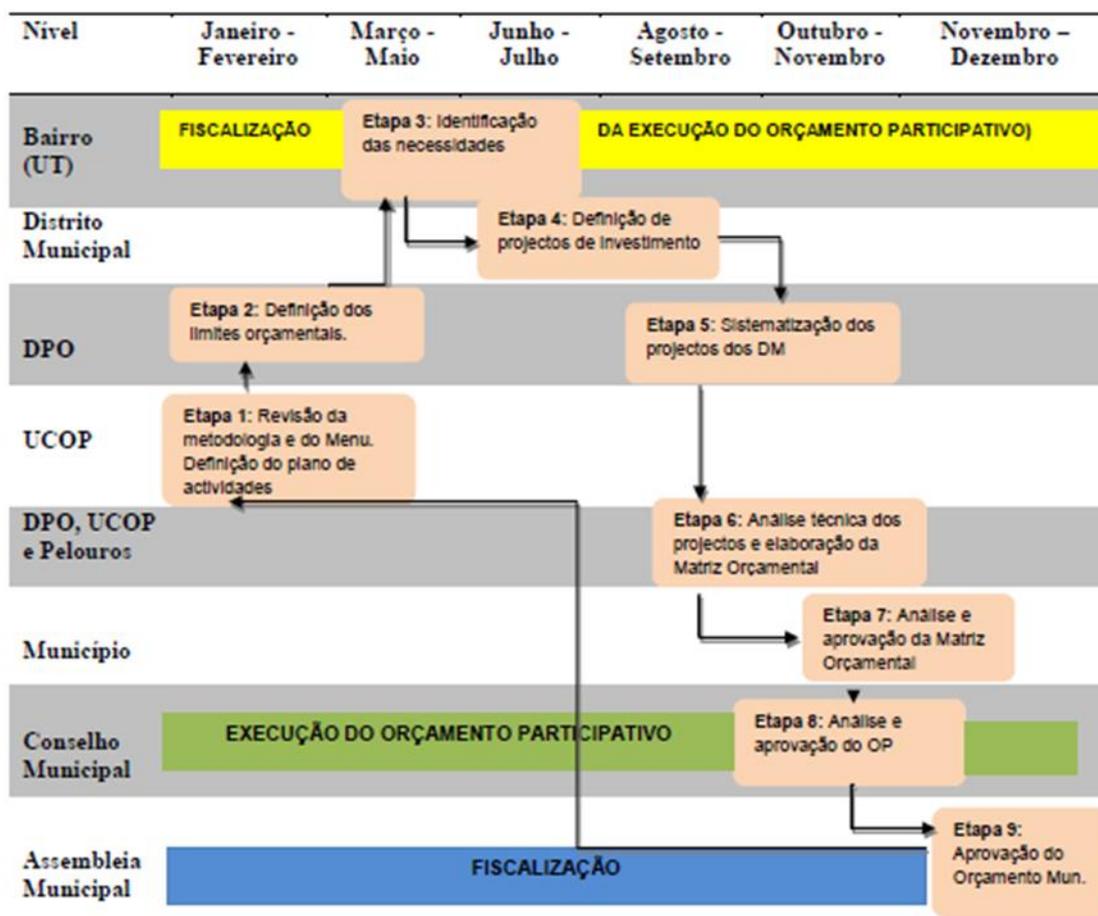
Lei 11/97 de 31 de Maio. *Lei sobre “Finanças e Património das Autarquias Locais*.

Decreto 51/2004 de 1 de Dezembro. *Regulamento de Organização e funcionamentos dos*

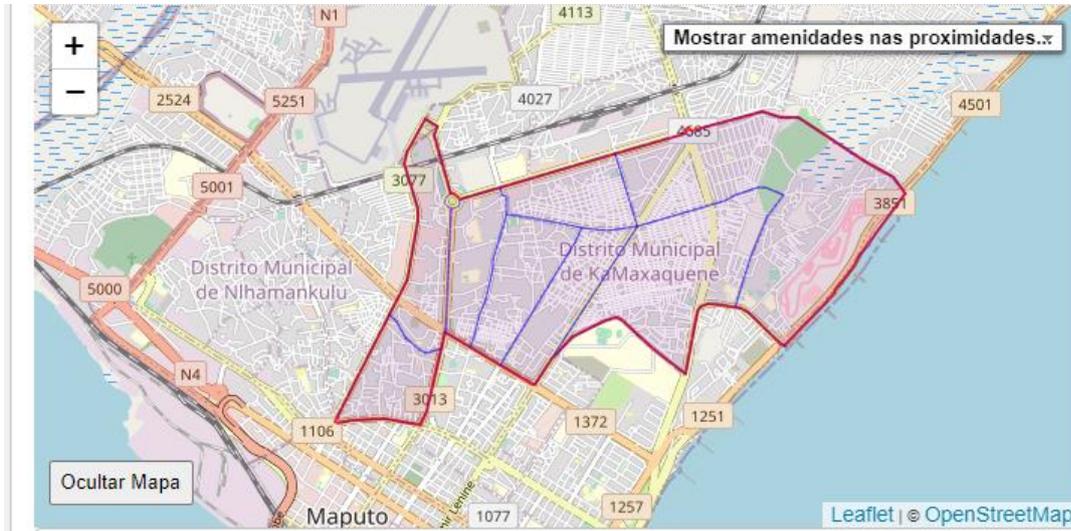
Decreto 51/2004 de 1 de Dezembro. *Regula a organização e funcionamento dos serviços técnicos municipais*.

ANEXOS

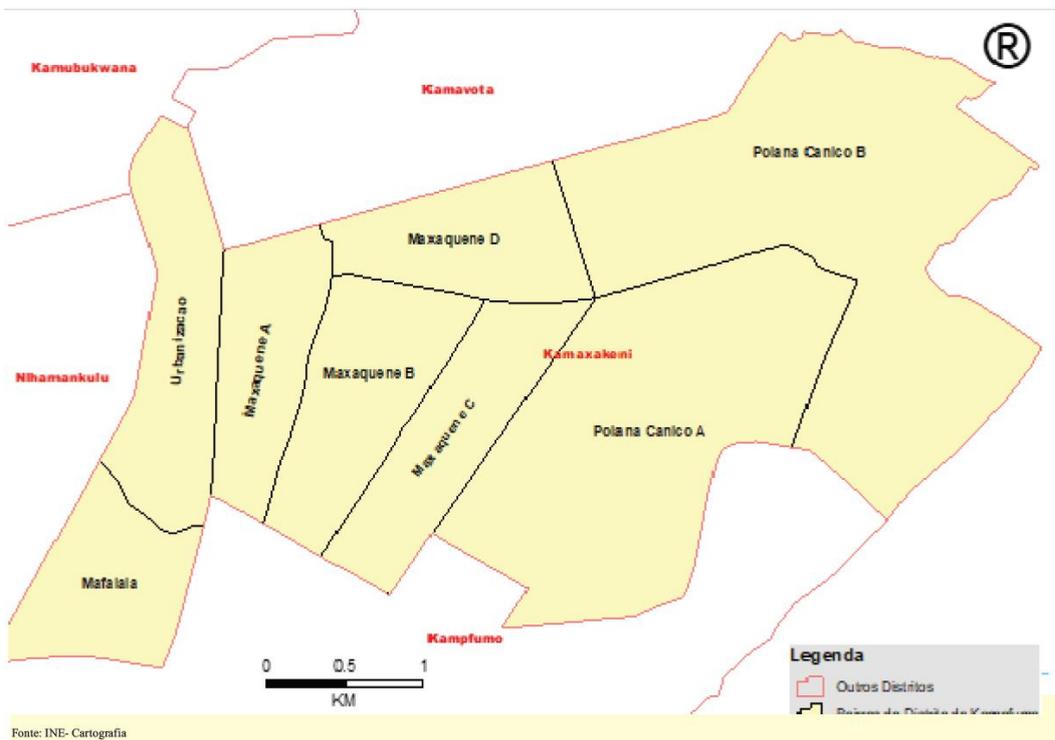
ANEXO I: ETAPAS DO CICLO DO PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



ANEXO II: MAPA DISTRITO URBANO KAMAXAQUENI



Fonte : <https://ruas-mozambique.openalfa.com/distrito-urbano-de-kamaxaquene>



<http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/folheto-distrital/cidade-maputo/distrito-municipal-ka-maxaqueni.pdf/view>

ANEXO III – Moradores de Kamaxaqueni durante o OP



ANEXO IV – Ficha de Presenças



Orçamento Participativo de Maputo 2012
Folha de Presenças

CONSELHO MUNICIPAL
MUNICÍPIO DE MAPUTO

Distrito Municipal:	Sexo:	Data:
---------------------	-------	-------

Nome	Idade	Sexo
Ocupação	Nível académico	Quarteirão

Nome	Idade	Sexo
Ocupação	Nível académico	Quarteirão

Nome	Idade	Sexo
Ocupação	Nível académico	Quarteirão

Nome	Idade	Sexo
Ocupação	Nível académico	Quarteirão

Nome	Idade	Sexo
Ocupação	Nível académico	Quarteirão

ANEXO V - Ficha de Propostas dos Grupos



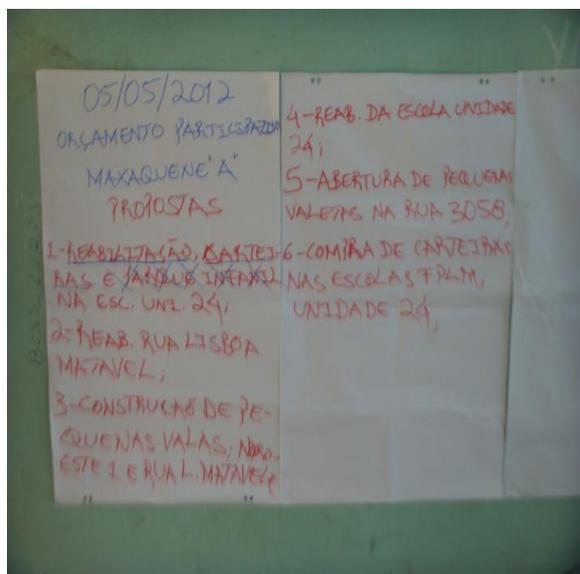
CONSELHO MUNICIPAL
MUNICÍPIO DE MAPUTO

Orçamento Participativo de Maputo 2012
Ficha de Propostas do Grupos

Distrito Municipal:		Participantes:
Bairro:		
Nº do grupo:		

Propostas	Local de implementação	Proponentes	Nº de Votos
1.			
2.			
3.			

ANEXO VI – Projectos expostos e urnas com votos depositados



Anexo VII – Boletim de Contagem de Votos



CONSELHO MUNICIPAL
MUNICÍPIO DE MAPUTO

Orçamento Participativo de Maputo 2012
Boletim de Contagem de Votos

Distrito Municipal:		Bairro:	
---------------------	--	---------	--

Propostas	Nº de Votos	Posição
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		

Assinatura do representante do grupo:		Data:	
---------------------------------------	--	-------	--