



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO EM GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO

Participação Comunitária Na Governação Municipal Em Moçambique: Um Olhar Sobre o  
Orçamento Participativo no Município da Cidade de Maputo

**Mestrando:** Humberto Domingos Macamo

**Supervisor:** Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, 2017

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GOVERNAÇÃO MUNICIPAL EM MOÇAMBIQUE:  
Um Olhar Sobre o Orçamento Participativo no Município da Cidade de Maputo

Dissertação apresentada à Universidade Eduardo Mondlane, como parte dos requisitos para conclusão do curso de Pós-graduação em Governação e Administração Pública, para obtenção de grau de Mestre.

**Mestrando:** Humberto Domingos Macamo

**Supervisor:** Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, 2017

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Data

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_/\_\_\_\_/2017

## I. DEDICATÓRIA

*À memória de Catarina Manuel Naiene – minha mãe*

*& Domingos José Macamo – meu pai,*

*Por serem minhas fontes de inspiração!*

## AGRADECIMENTOS

À Deus pela vida e por me ter guiado durante mais uma jornada académica!

Ao Professor Doutor José Jaime Macuane, pelo rigor e disciplina académicos e pelos valiosos ensinamentos que me transmitira nas cadeiras de Fundamentos de Administração Pública e Governação e na cadeira de Reforma do Sector Público. Mais ainda, agradeço pela paciência, críticas e orientação durante o processo de elaboração da presente dissertação.

À todos meus Docentes do Curso de Mestrado em Governação e Administração Pública, nomeadamente o Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa, Prof. Doutor José Augusto Tomo Psico, Prof. Doutor Cláudio Artur Mungói, Prof. Doutora Dulce Mungói, Prof. Doutor Salvador Forquilha, Prof. Doutor Carlos David Sotomane, Prof. Doutor Eduardo Siteo, Prof. Doutor Cardoso Muendane e Prof. Doutor Mário Siteo pelos ensinamentos transmitidos ao longo do curso.

Ao Engenheiro José Ricardo, Sr. Abrantes Jaime Matsinhe e Engenheiro Valdo Hilário da Costa pelo apoio incondicional durante a recolha de dados.

À toda minha família, em especial a Eustéria da Gracinda A. Manguele, minha esposa – pelo apoio moral incondicional e à Ywanga Catarina Humberto Macamo, minha filha – pelo silêncio assentido nas tardes e noites quando precisasse estudar.

Ao Sérgio Sebastião Mafala, Jossias Arminda Chaúque, Juma Maria, Mateus Retxua, Armandinho Muchanga e a todos outros que de forma directa ou indirecta contribuíram para a realização deste trabalho vai o meu agradecimento.

## EPÍGRAFE

*“Qualquer pessoa tem o direito de tomar parte na governação do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”.*

Artigo 71, Declaração Universal dos Direitos Humanos

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Eu, Humberto Domingos Macamo, declaro por minha honra que o presente trabalho é inteiramente da minha autoria e que nunca foi anteriormente apresentado na sua íntegra nem parcialmente para obtenção de qualquer grau académico, e que ele constitui o resultado da minha pesquisa, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes usadas.

Maputo, 2017

---

Humberto Domingos Macamo

## **RESUMO**

A participação no âmbito da governação refere-se à variadas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade em que estes são envolvidos nos referidos processos.

Os cidadãos podem ser envolvidos no processo governativo em diferentes níveis, desde a partilha de informação que os governantes detêm, consulta até a partilha do poder decisório.

Em Moçambique, o processo de descentralização tem sido caracterizado pelo envolvimento das comunidades nos processos governativos por via de mecanismos e espaços de participação apropriados.

O presente estudo, cujo objecto é a Participação Comunitária no Âmbito da Governação Municipal em Moçambique, visa essencialmente compreender a dinâmica do processo de participação comunitária na governação municipal em Moçambique, usando como caso de estudo o Município de Maputo. O estudo baseia-se no Orçamento Participativo como mecanismo de participação comunitária criado no âmbito da governação local no país.

**Palavras-chave:** Governação Participativa, Orçamento Participativo.

## **ABSTRACT**

Participation in governance refers to the various ways in which citizens are involved in the governance processes irrespective of the level in which they are involved in such processes.

Citizens can be involved in governance processes in different levels, from sharing the information governors have, participation in consultation processes to sharing the decision power.

In Mozambique, the process of decentralization has been characterized by community involvement in the governance processes carried out through appropriate mechanisms and spaces of community participation.

The present study, whose object is community participation in municipal governance in Mozambique aims at seeking understanding of the process of community participation in municipal governance in Mozambique, taking as case study the Municipality of Maputo. The study bases on the Participatory budgeting as a mechanism of community participation created under local governance in the country.

**Key words:** Participative Governance, Participatory Budgeting.



## Índice

|   |     |
|---|-----|
| I. DEDICATÓRIA .....  | I   |
| AGRADECIMENTOS .....  | II  |
| DECLARAÇÃO DE HONRA.....  | IV  |
| RESUMO.....   | V   |
| ABSTRACT.....   | VI  |
| II. Lista de Ilustrações .....                                  | X   |
| Lista de Abreviaturas & Acrónimos .....                         | XII |
| CONTEXTUALIZAÇÃO.....   | 1   |
| I. INTRODUÇÃO.....  | 3   |
| II. O ESTUDO.....   | 5   |
| 2.1. Definição do problema.....                                 | 5   |
| 2.2. Objectivos do Estudo .....                                 | 8   |
| 2.2.1. Objectivo Geral .....                                    | 8   |
| 2.2.2. Objectivos Específicos.....                              | 8   |
| 2.3. Definição de Conceitos .....                               | 8   |
| 2.3.1. Governação .....   | 8   |
| 2.3.2. Governação local.....                                    | 9   |
| 2.3.3. Governação Participativa .....                           | 9   |
| 2.3.4. Descentralização .....                                   | 11  |
| 2.3.5. Devolução .....  | 11  |
| 2.3.6. Desconcentração ou Descentralização Administrativa ..... | 12  |
| 2.4. Justificativa .....  | 12  |
| III. REVISÃO DA LITERATURA .....                                | 15  |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 3.1.   | Descentralização e municipalização em Moçambique .....   | 15 |
| 3.1.1. | Autarquias Locais: sua estrutura e órgãos.....   | 23 |
| 3.2.   | Participação comunitária no âmbito da governação municipal.....  | 25 |
| 3.3.   | Orçamento Participativo em Moçambique: Contextualização histórica do seu surgimento .....  | 32 |
| 3.4.   | Planificação Participativa e Orçamento Participativo como mecanismos de participação comunitária no âmbito da governação municipal em Moçambique ..... | 35 |
| 3.4.1. | Modelos de Planificação Participativa e Orçamento Participativo em Moçambique .....  | 39 |
| 3.5.   | Hipótese .....   | 41 |
| IV.    | QUADRO TEÓRICO .....   | 44 |
| V.     | METODOLOGIA .....  | 48 |
| 5.1.   | Caracterização da Pesquisa .....   | 48 |
| 5.2.   | População e amostra .....  | 50 |
| 5.3.   | Validade e Fiabilidade dos Instrumentos .....  | 51 |
| 5.4.   | Análise de Dados .....   | 51 |
| 5.5.   | Questões Éticas .....  | 52 |
| 5.6.   | Limitações.....  | 52 |
| VI.    | APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....  | 54 |
| 6.1.   | Perfil do Município da Cidade de Maputo.....   | 54 |
| 6.1.1. | Localização Geográfica e Divisão Administrativa.....   | 54 |
| 6.2.   | Estrutura Orgânica e Política .....  | 56 |
| a.     | O Conselho Municipal .....   | 56 |
| b.     | A Assembleia Municipal.....  | 57 |

|  |    |
|--|----|
| 6.3. Espaços e Mecanismos de Participação Comunitária na Governação Municipal no Município da Cidade de Maputo ..... | 62 |
| VII. CONCLUSÕES .....  | 79 |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 82 |
| Anexos 1: Distribuição de bairros pelos distritos municipais e sua respectiva população .....                        | 85 |
| Anexo 2: implementação das prioridades da 3ª e 4ª edições do OP no Município de Maputo.....                          | 89 |
| ANEXO 3: Roteiro de entrevista ao Secretariado Executivo da Assembleia Municipal de Maputo .....                     | 91 |
| ANEXO 4: Roteiro de entrevista aos cidadãos e estruturas dos bairros residentes no município de Maputo .....         | 92 |
| ANEXO 5: Roteiro de entrevista aos Deputados da Assembleia Municipal .....   | 94 |
| ANEXO 6: Roteiro de entrevista às Administrações dos Distritos Municipais da Cidade de Maputo .....                  | 95 |

## II. Lista de Ilustrações

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 Organograma do OP na cidade de Maputo.....   | 70 |
| Figura 2 Ciclo de Definição Orçamental do OP no Município de Maputo .....   | 71 |
| Figura 3 Ciclo de Execução Orçamental do OP no Município de Maputo .....  | 76 |
| Quadro 1 Comissões de Trabalho e Respetivos Pelouros.....   | 61 |
| Quadro 2 Implementação das prioridades da 3a e 4a edições do OP no Distrito Municipal KaNihamanculo .....   | 89 |
| Quadro 3 Implementação das prioridades da 3a e 4a edições do OP no Distrito Municipal KaMaxakeni.....   | 89 |
| Quadro 4 Implementação das prioridades da 3a edição do OP no Distrito Municipal KaMavota.....   | 90 |
| Quadro 5 Implementação das prioridades da 3a edição do OP no Distrito Municipal KaMubukwana.....  | 90 |
| Tabela 1 Percentagens de votos conseguidos pela Frelimo e pela Renamo-EU nas eleições de 2004 nas sedes distritais onde se localizam as vilas propostas para municipalização em 2008... | 21 |
| Tabela 2 Percentagens de votos conseguidos pela Frelimo e pela Renamo-EU nas eleições municipais de 2008 nos 10 novos Municípios.....   | 22 |
| Tabela 3 Distribuição da população pelos Distritos Municipais .....   | 55 |
| Tabela 4 Número de membros do Conselho Municipal segundo o sexo.....  | 56 |
| Tabela 5 Número de Membros da Assembleia Municipal segundo a representatividade partidária e sexo .....   | 58 |
| Tabela 6 Distribuição de votos pelos Partidos Políticos.....  | 58 |
| Tabela 7 Número de Membros da Assembleia Municipal Representando a da Juventude.....  | 59 |

|   |    |
|---|----|
| Tabela 8 Número de participantes nas reuniões para a definição de prioridades. ....   | 68 |
| Tabela 9 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KamPfumo, segundo o Senso Populacional de 2007. ....       | 85 |
| Tabela 10 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaNlhamankulo, segundo o Senso Populacional de 2007. .... | 86 |
| Tabela 11 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaMaxakeni, segundo o Senso Populacional de 2007. ....    | 86 |
| Tabela 12 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaMavota, segundo o Senso Populacional de 2007. ....      | 87 |
| Tabela 13 : Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaTembe, segundo o Senso Populacional de 2007. ....     | 87 |
| Tabela 14 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaMubukwana, segundo o Senso Populacional de 2007. ....   | 88 |

## Lista de Abreviaturas & Acrónimos

| Abreviatura | Significado   |
|-------------|---|
| CC          | Conselhos Consultivos                                 |
| CCD         | Conselhos Consultivos Distritais                      |
| CCPA        | Conselhos Consultivos do Posto Administrativo         |
| CMM         | Conselho Municipal de Maputo                          |
| DM          | Distrito Municipal                                    |
| DMAE        | Direcção Municipal de Actividades Económicas          |
| DMEC        | Direcção Municipal da Educação e Cultura              |
| DMMF        | Direcção Municipal de Mercados e Feiras               |
| DMPUA       | Direcção Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente   |
| DMSI        | Direcção Municipal de Infra-Estruturas                |
| FDD         | Fundo de Desenvolvimento Distrital                    |
| FL          | Fórum Local   |
| FMI         | Fundo Monetário Internacional                         |
| GC          | Gabinete de Comunicação                               |
| IPCC        | Instituições de Participação e Consulta Comunitária   |
| LOLE        | Lei dos Órgãos Locais do Estado                       |
| MDM         | Movimento Democrático de Moçambique                   |
| OP          | Orçamento participativo                               |
| PAE         | Plano de Acção Económica                              |
| PEND        | Política e Estratégia Nacional de Descentralização    |
| PERPU       | Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana |
| PP          | Planificação participativa                            |
| PRE         | Programa de Reabilitação Económica                    |

## CONTEXTUALIZAÇÃO

Dois momentos históricos bastante importantes, com profundas implicações sob o ponto de vista da economia política marcaram o processo de desenvolvimento em Moçambique no período pós-independência. O primeiro destes momentos teve início logo após a independência em 1975, quando o governo Moçambicano representado pelo partido FRELIMO adopta o modelo de desenvolvimento socialista, e o segundo momento teve início em 1987 com o abandono do sistema de desenvolvimento socialista e adopção gradual do sistema liberal.

Durante o primeiro momento, caracterizado pela adopção do modelo de desenvolvimento socialista, houve extinção da propriedade privada dos meios de produção, prevacente no período colonial. O mercado deixa de ser o elemento estrutural da sociedade moçambicana e regulador da economia nacional. Nesta fase de desenvolvimento nacional, houve um deslocamento do sistema dominante em que o político tomou o lugar do económico (Castells, 1985). Portanto, durante este período, foi adoptado um sistema político e económico centralizado, característico do modelo de desenvolvimento socialista (Canhanga, 2007 como citado em Dauce, 2013).

À semelhança do período colonial, onde o modelo administrativo vigente determinava a existência de câmaras municipais (sem poderes vinculativos) cuja função era prestar apoio ao executivo hierárquico unitário que consistia no governo da então província ultramarina de Moçambique, o Estado moçambicano adoptou, durante a vigência do modelo de desenvolvimento socialista, um modelo administrativo constituído por conselhos executivos, com funções e estrutura semelhantes ao período colonial (Banco de Mundial: 2009).

Durante o segundo momento, caracterizado pelo abandono do modelo de desenvolvimento socialista pelo Estado e adopção gradual de políticas de desenvolvimento socioeconómico inspiradas no modelo liberal, o partido FRELIMO, que constitui o governo de Moçambique desde a independência em 1975, começou a abrandar o seu controlo tanto sobre a produção e distribuição de bens de consumo, bem como sobre a administração dos serviços urbanos que passaram a ser delegados aos administradores e directores especializados nomeados pelos

ministérios sectoriais, que faziam parte dos seus conselhos executivos (Banco Mundial, 2009). Continuava até esta fase a ocorrência de um modelo de governação centralizado.

As negociações para o Acordo Geral de Paz (assinado em Roma em 1992) impulsionaram a criação de uma nova constituição da república em 1990, a qual passou a incluir aspectos relativos à governação local que culminou com a formulação, pelo Ministério da Administração Estatal, de uma estratégia para introdução de governação local descentralizada em Moçambique (Banco Mundial, 2009).

Este processo marcou o início de uma nova etapa na governação em Moçambique, a qual culminou com a aprovação lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais. Neste âmbito, as autarquias municipais foram criadas com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, bem como a consolidação da democracia em Moçambique (Nguenha, 2012).

As primeiras eleições autárquicas, que tiveram lugar em 1998, representaram um marco bastante importante na história da democracia em Moçambique, em geral, e em particular aos níveis locais, pois, com a criação das Autarquia Municipais, o espaço político torna-se mais amplo, abrindo-se possibilidades, como refere Monteiro (2011), não só para que o cidadão seja o alvo directo dos serviços públicos, ou seja seu cliente, mas também para que este cidadão pudesse se tornar participante da construção da governação.

É neste contexto que surge o presente estudo, que visa, essencialmente analisar o processo de participação comunitária na governação municipal em Moçambique, com enfoque para o Orçamento Participativo, de modo a aferir até que ponto o Orçamento Participativo, como mecanismo de participação comunitária criado no âmbito da municipalização em Moçambique permite uma participação efectiva dos cidadãos no processo de Governação Municipal que viabilize uma democracia participativa.



## I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho subordinado ao tema, *Participação Comunitária na Governação Municipal em Moçambique: Um olhar sobre o Orçamento Participativo no Município da Cidade de Maputo*, propõe-se a abordar a questão da governação local, na vertente de municipalização, com o intuito de trazer para o debate a questão de participação dos munícipes na governação municipal. O estudo propõe-se a usar o Orçamento Participativo no município de Maputo como exemplo.

Por um lado, a escolha do Orçamento participativo como caso de estudo prende-se ao facto de este ser, até então, o mecanismo de participação comunitária que procura devolver o poder decisório dos eleitos aos munícipes, tornando-o, desta forma, um dos mecanismos mais notáveis no que concerne o envolvimento das comunidades na tomada de decisões sobre assuntos de seu interesse.

Por outro lado, a escolha do Município da Cidade de Maputo para o contexto local do presente estudo prende-se não só ao facto deste ter sido criado, à semelhança de todos outros municípios moçambicanos, com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, aprofundar e consolidar a democracia; mas também, e principalmente, ao facto deste município ser considerado pioneiro, e até então um exemplo na implementação do OP em Moçambique.

Na África subsaariana, a municipalização surge no contexto das transições democráticas dos anos 1990 como um elemento importante do processo de institucionalização democrática e da melhoria da provisão dos serviços públicos a nível local (Forquilha 2016). O pressuposto básico era de que a descentralização, no geral, e a municipalização, em particular, conduziria à melhoria da governação.

Em Moçambique, a municipalização é um processo que se enquadra no âmbito da descentralização e desconcentração, princípios que regem a administração pública moçambicana (Nguenha, 2012). Este processo teve seu início em 1994, com a aprovação da lei 3/94, que cria o quadro institucional dos distritos municipais, e seguidamente através da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro foram criados os primeiros 33 municípios moçambicanos (Forquilha, 2010).

O presente estudo, guia-se pela crença de que quatro mandatos (aproximadamente 20 anos) de governação municipal, seria tempo suficiente para o estabelecimento e consolidação dos

mecanismos de participação democrática nos espaços municipais<sup>1</sup>. Assim, constitui objecto de estudo a participação dos cidadãos na governação municipal em Moçambique, sendo o Orçamento Participativo no Município de Maputo o caso de estudo.

---

<sup>1</sup> Importa referir que um dos objectivos da criação dos municípios é de organizar a participação dos cidadãos na governação municipal.

## II. O ESTUDO

### 2.1. Definição do problema

Ao nível da literatura, várias teorias sobre governação local apresentam uma base lógica bastante forte sobre o processo de tomada de decisão no âmbito da descentralização assim como sobre o papel dos governos locais na persecução do desenvolvimento e consolidação da democracia. Neste âmbito, segundo afirma o Banco Mundial (2006), existem vários princípios que norteiam o processo de governação local cuja base assenta-se na eficiência, *accountability*<sup>2</sup> e autonomia. A seguir apresenta-se alguns destes princípios.

- ✓ **Princípios de jurisdição** – que consiste fundamentalmente em dois princípios relacionados. O primeiro é quanto mais próximo o governo estiver das populações, melhor é o seu funcionamento. O segundo princípio diz que as pessoas devem ter direito de votar pelo tipo e quantidade de serviços públicos que querem. Estes princípios sugerem que a tomada de decisão deve ocorrer ao nível mais baixo do governo;
- ✓ **O princípio de equivalência fiscal** – segundo este princípio, se a jurisdição política e a área de benefício se sobrepuserem, o problema de “*free rider*”<sup>3</sup> fica ultrapassado. E o benefício marginal se iguala ao custo de produção marginal, e por conseguinte, a garantia da melhor provisão de serviços públicos. A comparação entre a jurisdição política e a área de benefício chama-se o princípio da equivalência fiscal;
- ✓ **O teorema da descentralização** – de acordo com este teorema, cada serviço público deve ser provido pela jurisdição que tem controlo sobre uma área geográfica mínima que possa internalizar custos e benefícios de tais provisões uma vez que os governos locais conhecem as preocupações dos residentes locais; a tomada de decisões é responsiva às pessoas para as quais os serviços são direccionados, encorajando, desta forma, a

---

<sup>2</sup> Grande parte da literatura utiliza o termo *accountability* na sua forma original em língua inglesa. Porém, alguns autores preferem utilizar a tradução *prestação de contas*.

<sup>3</sup> *Free rider* refere-se a uma entidade que usufrui de um determinado benefício proveniente de um bem sem que tenha contribuído para sua obtenção.

responsabilidade fiscal e eficiência, especialmente quando os financiamentos dos serviços também são descentralizados; a competição e inovação interjurisdicional são reforçadas; e, porque um sistema descentralizado ideal assegura um nível e uma combinação de serviços públicos que sejam consistentes com as preferências dos eleitores;

- ✓ O **princípio subsidiário** – de acordo com este princípio, a tributação, as despesas e funções reguladoras devem ser exercidas pelos níveis mais baixos de governo.

Ainda de acordo com o Banco Mundial (2006), a boa governação local não se resume apenas na provisão de uma gama de serviços locais, mas também inclui a preservação da vida e liberdade dos residentes, na criação de espaço para uma participação democrática e um diálogo cívico, na promoção de um desenvolvimento local que seja ambientalmente sustentável e baseado no mercado, e na persecução de resultados que enriqueçam a qualidade de vida dos residentes.

Tendo como base os princípios referentes à governação local acima referidos, foram criadas em Moçambique, através da lei 2/97, no âmbito da descentralização e da desconcentração, as autarquias municipais, com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local e aprofundar e consolidar a democracia (Nguenha, 2012). Por sua vez, o estudo sobre *o Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira Década* refere que as autarquias são a única forma de governo local eleito em Moçambique. Como tal, elas têm um papel a desempenhar, quer assumindo e aprofundando o empenho nos processos formais da governação, quer dando aos pobres maior capacidade de representação, para terem voz e oportunidades de acesso através de uma maior participação em actividades de planeamento e orçamento (ANAMM e Banco Mundial, 2009). Para o efeito, foram criados através da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), Lei 8/2003, os mecanismos de participação local.

Todavia, em termos práticos, segundo referem Aires e Nguiraze (2012), por um lado a forma como os espaços de participação comunitária são criados denota uma exclusão de grande parte da população rural dos benefícios da representação política a nível local, ou seja, da possibilidade de serem incluídos no governo e na participação em programas de desenvolvimento locais. Esta ideia é também reforçada por Forquilha (2016), ao referir que a

municipalização em Moçambique parece tender a reduzir a nível local uma governação centralizada pouco inclusiva e menos transparente, sem alargar, no entanto, a base de participação local e sem aproximar os munícipes das autoridades municipais.

Aires e Nguiraze (2012), argumentam que a abordagem centralizada (*top-down*) nos representantes do Estado a nível local e a fraca institucionalização das instituições de participação no processo de descentralização contribuíram para que as comunidades tivessem um papel marginal e uma integração passiva no processo, isto por um lado. Por outro lado, de acordo com Lobo (1990), a autarcização compõe um corpo poderoso à margem do controlo central, e pode servir para estimular o clientelismo político e a geração de estruturas paralelas, superpondo recursos e esforços às actividades desenvolvidas pela administração centralizada.

Tendo como base os argumentos acima apresentados, pode-se aferir que para o caso de Moçambique, a municipalização pode não ter conduzido a criação de mecanismos de participação comunitária que permitam uma participação efectiva dos cidadãos na governação municipal. Desta forma torna-se pertinente analisar os mecanismos de participação comunitária na governação municipal em Moçambique. Para o efeito, o estudo terá como exemplo o Orçamento Participativo no Município de Maputo. Assim, espera-se que com o presente estudo se consiga responder, de entre outras, as seguintes questões:

- 1) Qual é a eficácia do Orçamento Participativo no envolvimento das comunidades na governação Municipal?
- 2) Até que ponto o Orçamento Participativo tem contribuído para a viabilização da democracia participativa?

Desta forma, a presente pesquisa terá como enfoque a seguinte questão:

- ✓ Até que ponto o Orçamento Participativo, como mecanismo de participação comunitária criado no âmbito da autarcização em Moçambique, permite uma participação efectiva dos cidadãos na governação municipal, que viabilize a democracia participativa?

## 2.2. Objectivos do Estudo

### 2.2.1. Objectivo Geral

A presente pesquisa tem como objectivo principal o seguinte:

- ✓ Analisar as dinâmicas do processo de Orçamentação Participativa de modo a compreender o seu papel na viabilização de uma democracia participativa na governação municipal em Moçambique.

### 2.2.2. Objectivos Específicos

Especificamente, o presente estudo visa o seguinte:

- ✓ Aferir o grau de eficácia do Orçamento Participativo no envolvimento dos cidadãos na governação Municipal;
- ✓ Aferir até que ponto o Orçamento Participativo tem contribuído para a viabilização de uma democracia participativa.

## 2.3. Definição de Conceitos

Para melhor compreensão dos conteúdos abordados ao longo deste estudo, o presente capítulo destina-se, a definição e discussão de conceitos chave relacionados com o presente trabalho. Assim, serão definidos os seguintes conceitos: governação; governação local; governação participativa e por fim o conceito de descentralização nas duas componentes (descentralização política ou devolução e descentralização administrativa ou desconcentração).

### 2.3.1. Governação

Segundo Kjaer (2004), a governação tem sido, indubitavelmente, um elemento bastante importante na garantia do bem-estar dos cidadãos em qualquer nação. Tradicionalmente, a governação tem sido associada ao exercício do poder por parte dos líderes políticos. Porém, com o tempo a inserção de 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 novos significados do conceito. A autora cita três dessas definições que a seguir se apresentam:

- ✓ Governação refere-se à auto-organização, inter-organização de redes caracterizada pela interdependência, partilha de recursos, regras de jogo e autonomia significativa do estado (Rhodes, 1997a como citado em Kjaer, 2004);
- ✓ Para Rosenau (1995), como citado em Kjaer (2004) a governação global é concebida como incluindo sistemas de regas a todos níveis da actividade humana – da família à organização internacional – na qual a persecução de objectivos através de exercício de controlo tem repercussões transnacional); e
- ✓ Segundo Hyden (1999), como citado em Kjaer (2004), Governação é a administração das regras de jogo políticas formais e informais. A governação refere-se ao tipo de medidas que envolve o estabelecimento de regras para o exercício de poder e resolução de conflitos resultantes de tais regras.

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 servem para os propósitos do presente estudo. Porém, porque o foco do presente trabalho está na governação a nível local, torna-se pertinente discutir o conceito de governação local e outros a ele associados.

### **2.3.2. Governação local**

Segundo o Banco Mundial (2006), a governação local é definida como a formulação e execução da acção colectiva ao nível local. Assim, ela compreende 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.

### **2.3.3. Governação Participativa**

A vasta literatura existente sobre esta temática aborda a questão de governação participativa como sendo um conjunto de princípios e instrumentos políticos e administrativos enquadrados em quatro perspectivas de análise, nomeadamente a perspectiva da democrática participativa, a

perspectiva da democracia deliberativa, a perspectiva do empoderamento da sociedade e a perspectiva de auto governação (Simione, 2017).

A perspectiva da democrática participativa vê a governação participativa como um mecanismo voltado para o reforço da democracia local por meio do envolvimento da população na tomada de decisões sobre as políticas públicas e ampliação da responsabilização política e administrativa dos governos locais (Brardhan, 2002, e Crook, 2003, citados em Simione, 2017).

A perspectiva da democracia deliberativa é pautada no diálogo entre os actores estatais e a sociedade civil, por meio de espaços deliberativos. A governação participativa é entendida aqui, segundo Speer (2012), como citado em Simione (2017), como formas deliberativas de tomada de decisões, que privilegiem cooperação, debate público e colectivo para promoção do bem comum.

A perspectiva do empoderamento da sociedade trata a governação participativa como conjunto de princípios voltados à promoção e aplicação de estratégias para a emancipação social, ampliação dos direitos de cidadania e o acesso individual e colectivo aos espaços públicos (Roberts, 2004, citado em 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 interorganizacionais.

Decorrente da discussão do conceito de Governação Participativa acima aludida, e olhando especificamente para as duas primeiras perspectivas, nomeadamente a perspectiva da democrática participativa que olha para a governação participativa como um mecanismo de reforço da democracia; e a perspectiva da democracia deliberativa que 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), pode-se aferir que um dos objectivos fundamentais da governação participativa é a viabilização do **interesse agregado** das comunidades.



Para efeitos do presente estudo, o interesse agregado das comunidades deve ser visto como sendo aquele que congrega os interesses dos diferentes grupos expressos numa determinada comunidade, sem qualquer tipo de discriminação, seja ela de cor partidária ou *status* social. Assim, para a viabilização do interesse agregado das comunidades, todas as forças vivas da comunidade devem ser envolvidas de igual modo nos processos de tomada de decisão sobre assuntos de interesse da comunidade.

#### **2.3.4. Descentralização**

No âmbito da governação e administração pública, tal como refere o Comité dos Peritos em Administração Pública das Nações Unidas, 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 (Nações Unidas, 2006). Ainda de acordo com as Nações Unidas, 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: (1) Desconcentração (que ocorre dos departamentos do governo central aos gabinetes locais); (2) Delegação (para organizações semi-autónomas); (3) Devolução (para os governos locais); e, (4) Transferência (para as organizações não-governamentais) (Nações Unidas, 2006).

Tendo em conta os propósitos do presente estudo, a seguir desenvolve-se o conceito de Devolução, dada a sua importância para a percepção dos conteúdos discutidos ao longo do trabalho.

#### **2.3.5. Devolução**

Segundo Passos (2005) 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.

### **2.3.6. Desconcentração ou Descentralização Administrativa**

Passos (2005) define a descentralização administrativa como sendo aquela que ocorre quando as atribuições realizadas pelos entes 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.

## **2.4. Justificativa**

Quando Moçambique ficou independente, 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, como citado em Weimer, 2012). Esta situação alastrou-se durante os primeiros anos de governação pelo partido Frelimo, tal como sustenta Weimer ao referir o seguinte:

*“Os primeiros anos de governação pós-independência, pelo partido Frelimo não reduziram a lacuna existente entre o Estado e as comunidades, pelo contrário, as políticas adoptadas no âmbito da ideologia da construção da nação socialista, o regime político de “centralismo democrático” levaram a maior burocratização e fragmentação dos governos locais, e a erosão da legitimidade do governo central”* (Weimer, 2012:83).

Para fazer face a estes desafios, em 1990, o Estado moçambicano levou a cabo uma reforma constitucional, a qual trouxe ao debate aspectos relativos à governação local. Este debate, como refere o Banco Mundial (2009), culminou com a formulação de uma estratégia para introdução de uma governação local descentralizada. Neste contexto, foi criado o quadro institucional dos distritos municipais através da lei 3/94, que previa o que Weimer (2012), chamou de devolução

ou descentralização democrática radical<sup>4</sup>. Na sequência, foram criados os primeiros trinta e três municípios de categoria “cidade e vila” através da lei 2/97, de 18 de Fevereiro, sendo que na mesma sequência, em 2008, através da lei 3/2008, de 2 de Maio foram criados mais 10 novos municípios de categoria de “vila” e em 2013 através da lei 7/2013 criaram-se igualmente mais 10 novos municípios de categoria “vila”.

A essência da criação dos municípios é fundamentalmente garantir a participação organizada dos cidadãos, através de mecanismos apropriados, na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local e aprofundar e consolidar a democracia participativa (Nguenha, 2012).

Porém, a bordagem *top-down* e o centralismo observado no processo de criação e funcionamento dos mecanismos de participação comunitária na governação local tem contribuído para que o processo de municipalização produza resultados adversos, no que tange à participação dos cidadãos na governação municipal (Aires e Nguiraze, 2012).

Nesta perspectiva, o presente estudo, cujo objectivo fundamental é analisar o processo de participação comunitária na governação local, reveste-se de muita importância visto que visa aferir até que ponto os mecanismos de participação comunitária criados no âmbito da autarcização em Moçambique, com incidência para o Orçamento Participativo, permitem uma participação efectiva dos cidadãos na governação municipal que viabilize e consolide a democracia participativa. Desta forma, espera-se que o estudo ajude a perceber as dinâmicas do processo de participação comunitária no âmbito da Orçamentação Participativa em Moçambique.

Embora existam alguns estudos sobre a participação democrática a nível local em Moçambique, concretamente no que tange a Orçamentação Participativa, é verdade que esta área ainda carece de muita investigação, na medida em que a questão da democracia participativa, principalmente no que refere à participação comunitária na governação ainda é nova e carece de apoio académico para a sua consolidação. Assim, espera-se que o estudo seja mais um contributo para

---

<sup>4</sup> Esta lei, viria a ser posteriormente revogada, alegadamente por ela ser inconstitucional. Para melhor aprofundamento desta matéria, ver a secção sobre descentralização e municipalização em Moçambique.

---

a melhoria da qualidade de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão ao nível dos municípios.

### III. REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo destina-se, com base na literatura existente sobre a matéria, discutir o processo de participação comunitária na governação municipal em Moçambique de modo a facilitar a compreensão das dinâmicas do processo de participação comunitária na governação municipal em Moçambique, recorrendo ao Orçamento participativo no município da cidade de Maputo como exemplo.

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

#### 3.1. Descentralização e municipalização em Moçambique

Com o alcance da independência em 1975, surge a Constituição da República Popular de Moçambique, a qual definia Moçambique como um Estado de Democracia Popular, onde o poder pertencia aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela Frente de Libertação de Moçambique.

Tendo sido constatado que o anterior Estado Colonial implantado em Moçambique estava orientado para as cidades e para a população das zonas urbanas, a primeira Constituição da República Popular de Moçambique previu a criação dos Governos Provinciais e as respectivas Assembleias Provinciais designados por órgãos locais, com vista a colocar o Estado ao serviço das massas operárias e camponesas.

Segundo Métier (2004), Os governos Provinciais como órgãos são constituídos em 1978 através da Lei 5/78. Esta Lei descreve o Governo Provincial como um órgão de direcção estatal com funções de execução, decisão e controle no escalão provincial. A quando da sua constituição, o Governo Provincial era constituído pelo Governador Provincial, Conselho Provincial e Directores Provinciais. Os Governos Provinciais eram também compostos por uma Assembleia

Provincial, órgão que fora extinto com a revisão constitucional de 1990, por se ter constatado que os Governos Provinciais foram concebidos numa lógica de emanação do central, daí que não haveria lugar a Assembleia Provincial.

Apesar dos passos dados rumo à descentralização nas fases iniciais da independência, o Estado moçambicano seguiu a orientação política de desenvolvimento socialista, caracterizadas por um sistema político e económico centralizado (Canhanga, 2007 como citado em Dauce, 2013).

Desta forma, as políticas de desenvolvimento socialistas adoptadas pelo governo da FRELIMO nos primeiros anos da sua governação não reduziram a lacuna entre o Estado e as comunidades, pelo contrário, o “centralismo democrático” levou a maior burocratização e fragmentação dos governos locais e a erosão da legitimidade do governo central (Weimer, 2012).

Em 1984, Moçambique foi aceite como membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Na sequência, e sob os condicionalismos das Instituições de Bretton Woods, foi adoptado em 1986 o Plano de Acção Económica (PAE), que foi sucedido, em 1987, pelo Programa de Reabilitação Económica (PRE).

Por sua vez, a Constituição da República de 1990 passou a consagrar muitas das mudanças políticas e económicas até então experimentadas, como é o caso do abandono do sistema de economia centralmente planificado, introdução da economia do mercado e a introdução do pluralismo político.

Tentativas de reformas visando uma descentralização cada vez mais efectiva continuaram a ter lugar, sendo que uma delas ocorreu no período em que Aguiar Mazula desempenhava a função de Ministro da Administração Estatal, entre 1990 e 1994<sup>5</sup>. Aguiar Mazula juntamente com alguns governadores provinciais e alguns membros do Comité Central formaram um pequeno grupo de reformadores cuja visão e projecto eram de conceptualização de uma alternativa para o

---

<sup>5</sup> Aguiar Mazula foi Ministro da Administração Estatal entre 1990 e 1994, período marcado pelas negociações de paz envolvendo o governo de Moçambique, liderado pela Frelimo e o partido Renamo. Este período foi também marcado pela transição do sistema mono-partidário para o sistema multi-partidário, que se efectivara com as eleições gerais de 1994.

“Estado de Nachingwea”, centralista, autoritário e de partido único (Weimer, 2012). O modelo de descentralização proposto por este grupo, ainda de acordo com Weimer, era um modelo de “devolução radical”, constituído por um quadro democrático formal e multipartidário para o poder local legitimado e a criação de um espaço para o exercício do poder através de formações locais sociais e das elites. Na visão destes reformadores, o resultado final, a longo prazo desta abordagem da descentralização seria eventualmente uma estrutura federal da administração pública em Moçambique que, na sua opinião, seria a mais adequada para o contexto moçambicano caracterizado por altas diversidades culturais, linguísticas, sociais e de recursos naturais.

Esta situação culminou com a produção da Lei da Devolução, Lei 3/94, aprovada pelo parlamento, ainda monopartidário, em Setembro de 1994 (apenas um mês antes da realização das primeiras eleições gerais em 1994). Todavia, segundo refere Weimer (2012), as questões relativas a reforma da descentralização permaneceram fora do Acordo Geral de Paz (AGP). Em 1995, já no decurso do primeiro mandado do governo democraticamente eleito, a Lei 3/94 começou a ser questionada, até por membros do partido Frelimo que outrora participaram na anterior aprovação unânime desta Lei, no que concerne a sua constitucionalidade. Desta forma, o espaço para uma reforma profunda e para democratização foi gradualmente encerrado. Decorrente disto, em 1996, a Lei 3/94 sofre uma reformulação, através de uma Emenda Constitucional (Lei 9/96), adoptada, por unanimidade, pelo Parlamento da República, a qual foi mantida na constituição de 2004.

Weimer (2012), refere que as inconsistências constitucionais podem ter desempenhado algum papel na reformulação da Lei 3/94, porém, a principal razão é política, tal como refere no seguinte trecho:

*“Em primeiro lugar, as eleições gerais de 1994 produziram um resultado surpreendente, no sentido em que demonstraram um grande apoio do eleitorado rural à Renamo nas províncias densamente povoadas e ricas em recursos no centro e norte do país. E em segundo lugar, os projectos do grupo reformista da Frelimo eram vistos como questionando, e possivelmente minando, os princípios básicos do Estado da Frelimo, a hegemonia nacional do partido e o*

*sistema patrimonial de governação. O medo ou receio, perfeitamente compreensível do ponto de vista hegemónico, era o de que se as eleições para os governos locais prosseguissem em 1996, conforme previsto pela legislação original (revogada), o resultado seria provavelmente a transferência de grande parte das áreas rurais, das suas populações e recursos para o controlo da Renamo – um evento a ser prevenido a todo custo” (Weimer, 2012: 87).*

Esta situação levou com que o partido no poder criasse uma alternativa de “meio-termo”<sup>6</sup> de descentralização, a qual consistia numa estratégia que incluíam adopção de dois processos em simultâneo, nomeadamente a desconcentração e a devolução.

A aprovação e publicação da Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND) e sua implementação com base num quadro estabelecido teria significado, segundo referem Weimer (2012), por um lado, a definição pública de uma perspectiva para a transformação do sistema político e administrativo moçambicano até então vigente, “o centralismo democrático” a favor do governo local. Por outro lado, a PEND poderia ter significado a reconciliação bem-sucedida de dois conteúdos e abordagens diferentes da descentralização, que se encontram definidos na constituição moçambicana desde 1996, nomeadamente a devolução, ou seja, a descentralização democrática e a desconcentração ou descentralização administrativa.

Em Moçambique, a devolução ou descentralização democrática manifesta-se sob forma de autarcização, i.e., sob forma de desenvolvimento das autarquias municipais, as quais possuem um certo nível de autonomia administrativa e fiscal, e cujos membros (o presidente do conselho municipal e os respectivos membros da assembleia municipal) são eleitos periodicamente para cumprir um mandato de 5 anos. Por sua vez, a desconcentração, ou seja, a descentralização administrativa, representada pelos Órgãos Locais do Estado, tem sido implementada por meio de instituições subordinadas com pouca autonomia (Weimer, 2012). A este sistema de descentralização, caracterizado pela coabitação das duas componentes da descentralização (a

---

<sup>6</sup> Considera-se como alternativa de “meio-termo” na medida em que devia se encontrar uma alternativa a devolução radical reflectida na Lei 3/94 que por um lado não criasse embaraço político (no caso de um recuo total), e por outro lado, não criasse choques com os principais doadores como o Banco Mundial e o GTZ, os quais tinham prestado apoio a este processo.



devolução e a desconcentração) é classificado como um modelo de dois pilares, ou um modelo de descentralização bifurcado (Weimer, 2012); (Weimer et al, 2012) e (Forquilha, 2016). Nesta base, em 1997, através da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, criam-se os primeiros 33 municípios<sup>7</sup>. Marcava-se assim o início de um processo de descentralização gradual que visava resolver os problemas trazidos pelo referido “centralismo democrático”, de entre os quais a redução da lacuna existente entre o Estado e as comunidades.

Em relação ao gradualismo no processo de descentralização, a Lei 2/97, sobre as autarquias locais, introduziu o princípio de gradualismo na municipalização do país. Neste contexto, o gradualismo, segundo afirmam Forquilha (2016) e Weimer (2012), refere-se não só a autarcização gradual do território nacional, mas também à transferência gradual de funções e competências do Estado central para as autarquias locais. Assim, ocorre neste processo o que Forquilha chamou de “Descentralização a duas velocidades” no sistema político moçambicano, na medida em que por um lado, ocorre a descentralização política que implica uma devolução de poderes para as autarquias locais até então criadas, e por outro lado, ocorre uma descentralização administrativa, que significa uma simples desconcentração para o resto dos órgãos da administração local.

Desta forma, na sequência da autarcização gradual do território nacional, aos 33 municípios criados através da lei 2/97 de 18 de Fevereiro, foram acrescentados mais 20 municípios por via de emendas constitucionais, sendo que em 2008 através da lei 3/2008, de 10 de Maio, foram criados 10 Municípios, e subseqüentemente, na mesma base cria-se em 2013 mais 10 municípios através da lei 7/2013, totalizando 53 municípios.

---

<sup>7</sup> Os Municípios criados em 1997, por via da aprovação da Lei n.º 2/97 são: Cidade de Maputo (Municípios de Maputo), Província de Maputo (Municípios da Cidade da Matola e Vila da Manhiça), Província de Gaza (Municípios das Cidades de Xai-Xai, Chibuto, Chokwé e Vila de Mandlakazi), Província de Inhambane (Municípios das Cidades de Inhambane, Maxixe e Vila de Vilankulo), Província de Sofala (Municípios das cidades da Beira, Dondo e Vila de Marromeu), Província de Manica (Municípios das Cidades de Chimoio, Manica e Vila de Catandica), Província de Tete (Municípios da Cidade de Tete e Vila de Moatize), Província da Zambézia (Municípios das Cidades de Quelimane, Gurué, Mocuba e Vila de Milange, Província de Nampula (Municípios das Cidades de Nampula, Nacala-Porto, Angoche, Ilha de Moçambique e Vila de Monapo), província de Cabo Delgado (Municípios das Cidades de Pemba, Montepuez e Vila de Mocímboá da Praia) e Província do Niassa (Municípios das Cidades de Lichinga, Cuamba e Vila de Metangula).

A Lei 2/97 prevê que a criação dos novos municípios obedeça a critérios que seriam avaliados pelo governo antes de qualquer decisão, nomeadamente: (1) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; (2) interesse de ordem nacional ou local em causa; (3) razões de ordem histórica; e (4) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem incumbidas. Todavia, a criação de novos municípios tem sido um processo demorado e muitas vezes marcado por polémicas envolvendo os principais actores políticos, na medida em que tem havido pouca transparência no processo de análise e discussão para a selecção dos novos municípios (Forquilha, 2016).

Mais ainda, Forquilha (2016), argumenta que os três processos de criação de novos municípios decorridos até o momento<sup>8</sup> mostram que há dinâmicas políticas subjacentes<sup>9</sup>, que vão além do que a legislação estabelece como critérios, acabando por jogar um papel bastante importante na escolha de locais para a criação de novos municípios. Para justificar este posicionamento, o autor recorre a proposta que conduziu a criação dos 10 novos municípios em 2008<sup>10</sup>, onde da análise feita concluiu que 80% dos locais propostos eram aqueles em que a Frelimo, partido no poder, obtivera maior vantagem nos resultados eleitorais, nas eleições gerais anteriores (decorridas em 2004), o que aumentava a possibilidade da sua vitória nesses novos municípios, conforme ilustra a tabela 1 a seguir.

---

<sup>8</sup> O primeiro em 1997, o segundo em 2008 e o terceiro em 2013

<sup>9</sup> Estas dinâmicas políticas assemelham-se a aquelas que constituíram razões para a revogação da Lei 3/94, que previa um modelo de devolução radical no sistema de descentralização nacional.

<sup>10</sup> Os municípios criados em 2008 são: Província de Maputo (Município de Namaacha), Província de Gaza (Município de Macia), Província de Inhambane (Município de Massinga), Província de Sofala (Município de Gorongosa), Província de Manica (Município de Gôndola), Província de Tete (Município de Ulonguê), Província da Zambézia (Município de Alto- Molocué), Província de Nampula (Município de Ribaué), Província de Cabo Delgado (Município de Montepuez) e Província do Niassa (Município de Marrupa).

**Tabela 1** Percentagens de votos conseguidos pela Frelimo e pela Renamo-EU nas eleições de 2004 nas sedes distritais onde se localizam as vilas propostas para municipalização em 2008.

| <b>Locais propostos para municípios</b> | <b>Frelimo</b> | <b>Renamo</b> |
|---|----------------|---------------|
| Marrupa                                 | 96%            | 4%            |
| Mueda                                   | 97%            | 3%            |
| Rebáuè                                  | 88%            | 11%           |
| Alto Molocuè                            | 67%            | 32%           |
| Ulónguè                                 | 89%            | 10%           |
| Gorongosa                               | 82%            | 12%           |
| Gondola                                 | 76%            | 22%           |
| Massinga                                | 91%            | 9%            |
| Macia                                   | 97%            | 3%            |
| Namahacha                               | 95%            | 4%            |

Fonte: Elaborado com base nos dados apresentados por Forquilha (2016).

Como se pode notar através da tabela acima, o partido Frelimo teve nas eleições de 2004 na sede distrital de Marrupa 96% dos votos contra 4% da Renamo. Na sede distrital de Mueda, o partido Frelimo teve 97% contra 3% da Renamo. Na sede distrital de Reáuè, o partido Frelimo teve 88% contra 11% da Renamo. Na sede distrital de Alto Molocuè, o partido Frelimo teve 67% dos votos contra 32% da Renamo. Na sede distrital de Ulónguè, o partido Frelimo teve 89% contra 10% da Renamo. Na sede distrital de Gorongosa, o partido Frelimo teve 82% dos votos contra 12% da Renamo. Na sede distrital de Gondola, o partido Frelimo teve 76% dos votos contra 22% da Renamo. Na sede distrital da Massinga, o partido Frelimo teve 91% contra 9% da Renamo. Na sede distrital da Macia a Frelimo teve 97% contra 3% da Renamo, e na sede distrital de Namahacha a Frelimo teve 95% contra 4%.

A alegada pretensão por parte do partido no poder, de procurar manter o controlo sobre as áreas recém-municipalizadas, veio a se concretizar com os resultados das eleições municipais de 2008, onde o partido Frelimo ganhou em 8 dos 10 novos municípios, tendo apenas Perdido em Alto Molocuè e Gorongosa, conforme mostra a tabela que segue.

**Tabela 2 Percentagens de votos conseguidos pela Frelimo e pela Renamo-EU nas eleições municipais de 2008 nos 10 novos Municípios.**

| <b>Locais propostos para municípios</b> | <b>Frelimo</b> | <b>Renamo</b> |
|---|----------------|---------------|
| Marrupa                                 | 95%            | 3%            |
| Mueda                                   | 89%            | 5%            |
| Rebáuè                                  | 63%            | 25%           |
| Alto Molocuè                            | 34%            | 60%           |
| Ulónguè                                 | 56%            | 37%           |
| Gorongosa                               | 37%            | 48%           |
| Gondola                                 | 51%            | 41%           |
| Massinga                                | 70%            | 11%           |
| Macia                                   | 93%            | 4%            |
| Namahacha                               | 87%            | 7%            |

Fonte: Elaborado com base nos dados apresentados por Forquilha (2016).

Como se pode notar na tabela acima apresentada, as sedes distritais apresentadas na tabela 1 passaram para municípios em 2008. Assim, no município de Marrupa a Frelimo conseguiu 95% dos votos contra 3% da Renamo. No município de Mueda, a Frelimo conseguiu 89% dos votos contra 5% da Renamo. No município de Rebáuè a Frelimo conseguiu 63% dos votos contra 25% da Renamo. No município de Alto Molocuè, a Frelimo conseguiu 34% e a Renamo conseguiu 60% (sendo este um dos casos em que a Frelimo perdeu). No município de Ulónguè, a Frelimo conseguiu 56% dos votos contra 37% da Renamo. No município de Gorongosa, a Frelimo conseguiu 37% dos votos e a Renamo conseguiu 48 (este é o segundo caso em que a Frelimo perdeu). No município de Gondola, a Frelimo conseguiu 51% dos votos contra 41% da Renamo. No município da Massinga, a Frelimo conseguiu 70% dos votos contra 11% da Renamo. No município da Macia a Frelimo teve 93% dos votos contra 4% da Renamo. E por fim, no município de Namahacha, a Frelimo teve 87% de votos contra 7% da Renamo.

Numa outra vertente, para o caso de Moçambique, o gradualismo é visto por alguns analistas desta área como sendo uma fórmula que representa um denominador comum mais baixo, uma espécie de compromisso em matéria de descentralização entre duas alas opostas dentro do partido hegemónico, ou seja, entre uma ala reformista, que está a favor da devolução e uma ala conservadora, que a ela se opõe (Weimer, 2012). Esta situação contribui para que, apesar dos

passos significativos dados no processo de descentralização em Moçambique, este processo ainda enfrenta numerosos desafios, pois, existe pouco interesse e incentivo político em descentralizar substancialmente o poder e recursos, a não ser que exista uma necessidade política urgente de mudar as regras de jogo e realinhar e fazer ajustes, para que a coligação permaneça no poder (Weimer et al, 2012).

### **3.1.1. Autarquias Locais: sua estrutura e órgãos**

De acordo com a lei base das autarquias locais, Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, a administração das autarquias locais é confiada à dois tipos de órgãos:

- a. **As Assembleias Municipais** que são órgãos representativos das autarquias locais dotados de poderes deliberativos. É a expressão concreta do multipartidarismo e do pluralismo ideológico ao nível da autarquia local. As Assembleias Municipais são eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico por todos os cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia local segundo o sistema de representação proporcional. O mandato dos membros das Assembleias Municipais é de cinco anos. As Assembleias Municipais são constituídas por um número de membros proporcional ao número de eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral na seguinte razão:
  - ✓ 13 membros para um número de eleitores igual ou inferior à 20 000;
  - ✓ 17 membros para um número de eleitores superior a 20 000 e inferior a 30 000;
  - ✓ 21 membros para um número de eleitores superior a 30 000 e inferior a 40 000;
  - ✓ 31 membros para um número de eleitores superior a 40 000 e inferior a 60 000;
  - ✓ 39 membros para um número de eleitores superior a 60 000;
  - ✓ Para municípios com mais de 100 000 aumenta-se mais 1 membro aos 39 para cada 20 000 eleitores (Cistac, 2012).

**b. Os Conselhos Municipais** que são órgãos executivos colegiais das autarquias locais. Estes órgãos são constituídos pelos Presidentes dos Conselhos Municipais e pelos Vereadores por eles escolhidos e nomeados. O número de vereadores é fixado pela Assembleia Municipal sob proposta do Presidente do Conselho Municipal.

Os artigos 56 e 88 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, estabelecem as competências dos órgãos executivos colegiais das autarquias locais. Neste âmbito, pode-se distinguir os seguintes tipos de competência:

- ✓ As que têm como finalidade permitir a execução de determinadas tarefas ou programas, como por exemplo, a execução das tarefas e programas económicos, culturais e sociais definidos pela assembleia municipal.
- ✓ As que visam apoiar o presidente do conselho municipal na realização das suas actividades, como por exemplo, o Conselho Municipal coadjuva o seu Presidente na execução das deliberações aprovadas pelo respectivo órgão de autarquia local. Isto pode incluir a execução do orçamento e do programa de actividades definido pela assembleia municipal ou de povoação.
- ✓ As que têm por objecto organizar a sua participação na elaboração da gestão municipal, como por exemplo, apresentar à assembleia municipal os pedidos de autorização e exercer as competências autorizadas nas matérias previstas pela lei. E,
- ✓ As de natureza normativa, como por exemplo o conselho municipal fixa regulamentarmente um valor a partir do qual a aquisição de bens móveis depende de uma deliberação sua.

Cada um dos dois principais órgãos das autarquias locais (a assembleia municipal e o conselho municipal) goza de uma legitimidade democrática, o que faz com que nenhum dos referidos órgão possa sobrepor-se ou substituir-se à outro no exercício das suas competências, uma vez que o sistema de governação autárquico moçambicano consagra um modelo de separação dos poderes. Porém, o mesmo sistema impede que um dos órgãos possa governar de forma isolada, devendo haver, para o efeito, uma colaboração entre os órgãos. Assim, o Presidente do

Município precisa da colaboração e do apoio dos outros órgãos para a aprovação dos instrumentos essenciais para o funcionamento da autarquia local (Cistac, 2012).

### **3.2. Participação comunitária no âmbito da governação municipal**

De acordo com Ferreira (s/d), a teoria clássica define a democracia como o arranque institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo. Porém, segundo afirma o autor numa abordagem sobre a crítica de Joseph Schumpeter à teoria clássica da democracia, não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, como sugere a teoria clássica da democracia. Para o autor, a simples existência de mais de um partido nos regimes democráticos atesta a divergência de interesses contrapondo-se ao pressuposto da existência de um bem ou interesse comum. Para Schumpeter citado por Ferreira, o bem comum está condenado a significar diferentes coisas para grupos e indivíduos diferentes – ninguém tem condições de definir precisamente o interesse comum ou colectivo, a não ser confundindo interesses de grupos ou particulares com o interesse de todos.

Uma outra crítica de Schumpeter que atinge um dos pilares da concepção clássica da democracia, apresentada por Ferreira (s/d), a soberania popular, sugere que o governo do povo é uma ficção (ele não existe), o que existe porém, é o governo aprovado pelo povo. Segundo este autor, o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir. Todavia, o que pode existir é que teoricamente a soberania resida no povo, mas é apenas uma minoria que a exerce efectivamente, podendo, desta forma, existir o governo para o povo mas não podem governos pelo povo, nas sociedades numerosas e complexas.

Ainda na perspectiva de Ferreira (op.cit), estudos empíricos feitos depois da Segunda Guerra Mundial revelam que os cidadãos normais geralmente não se interessam por política, são mais ou menos indiferentes a participação, além da existência dos mal-informados e frequentemente irracionais nas escolhas que fazem.

Não obstante às várias críticas à teoria democrática, Pereira (2012), no seu estudo sobre a descentralização e pobreza política em Moçambique, mostra a relevância da participação comunitária na resolução dos seus problemas. Para o autor, a participação dos membros das

comunidades nos conselhos locais (“espaços de interlocução entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, sendo muitas vezes, a um só tempo, fórum de debates, instância consultiva, deliberativa e de gestão das políticas públicas” (Guimarães, 2005:2 Citado em Pereira, 2012:44) possibilita a formulação de políticas públicas que respondam às demandas das comunidades. Mais ainda, o autor afirma que quanto mais forte a participação dos membros das comunidades, mais eficaz é o governo na resolução dos problemas dessas mesmas comunidades.

Arnstein (1969) apresenta uma distinção clara entre dois conceitos fundamentais para a compreensão do processo de participação dos cidadãos. Por um lado, segundo Arnstein, a participação pode ocorrer sem que haja uma “redistribuição de poder”. Neste contexto, a participação constitui-se num processo vazio e frustrante para os não-poderosos<sup>11</sup>. Este tipo de participação permite que aqueles que detêm o poder argumentem que todas as partes foram consideradas, porém, apenas algumas dessas partes se beneficiam pelas decisões tomadas.

Por outro lado, a participação dos cidadãos pode ocorrer num processo que inclua a “redistribuição de poder”, que permita com que os cidadãos não-poderosos, excluídos dos processos políticos e económicos, passem a ser deliberadamente incluídos. Neste contexto, a participação constitui-se numa estratégia na qual os não-poderosos são incluídos para determinar como a informação é partilhada, como as políticas e as metas são estabelecidas, como os recursos são alocados, como os programas são operacionalizados e como os benefícios como contratos e patronagens são parcelados (Arnstein, 1969).

Desta forma, Arnstein (1969), estabelece uma tipologia de participação baseada na “Escada de Participação” de oito níveis subdivididos em três categorias, nomeadamente (i) categoria de Não-participação, que inclui os níveis (1) Manipulação e (2) Terapia; (ii) categoria de Toquenismo<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> Aqueles que não possuem poder real necessário para influenciar os resultados do processo de tomada de decisão.

<sup>12</sup> Também considerado nível de consessão mínima de poder.



que inclui os níveis (3) informação, (4) consulta e (5) Aplacamento, e iii) categoria do poder do cidadão<sup>13</sup> que inclui os níveis (6) parceria, (7) Poder Delegado e (8) Controlo pelo Cidadão.

Os níveis 1 e 2 (manipulação e terapia) que pertencem a primeira categoria – não participação, descrevem um nível de não participação cujo objectivo real não é de permitir que o cidadão participe na planificação ou no acompanhamento de programas. Os níveis 3 e 4 (informação e consulta), considerados de “toquenismo”, permitem que os cidadãos possam ouvir e sejam ouvidos, porém, não significando, no entanto, que os seus pontos de vista sejam, de facto, tomados em consideração. O nível 5 (Aplacamento) é apenas o nível mais elevado de “toquenismo”, pois, apesar de permitir que os cidadãos possam aconselhar, o poder final de decisão permanece na posse daqueles que estão no poder. Nos níveis subsequentes, a medida que os níveis vão subindo também vai aumentando o poder dos cidadãos e por conseguinte vai aumentando o grau de influência do processo de tomada de decisões. Assim, no nível 6 (Parceria), os cidadãos e os detentores de poder estabelecem uma parceria que permite que os cidadãos possam negociar engajar-se com os tradicionais detentores de poder. Nos níveis 7 e 8 (Poder Delegado e Controlo pelo Cidadão), os cidadãos possuem capacidade e poder integral de influenciar os processos de gestão e tomada de decisões.

Importa salientar, no entanto, que com relação a participação dos cidadãos na governação municipal, os munícipes são chamados a participar na gestão e na governação como forma de influenciar as políticas e processo de tomada de decisão, orientando a administração para que adopte medidas que realmente atendam ao interesse público, bem como, garantir o controlo sobre a acção do governo eleito exigindo deste a prestação de contas independentemente do nível em que se encontra na escada de participação de Arnstein (Paulo, 2013).

Assim, em Moçambique, o processo de municipalização pode ser associado ao alargamento da base de participação política local e ao melhoramento dos serviços básicos. Pio (2013), refere que a participação política depende da existência de estruturas que sirvam para fornecer tanto oportunidades bem como incentivos aos cidadãos. Ainda de acordo com o autor, em sistemas

---

<sup>13</sup> Também considerado nível de poder cidadão.

democráticos as estruturas de participação política consideradas mais importantes estão relacionadas com o direito de voto e os processos eleitorais competitivos em que forças políticas organizadas, sobretudo partidos políticos disputam cargos electivos. Porém, a participação política não deve apenas ser entendida sob ponto de vista de sufrágio universal, ela envolve outras formas tal como argumenta Forquilha no seguinte trecho:

*“A participação não se resume unicamente às eleições, diz também respeito ao envolvimento dos munícipes em acções de consultas para elaboração dos planos, orçamentos e tomada de decisões importantes para a sua vida”* (Forquilha, 2016:83).

Todavia, Segundo refere Kjaer (2004), o envolvimento das redes comunitárias, que constitui uma das características principais da governação local, não só tem produzido resultados positivos, mas também tem resultado em algumas disfunções. No concernente às implicações positivas, a autora refere que tem havido maior flexibilidade, e a provisão de serviços tem respondido mais às necessidades dos clientes. Mais ainda, tem havido maior espaço de participação e empoderamento individual dos membros das redes comunitárias.

No que concerne às implicações negativas, a autora refere que o processo de governação local tem resultado numa maior fragmentação, menor controlo e risco de exclusão. Para o efeito, a autora sugere como soluções para essas implicações, que as instituições de participação comunitária deveriam estar mais envolvidas nas redes uma vez que um dos papéis destes órgãos locais é o de assegurar o interesse agregado de toda comunidade. Porém, segundo nota a autora, ocorre o risco destas instituições se identificarem mais com os interesses de uma rede em detrimento das outras.

No que diz respeito aos espaços de participação comunitária no âmbito da governação municipal, Macuane (2011) e Paulo (2013), identificam os seguintes espaços:

- ✓ **Processos eleitorais de uma forma geral:** nestes processos, que normalmente decorrem de 5 em 5 anos, os munícipes podem participar de duas formas. Por um lado os munícipes podem organizar-se em grupos e apresentar candidaturas tanto para a presidência do conselho municipal como para assembleia municipal. Por outro lado, os munícipes

podem participar votando nos candidatos a presidente do Município e para os membros das assembleias municipais.

- ✓ **Sessões de Assembleias Municipais:** neste espaço, os cidadãos e grupos não têm permissão para falar, no entanto podem participar nas sessões escutando os debates e emitindo opiniões em relação aos assuntos discutidos fora do âmbito da sessão com os membros das assembleias, comissões de trabalho e outros de modo a influenciar as decisões (Paulo, 2013).
- ✓ **Encontros com as comissões de trabalho da assembleia municipal:** neste espaço, a participação pode decorrer em dois momentos. Um dos momentos pode ser quando os munícipes solicitam encontros com as comissões de trabalho da Assembleia Municipal para expor um assunto específico que afecta a vida do município. O outro momento é quando as comissões de trabalho desenvolvem actividades de fiscalização de actividades do executivo, consultas à sociedade para elaboração de pareceres para a tomada de decisão.
- ✓ **Sessões do conselho Municipal:** neste espaço, a participação é normalmente efectuada mediante convite do presidente do conselho municipal, porém, os munícipes podem solicitar uma audiência com o executivo para apresentação de um determinado assunto ou posicionamento relativo a um assunto da vida do município.
- ✓ **Sessões dos Conselhos Consultivos Municipais:** através dos representantes eleitos e que representam os munícipes.
- ✓ **Encontros no âmbito das presidências e/ou governações abertas:** nestes espaços, os munícipes também podem se organizar para apresentar as suas questões, preocupações ideias e posicionamentos.
- ✓ **Encontros com o provedor do Município:** Nos casos em que este existe, os munícipes, seja de forma individual ou de forma colectiva podem apresentar junto ao provedor as suas preocupações.

Todavia, apesar de estarem previstos os espaços acima mencionados, os munícipes podem, de forma colectiva ou individual, usar outras formas de participação, apresentando suas opiniões, preocupações e sugestões de forma aberta e cordial.

Para analisar os processos de participação dos munícipes na gestão e/ou governação municipal, Nguenha (2009), identifica três fases que coincidem com os três primeiros mandatos de governação municipal<sup>14</sup>. Assim, a primeira fase, que decorre de 1997 a 2002, visava o estabelecimento e organização administrativa dos municípios. A segunda fase, que decorre entre 2003 e 2008, visava harmonizar a organização técnico-administrativa e a articulação entre os órgãos autárquicos e autoridades comunitárias. A terceira fase, que decorre entre 2009 e 2013, visava a consolidação dos mecanismos de consulta comunitária ou estabelecimento de práticas de planificação e orçamentação participativa. A seguir apresenta-se as três fases de forma mais detalhada.

### **Primeira fase: estabelecimento e organização administrativa dos municípios**

Grande parte da dedicação do governo e dos órgãos autárquicos foi devotado a (re)organização da máquina administrativa herdada do Estado (os conselhos executivos) e da resolução de conflitos que se identificaram um pouco por todas autarquias entre os órgãos autárquicos (Nguenha, 2009). Ainda segundo o autor, era prematuro, nesta altura falar-se em processos participativos na gestão autárquica, dadas as dificuldades que os municípios enfrentavam entre elas a infra-estrutura obsoleta herdada e pessoal sem formação académica nem perfil adequados – cerca de 95% dos funcionários dos municípios possuíam, até 2003, entre o nível primário e nível básico e os restantes 5% entre os níveis médio e superior. Nestas condições, o processo de tomada de decisão e de participação na elaboração dos programas e planos anuais abrangia somente os mesmos titulares sem que houvesse contribuição efectiva das comunidades locais (MAE,2003a, como citado em Nguenha, 2009). Assim, o primeiro mandato das autarquias foi de aprendizagem para todos (agentes do Estado, municípios, sector privado, associações, sociedade civil e comunicação social), quer no que diz respeito ao processo de autarcização, quer em

---

<sup>14</sup> Importa referir que desde a criação dos primeiros municipios através da lei 2/97 de 18 de Fevereiro até a data da elaboração do presente trabalho já se encontrava a decorrer a quarta legislação municipal.

aspectos de organização e funcionamento dos órgãos autárquicos. Nesta primeira fase, que também coincide com o primeiro mandato das autarquias, não foi possível a implantação de processos de governação participativa, devido às questões acima apresentadas assim como pela in experiência de todas partes envolvidas e interessadas no processo de autarcização.

Não obstante esta situação quase que generalizada, alguns municípios conseguiram implantar e desenvolver, nesta fase processos de planificação participativa que podem ser considerados referência, nomeadamente os municípios de Dondo, Cuamba, Metangula, Ilha de Moçambique, Montepuez e Mocímboa da Praia. O município de Dondo desenvolveu e implantou em 1999, com o apoio da cooperação austríaca, um modelo de planificação participativa que tem sido uma referência nacional e internacional, já com algumas replicações em alguns municípios nacionais (Roque e Tengler, 2000; Tengler, 2007, como citados em Nguenha, 2009). Por sua vez, os municípios de Cuamba, Metangula, Ilha de Moçambique, Montepuez e Mocímboa da Praia iniciaram, a partir de 2001, um modelo de planificação participativa desenvolvido com apoio da Cooperação Suíça.

### **Segunda fase: Harmonização da organização técnico-administrativa e da articulação entre os órgãos autárquicos e autoridades comunitárias**

Segundo afirma Nguenha (2009), esta fase foi fundamentalmente caracterizada pelos seguintes elementos:

- ✓ Pela harmonização da organização técnico-administrativa dos municípios, através do decreto 51/2004, de 1 de Dezembro, que aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios, tendo como um dos princípios o garante à participação activa dos cidadãos.
- ✓ Pela regulamentação da articulação entre os órgãos autárquicos e as autoridades comunitárias, cujo objectivo mais evidente era harmonizar as práticas participativas que se iam estabelecendo com forte apoio das organizações estrangeiras. O governo de Moçambique definiu, nesta fase, as autoridades comunitárias e regulamentou as formas de articulação entre estas e os órgãos municipais, através do diploma 80/2004, de 14 de

Maio, do Ministério da Administração estatal. Segundo este diploma, as autoridades comunitárias compreendem os chefes tradicionais, os secretários de bairro, ou de aldeia e outros líderes legitimados<sup>15</sup>. E

- ✓ Pelo surgimento de novas práticas de participação, com maior destaque para o estabelecimento do orçamento participativo e do programa estratégico para a redução da pobreza urbana.

### **Terceira fase: consolidação do mecanismo de consulta comunitária ou estabelecimento de práticas de planificação e orçamentação participativa.**

Para a terceira fase de análise, Nguenha (2009), apresenta duas possibilidades de aprofundamento e consolidação da democracia, através da participação como forma de promoção do desenvolvimento local. A primeira possibilidade é de os municípios consolidarem os mecanismos de consulta comunitária ao abrigo da lei e com variados formatos, sejam os fóruns, os conselhos consultivos e presidências abertas. A segunda alternativa seria de governos municipais mais audaciosos que poderão aproveitar a metodologia do Orçamento Participativo de Maputo para envolver os cidadãos na discussão de problemas, identificação de necessidade e conceder poder de decidir as actividades e recursos orçamentais.

### **3.3. Orçamento Participativo em Moçambique: Contextualização histórica do seu surgimento**

Após a independência, Moçambique adoptou, sobre liderança do partido Frelimo, um regime político de centralismo democrático (Weimer, 2012), o qual se constituía, na visão de Nylen, numa mistura contraditória, 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*

---

<sup>15</sup> Líderes legitimados são aqueles líderes que exercem algum papel economic, social, religioso ou cultural aceite pelo grupo a que representam.

*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).

As políticas adoptadas no âmbito da ideologia da construção da nação socialista, o desenvolvimento orientado pelo Estado e pelo regime político de “centralismo democrático”, levaram à maior burocratização e fragmentação dos governos locais, e à erosão da legitimidade do governo central. (Weimer, 2012).

Numa análise dos governos locais disfuncionais, réplicas das instituições do Estado central e de instituições partidárias, afectadas pela falta de recursos, por funções administrativas desintegradas e por uma dupla subordinação, Fandrych (2001), citado em Weimer (2012), concluiu que a fragmentação da administração local deve ser vista, não só como consequência da devastadora guerra dos 16 anos, mas principalmente 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 Offe (1987), citado em Weimer (2012), designou de “défice do estado”.

Ainda segundo Weimer (op.cit), num estado subestruturado e institucionalmente fraco, o défice do estado foi aproveitado pelas forças do poder local, comerciantes, líderes locais com uma orientação militarizada e práticas coercivas, bem como por chefes e régulos locais, levando o país à uma situação de caos. O caos, as contradições e conflitos emergindo da desagregação do Estado e do comportamento arbitrário dos líderes locais, reforçados pelos efeitos da guerra, foram designados por “decomposição” do tecido social e económico e das instituições do Estado, que resultou no fracasso do Estado centralizado, que caminhava de mãos dadas com o desempoderamento das comunidades locais.

Segundo refere Pitcher (2002), citado em Nylen (2014), com o final do regime da minoria branca na África do Sul e no Zimbabwe, o desenlace da guerra fria e o fim da assistência soviética, a liderança da Frelimo acabou por abandonar o socialismo a favor do mercado livre e do investimento privado. Com a adopção de reformas de abertura de mercado, os doadores encontraram oportunidade para promover a liberalização política e a descentralização,

estabelecendo um enquadramento legal para a transição para um sistema eleitoral multipartidário. Em 1992, um tratado de paz foi assinado entre a Frelimo, representando o governo moçambicano e a Renamo, pondo fim ao devastador conflito armado que durara mais de década e meia. Desde então, tiveram lugar eleições para presidência e a assembleia geral (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 mais recentemente para as legislaturas das assembleias provinciais (em 2009 e 2014 respectivamente).

O partido Frelimo tem dominado em todas estas eleições ganhando de forma consistente a presidência e a maioria na assembleia nacional, assim como uma esmagadora maioria dos cargos executivos a nível municipal e provincial, além de maioria nas assembleias municipais. Todavia, a partidarização do Estado<sup>16</sup> 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 (Nylen (2014)). A partidarização encontra-se também activa nas estruturas administrativas a nível local. No actual cenário, os velhos grupos dinamizadores, que serviam de elo de ligação entre o partido e o Estado, foram substituídos por estruturas formalmente não partidárias (secretários de bairros e chefes de quarteirões), mas que na prática quase todos servem igualmente como líderes partidários a nível local.

Segundo aponta Nylen (op.cit), a promessa e a incerteza do desenvolvimento político moçambicano, combinada com as recentes descobertas de reservas de riquezas minerais ofereceram um terreno fértil para um influxo sem precedentes de investimentos ocidentais, bem como de ajuda para o desenvolvimento, tanto público como privado. Para exemplificar, em 2007 a comunidade doadora em Moçambique financiava 54% do orçamento do país. Todavia, ainda segundo aponta Nylen, estes e outros fundos de desenvolvimento vieram com condições, sendo que uma das quais comprometia o governo a implementar uma série de reformas de “boa governação”, cuja premissa base consistia no facto de o Estado moçambicano ter que adoptar um

---

<sup>16</sup> A partidarização do estado refere-se ao quase monopólio sobre as instituições estatais moçambicanas, incluindo a máquina eleitoral pelo partido no poder.



maior grau de descentralização, transparência, prestação de contas e participação plural. Em resposta, elementos reformistas no seio do partido-estado juntaram-se a crescentes fileiras de licenciados em inúmeros projectos financiados pelos doadores por todo país, incluindo um esforço concertado para preparar as localidades para uma autonomia a nível municipal e uma liderança eleita até 1998. Simultaneamente surgiram em todo país Organizações da Sociedade Civil financiadas pelos doadores, algumas das quais dedicadas ao apoio às reformas de boa governação, com o intuito de 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 Orçamento participativo foi conceptualizado e criado.

#### **3.4. Planificação Participativa e Orçamento Participativo como mecanismos de participação comunitária no âmbito da governação municipal em Moçambique**

O conceito de participação é utilizado, segundo Nguenha (2009), para designar variadas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos nos referidos processos. Segundo o autor, os níveis de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação vão desde a partilha de informação que os governos detêm, passando pela consulta até a partilha de poder decisório. Assim, podem se considerar participativos os governos que partilham com as suas comunidades informações sobre as decisões tomadas unilateralmente utilizando os diferentes meios disponíveis; tal como o são os que antes de tomar uma decisão consultam aos cidadãos; são também participativos os governos que adoptam mecanismos de partilha de poder de decisão sobre actividades e recursos através da planificação participativa e do orçamento participativo.

De acordo com Dias (2015) a Planificação Participativa (PP) e o Orçamento Participativo (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 Planificação Participativa ou Planificação descentralizada é uma prática de participação dos cidadãos na qual a participação dos munícipes se circunscreve ao exercício de planeamento, sem discutir os recursos financeiros necessários à execução das propostas prioritárias (Dias, 2015), 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 uma parte ou de todos recursos financeiros disponíveis (Macuácuá et al, 2014).

Dias (2008), indica que o Orçamento Participativo pode ser visto como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais assente em três princípios a saber:

- ✓ Princípio de participação aberta dos cidadãos, sem discriminação atribuída às organizações comunitárias;
- ✓ Princípio de articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo;
- ✓ Princípio de definição de prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, que se prendem com as necessidades sentidas pelas pessoas.

Em Moçambique, as práticas de planificação participativa, tiveram início pouco antes do estabelecimento das primeiras autarquias municipais, tendo sido observados os primeiros focos desta prática na província de Sofala, concretamente 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 posteriormente replicadas em diferentes distritos e municípios (Nguenha, 2012, e Dias, 2015). Os primeiros casos de réplica foram verificados na província de Nampula, num

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

No âmbito da governação municipal, a PP efectiva-se de duas formas. Por um lado, o envolvimento dos cidadãos baseia-se em mecanismos de auscultação ao nível dos bairros dos municípios, isto acontece naqueles casos em que as comunidades não se encontram devidamente organizadas, carecendo, desta forma de uma definição metodológica clara. Por outro lado, o envolvimento dos cidadãos baseia-se no que Dias (2015), considera como mecânica de organização das comunidades, através de grupos representativos, os quais podem assumir diferentes nomes e integrar um número variável de indivíduos em função dos contextos, e que sirvam essencialmente de elo de ligação entre as populações e conselho Municipal.

Já o Orçamento Participativo, segundo aponta Nguenha (2012), pode 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 dos recursos públicos. Assim, torna-se claro que o Orçamento Participativo difere da Planificação Participativa na medida em que no OP, mais do que definir objectivos, actividades e metas, os cidadãos participam na decisão sobre o financiamento das actividades definidas (Dias, 2015).

Em Moçambique, as práticas de Orçamento Participativo começaram a ter lugar a partir do segundo mandato dos municípios, com a previsão, pelo Conselho Municipal de Maputo no seu plano de actividades, de elementos de governação que resultariam, segundo Dias (2015), na introdução do Orçamento Participativo em 2008. De referir que este tipo de prática acontece em cumprimento da promessa plasmada no manifesto eleitoral do Presidente Comiche.

De acordo com Azevedo e Gomes (2008), como citado em Nguenha (2009), as práticas de Orçamentação Participativa têm trazido grandes contribuições no desenvolvimento da democracia participativa, com impactos positivos na democratização do poder local e na melhoria das condições de acesso aos serviços básicos pela maioria da população carenciada, podendo se identificar as seguintes vantagens dos OP:

- ✓ 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 representativa devido a sua condição social e económica;
- ✓ Cria-se um espaço de convivência democrática pautado pelo debate político e tomada de decisão sobre a alocação de recursos públicos em prol do desenvolvimento local, tornando-se desta forma, legítima a governação dos gestores políticos e aumentando a confiança entre estes e as comunidades locais;
- ✓ Os cidadãos passam de meros espectadores a agentes de transformação no sentido em que o processo participativo vai clarificar o seu papel e as suas responsabilidades no desenvolvimento local;
- ✓ Há fortalecimento da solidariedade e cooperação entre os vários grupos participantes, uma vez que tanto a comunidade local e os gestores públicos têm o mesmo nível de conhecimento sobre os problemas, necessidades e recursos disponíveis.

Porém, existem ainda vários desafios no que toca a trajectória de disseminação dos processos participativos em Moçambique. Dias (2015), apresenta os seguintes desafios:

- ✓ 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 que não foi alcançada nos processos da Planificação Participativa. Pese embora o Orçamento Participativo tenha conseguido ir mais longe, assegurando este princípio básico, ainda subsistem fragilidades na execução atempada dos investimentos;
- ✓ Porque a generalidade das iniciativas participativas são técnicas, e por vezes financeiramente apoiadas por doadores ou organismos de cooperação internacional, e

estes (doadores ou organismos de cooperação), são também determinantes no desenho metodológico das iniciativas, recorrendo normalmente a modelos híbridos influenciados por práticas de outros contextos, sem uma análise crítica e uma adaptação às dinâmicas locais, não produzem efeitos transformadores significativos nos modelos de governação;

Todavia, o Orçamento Participativo tem, até então, sido descrito como o melhor mecanismo de 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, Nguenha (2009), identifica dois problemas associados ao Orçamento Participativo a saber:

- ✓ A generalização dos processos de consulta ao nível municipal, sabendo-se que esta forma de participação não é verdadeiramente uma forma de garantir que as necessidades, interesses e opiniões das comunidades locais sejam vinculadas às decisões dos gestores públicos;
- ✓ A tentativa de não institucionalização dos processos participativos permitindo que a sua prática seja da convivência dos gestores do dia e não um direito que os cidadãos têm de, formalmente, serem envolvidos nos processos de tomada de decisão.

#### **3.4.1. Modelos de Planificação Participativa e Orçamento Participativo em Moçambique**

Tal como refere Dias (2015), as primeiras iniciativas do envolvimento dos cidadãos a nível municipal adoptaram o nome de Planificação Participativa, entendendo-se claramente que a participação dos munícipes se circunscrevia ao exercício de planeamento, sem discutir os recursos financeiros necessários à execução das propostas prioritárias. A experiência pioneira emergiu no âmbito de um programa de apoio ao desenvolvimento distrital que beneficiou, entre outras as povoações de Dondo e Búzi, na província de Sofala. Com a ascensão da povoação de Dondo a categoria de município, o que lhe conferiu maior autonomia, o primeiro executivo eleito decidiu aprofundar 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.

a. O modelo de Orçamento Participativo de Maputo

O conselho Municipal de Maputo, previu no seu plano de actividades em 2004, quando decorria o segundo mandato dos municípios em Moçambique, elementos de governação que resultariam na introdução do OP em 2008. A metodologia adoptada resulta da combinação das experiências do OP de Porto Alegre no Brasil e da Planificação Participativa de Dondo. O resultado desta conjugação de elementos externos com processos experimentados em contexto moçambicano, redundou num modelo híbrido do OP, que implica a descentralização da deliberação sobre as prioridades para os níveis de bairros, distritos municipais e conselho municipal. Neste modelo, o bairro é concebido como a unidade de planificação, e é a partir dela que, através da participação directa (debate e votação individual) são identificadas as necessidades de cada bairro. Do nível de bairro, as necessidades identificadas são encaminhadas ao nível do distrito municipal por um grupo de delegados do OP que são eleitos pelos residentes dos bairros. Numa outra sessão ao nível do distrito municipal são analisadas as necessidades apresentadas por todos bairros que compõem o município, são identificados e discutidos projectos concretos que deverão privilegiar o benefício de maior número possível de munícipes, maior impacto social e evitar redundância de projectos nas mesmas áreas. A discussão de projectos de cada distrito municipal é acompanhada pela discussão de recursos orçamentais disponíveis para esse distrito. Os projectos definidos em cada distrito municipal, em função dos recursos disponíveis, são encaminhados e apresentados ao conselho municipal pelos delegados do Orçamento participativo de cada distrito municipal. Os delegados distritais são eleitos entre os delegados eleitos nos bairros.

A metodologia do OP Maputo estabelece que anualmente o município alocará o máximo de 15% das receitas próprias e das transferências do governo para o OP. A distribuição destes recursos orçamentais por cada distrito municipal atende ao tamanho da população, a área, a carência em infra-estruturas e ao desempenho fiscal de cada distrito.

b. O modelo de Orçamento Participativo de Dondo

Em 2009, a Agência de Cooperação Alemã (GIZ) iniciou um trabalho de assistência técnica ao município de Dondo, dando continuidade ao apoio anterior da cooperação austríaca. O objectivo desta cooperação era assistir o município na transição da Planificação Participativa para o Orçamento participativo, com a introdução da dimensão financeira de suporte aos projectos prioritizados. Assim, passadas as fases participativas de discussão dos projectos ao nível do bairro, em primeiro, e do posto administrativo, em segundo, os investimentos passaram a ser encaminhados para uma equipa técnica do conselho municipal, com a incumbência de analisar as propostas e emitir um parecer relativo à viabilidade das acções. O processo termina com uma reunião do Fórum Consultivo Municipal, composto por representantes dos bairros e dos postos administrativos, bem como pelo Presidente do Conselho e seus Vereadores. Este fórum possui um carácter consultivo, cabendo ao executivo a decisão final.

Este modelo de Orçamento Participativo de Dondo constituiu um avanço em relação a anterior prática de Planificação Participativa. Todavia, o modelo não implicou numa descentralização efectiva do poder de decisão dos eleitos para os cidadãos, no âmbito de um processo de participação pública universal, comprometendo, desta forma, um dos princípios básicos do Orçamento participativo.

Sobre os modelos de Planificação Participativa e Orçamento participativo, ver Nguenha (2009) e Dias (2015).

### **3.5. Hipótese**

Decorrente da literatura revista nas subsecções anteriores, é possível constatar que as autarquias municipais foram criadas fundamentalmente para garantir a participação organizada dos cidadãos na solução de problemas próprios das suas comunidades, promover o desenvolvimento local e aprofundar e consolidar a democracia participativa.

Consta também que para a garantia de uma participação efectiva e organizada das comunidades no âmbito das autarquias municipais, foram criados espaços e mecanismos de participação comunitária apropriados respeitando a respectiva legislação. Assim, os municípios podem participar na governação dos seus municípios através dos seguintes espaços: (1) processos eleitorais; (2) sessões de Assembleias Municipais; (3) encontros com as comissões de trabalho da Assembleia Municipal; (4) sessões de conselho municipal; (5) encontros no âmbito da governação aberta; e (6) encontros com o provedor do município. Os municípios também podem participar através dos seguintes mecanismos: (1) Orçamento Participativo; (2) PERPU; e (3) Conselhos consultivos.

Relativamente aos mecanismos de participação comunitária, pode-se constatar que o Orçamento Participativo tem sido descrito como o melhor mecanismo para aprofundar a democracia participativa pelo papel que desempenha no processo de inclusão política e social das comunidades. Todavia, a literatura apresenta alguns problemas que concorrem para que o processo de participação comunitária em Moçambique produza resultados adversos. De entre outros problemas pode-se destacar os seguintes:

- a. O facto de que os processos de consulta ao nível municipal não constituem uma garantia de que as necessidades, os interesses e opiniões das comunidades locais sejam vinculadas às decisões dos gestores públicos, ou seja, a participação, por si só, não garante os efeitos esperados em termos de pertinência das acções, e por conseguinte, do impacto positivo na vida dos cidadãos, daí que a sua generalização se configure em problema;
- b. A não institucionalização dos processos participativos faz com que as práticas participativas não se configurem num direito que os cidadãos têm de formalmente serem envolvidos nos processos de tomada de decisão, mas sim uma prática da convivência dos gestores do dia;
- c. A literatura também indica que durante os processos de criação e funcionamento dos mecanismos de participação comunitária em Moçambique tem sido empregue uma abordagem *top-down* caracterizada por alto nível de centralismo, que implica na falta de



transparência dos processos, o que concorre em grande medida para que este processo produza resultados adversos.

Com base nos argumentos acima apresentados sobre a participação dos cidadãos na governação municipal, elabora-se, para o presente estudo, a seguinte hipótese, que segundo Lakatos (2003), constitui-se numa provável e provisória resposta a um problema, cuja adequação (comprovação, sustentabilidade ou validade) será verificada através da pesquisa:

- ✓ *Os mecanismos de participação comunitária criados no âmbito da municipalização em Moçambique não permitem uma participação efectiva dos cidadãos que viabilize e consolide a democracia participativa.*

#### IV. QUADRO TEÓRICO

North (1990), define as instituições como sendo as regras do jogo numa determinada sociedade. Ou seja, de uma forma mais formal, as instituições são um conjunto de constrangimentos, humanamente elaborados, que moldam a interacção humana. Como consequência disso, as instituições estruturam os incentivos na interacção humana, seja ela de índole política, social ou económica.

Por sua vez, Horn (1995), refere que o processo de tomada de decisões é conduzido por indivíduos que agem movidos por um interesse pessoal, e o fazem de forma racional na persecução desses interesses. Segundo o autor, o interesse pessoal não significa que os indivíduos não se importam pelos outros, mas sim que os indivíduos priorizam sempre os seus interesses pessoais em detrimento do interesse dos outros quando estes conflituam. A implicação disto é de que nada nos assegura que os indivíduos agem a favor do interesse dos outros.

Todavia, ainda de acordo com Horn (1995), é possível criar incentivos de modo a alinhar o interesse individual com objectivos mais amplos. Para o efeito, as instituições, entendidas por North (1990), como sendo as regras de jogo numa sociedade, desempenham um papel fundamental no alinhamento do interesse individual com os objectivos mais amplos.

Hall e Taylor (2003) identificam três variantes da teoria institucionalista, nomeadamente o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Segundo o autor, todas estas variantes do neo-institucionalismo buscam elucidar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Desta forma, procurar-se-á explorar estas três vertentes do neo-institucionalismo para uma análise da teoria institucionalista, de modo a perceber, em primeiro lugar, a relação entre instituição e comportamento dos indivíduos, e, de seguida percebermos de que modo as instituições podem criar incentivos de modo a alinhar o interesse individual com objectivos mais amplos no processo de tomada de decisão, de modo a que tenhamos uma participação efectiva das comunidades locais no processo de governação municipal em Moçambique. Afinal, “*é, em última análise, por intermédio das acções de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas*” (Hall e Taylor, 2003:193).

a. O institucionalismo histórico

De acordo com Hall e Taylor (op.cit), os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como sendo os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Esta variante do neo-institucionalismo atribui maior importância às instituições políticas oficiais. Na perspectiva destes autores, quatro características distinguem o institucionalismo histórico a saber:

- ✓ Os teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais;
- ✓ Dá-se ênfase às assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições;
- ✓ Há tendência de formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegie as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; por fim,
- ✓ Buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de factores.

Segundo refere Gouveia (2015), o institucionalismo histórico guia-se em duas perspectivas para explicar como as instituições afectam o comportamento do indivíduo, nomeadamente a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural. A perspectiva calculadora dispõe que as instituições afectam os comportamentos dos actores ao oferecerem uma certeza mais ou menos maior relativamente ao seu comportamento presente e futuro. A perspectiva calculadora tem como questão central o comportamento dos indivíduos ao incidirem sob as expectativas de um dado actor no tocante às acções que os outros actores são susceptíveis de realizar em reacção às suas próprias acções ou ao mesmo tempo que elas. Já a perspectiva cultural rege que o comportamento já mais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão de mundo próprio do indivíduo. Isto ocorre porque embora o comportamento humano seja racional e orientado para fins, os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objectivos.

Ainda segundo Gouveia (op.cit), os defensores do institucionalismo histórico fazem uma ligação estreita a uma concepção particular do desenvolvimento histórico – *path dependence*, ou seja, eles defendem que a causalidade social depende da trajetória percorrida, refutando o postulado tradicional de que as mesmas forças activas produzem em todos lugares os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado.

b. O institucionalismo da escolha racional

Esta variável do neo-institucionalismo incorpora que a visão de mundo político é concebida como conjunto de dilemas de acção colectiva em que os indivíduos agem estrategicamente de modo a maximizar a satisfação de seus próprios interesses correndo o risco de produzir resultados sub-óptimos para a colectividade. Os defensores desta escola utilizam um enfoque calculador para explicar a influência das instituições sobre a acção individual dos actores políticos e, ao mesmo tempo que reconhecem que as instituições influenciam a acção dos actores políticos e actuam como regras de jogo, também aceitam que o ambiente poderá ser modificado por *decisive playears*<sup>17</sup>. À instituição compete fornecer ambiente propício à interacção dos actores políticos de modo a minimizar os custos de transacção (Gouveia, 2015).

c. O institucionalismo sociológico

Segundo Hall e Taylor (2003), apontam que o Institucionalismo sociológico surgiu influenciado pela teoria das organizações, e seus defensores definem instituição de maneira mais global. Além das regras e procedimentos ou normas formais, incluem os sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais (Campbell, 1995, citado em Gouveia, 2015).

Hall e Taylor (op.cit), distinguem o neo-institucionalismo sociológico pelo seu modo de encerrar as relações entre as instituições e a acção individual, em consonância com o enfoque culturalista<sup>18</sup>, desenvolvendo contudo certas matrizes particulares. Ainda segundo os autores,

---

<sup>17</sup> Termo Inglês que se refere aos actores decisivos.

<sup>18</sup> Este enfoque tende a redefinir a cultura como sinónimo de instituições.

---

uma escola de análise sociológica mais antiga resolvia o problema das relações entre instituições e acção ao associar as instituições a “papéis” aos quais se vinculavam “normas” prescritivas. Segundo esse ponto de vista, os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas à esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento – podendo-se designar essa concepção como **dimensão normativa** do impacto das instituições.

Neste contexto, espera-se que este referencial teórico ajude a perceber porque em alguns casos os mecanismos de participação comunitária produzem resultados adversos, visto que ao longo da revisão da literatura foi referido que uma das principais causas para o efeito adverso dos mecanismos de participação comunitária é a fraca, em alguns casos a falta, de institucionalização destes mecanismos.

## V. METODOLOGIA

Em trabalhos de pesquisa, a escolha de procedimentos a seguir é determinada pelo tipo de estudo que se pretende levar a cabo (Richardson, 1999: 89). O presente estudo, constitui um procedimento formal em busca de realidade ou para a descoberta de verdades parciais (Lakatos e Marconi, 2009), na medida em que procura analisar as dinâmicas do processo de Orçamentação Participativa de modo a compreender o seu papel na viabilização de uma democracia participativa na governação municipal em Moçambique. Assim, o presente capítulo aborda os procedimentos metodológicos empregues na pesquisa. Serão apresentadas as seguintes questões: caracterização da pesquisa, população e amostra, instrumentos de recolha de dados, procedimentos empregues na recolha de dados, questões éticas e por fim as limitações da pesquisa.

### 5.1. Caracterização da Pesquisa

Considerando a área (ciências sociais) e o objecto da presente pesquisa (participação comunitária na governação municipal), sob o ponto de vista da abordagem, a presente pesquisa é essencialmente qualitativa. Segundo afirma Fonseca (2002), este tipo de pesquisa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados. Porém, têm seu foco na explicação das dinâmicas das relações Sociais.

Quanto ao tipo, a pesquisa é exploratória, uma vez que esta procura proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito (Gil, 1999). No caso, a abordagem seleccionada para a pesquisa sobre a participação comunitária na governação Municipal em Moçambique, particularmente no município de Maputo deverá permitir analisar os mecanismos de participação comunitária na governação municipal de modo a aferir até que modo esses mecanismos permitem a efetivação de uma democracia participativa e desenvolvimento local.

Quanto aos procedimentos técnicos, considerando o propósito do presente estudo que é basicamente analisar a dinâmica do processo de participação comunitária na governação

municipal em Moçambique no geral e particularmente no município de Maputo, a principal fonte de dados foram os residentes do Município da Cidade de Maputo, estruturas de bairros, membros das organizações civis e funcionários do Conselho Municipal da Cidade de Maputo. Destes respondentes, buscou-se informações sobre os mecanismos de participação comunitária existentes no município, o nível de envolvimento dos cidadãos nos espaços de participação comunitária criados no âmbito da governação municipal e o nível de resposta, por parte das autoridades municipais, às preocupações apresentadas pelas comunidades. Desta forma, a pesquisa recorreu, para a materialização dos objectivos, às seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista semi-estruturada e observação não participante. A escolha de mais de uma técnica justifica-se pelo argumento de Denzim (1970), como citado em Sousa (2005) segundo o qual quando uma conclusão é suportada pela recolha de dados a partir de diferentes instrumentos e fontes a sua validade é reforçada.

A pesquisa bibliográfica baseou-se na consulta de fontes bibliográficas que de certa forma abordam a temática de governação local, mais especificamente dos mecanismos de participação comunitária na governação municipal, de modo a oferecer subsídios relevantes para o debate teórico a respeito da participação comunitária na governação Municipal. Ademais, os subsídios obtidos a partir da pesquisa bibliográfica permitiram uma problematização mais circunstanciada do assunto em estudo, uma discussão mais detalhada de conceitos e escolha do quadro teórico.

Por seu turno, a análise documental é uma técnica usada para a pesquisa através de materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico (Gil, 1999). Para o presente estudo, a pesquisa documental consistiu-se na análise de documentos oficiais que versam sobre o assunto em epígrafe, nomeadamente 5 relatórios da implementação do OP no Município da Cidade de Maputo, dos quais 1 foi produzido pelo pelouro de finanças do CMCM, o qual inclui informações relativas à implementação do OP em todos DM abrangidos. Todavia, porque o relatório do CMCM apresentava algumas lacunas, houve necessidade de consultar relatórios distritais. Assim, foram consultados os relatórios do DM KaMaxakeni, DM KaMavota e DM KaMubukwana. Importa referir que os relatórios acima referenciados são referentes à 3ª e 4ª Edições do OP, uma vez que apenas o DM KaMaxakeni que tinha o relatório com informação referente às outras edições do OP, nomeadamente a 5ª e 6ª edições.

Quanto às entrevistas semi-estruturadas, Selltiz et al (1967), como citado em Gil (1999) argumentam que estas são adequadas para obtenção de informações acerca do que as pessoas, sabem, esperam, sentem ou desejam, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. Assim, as entrevistas foram usadas como a principal fonte de recolha de dados no terreno de modo a explorar no máximo as informações e o sentimento dos respondentes em relação aos mecanismos de participação comunitária na governação municipal. Com base nas entrevistas procuramos obter, dos respondentes, respostas às questões que norteiam o presente estudo, nomeadamente os mecanismos de participação comunitária existentes no município, o nível de participação dos cidadãos nos espaços de participação comunitária criados no âmbito da governação municipal e o nível de resposta, por parte das autoridades municipais, às preocupações apresentadas pelas comunidades.

## **5.2. População e amostra**

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 (Richardson, 1999). Assim, para os propósitos da presente pesquisa, constitui população deste estudo todos residentes do município de Maputo, bem como os funcionários do respectivo Conselho Municipal.

Por sua vez, o termo amostra é a parte da população escolhida por algum critério de representatividade (Gil, 1999). Para os propósitos desta pesquisa, por um lado, foi seleccionada uma amostra por conveniência, ou seja, foram escolhidos aqueles indivíduos que possuem características relevantes para obtenção da informação pretendida. Assim, do universo populacional do Município da cidade de Maputo foi extraída uma amostra de 25 munícipes, distribuídos pelos 5 distritos municipais escolhidos para o presente estudo, sendo 5 em cada DM. Por outro lado, e porque a natureza do objecto do presente estudo exige a inclusão dos diferentes órgãos e estruturas municipais, por possuírem um conhecimento técnico e prático do objecto em análise, foram intencionalmente identificados os seguintes respondentes: 1 (um) representante da Secretaria Municipal, 1 (um) representante do Pelouro de finanças do CMCM, 4 (quatro) chefes de secretaria das Direcções dos Distritos Municipais, especificamente do DM KaMpfumo, DM



KaMaxaquene, DM KaMavota e DM KaMubukwana; 3 (três) Técnicos de Planificação e Monitoria (responsáveis pela implementação do OP ao nível distrital) sedeados em três DMs, nomeadamente DM KaMaxaquene, DM KaMavota e DM KaMubukwana e 4 (quatro) Secretários de bairros. Foram também identificados 1 (um) secretário executivo da Assembleia Municipal e 2 (dois) representantes das duas bancadas representadas na Assembleia Municipal.

### **5.3. Validade e Fiabilidade dos Instrumentos**

A validade e fiabilidade visam verificar a consistência e a integridade das respostas obtidas num certo estudo (Kerlinger, 1973 como citado em Richardson, 1999: 175). À luz destes autores, a validade e fiabilidade interna da nossa pesquisa é garantida pela representatividade da amostra e a condução de estudo piloto de pré-testagem dos instrumentos para limar e esclarecer possíveis respostas omissas.

Os dados obtidos foram anotados, revistos e armazenados, por meio de processos mecânicos e electrónicos. Importa ainda referir que a validade e fiabilidade externas são asseguradas pela possibilidade de outros eventuais pesquisadores, utilizando instrumentos semelhantes aos aplicados na presente pesquisa, poderem chegar a conclusões semelhantes (Richardson, 1999: 87).

### **5.4. Análise de Dados**

Com base na hipótese que norteia o presente estudo, segundo a qual *Os mecanismos de participação comunitária criados no âmbito da autarcização em Moçambique não permitem uma participação efectiva dos cidadãos que viabilize e consolide a democracia participativa* foram definidos os sujeitos sociais a serem pesquisados bem como os respectivos instrumentos de recolha de dados a serem aplicados à esta amostra. Posto isto, foram recolhidos dados específicos com o intuito de confirmar ou rejeitar a hipótese acima referenciada. Para o efeito, os dados colectados foram posteriormente analisados e interpretados, segundo indica Gil (1999). Assim, atinente à presente pesquisa, foi feita a selecção, categorização e tabulação dos dados. Neste âmbito, por ser um estudo essencialmente qualitativo, os dados foram tratados qualitativamente, i.e. os dados foram analisados, classificados e interpretados em categorias, à

luz das questões que o estudo visa responder, de modo a se chegar à conclusões que rejeitem ou confirmem a hipótese da presente pesquisa.

### **5.5. Questões Éticas**

Em trabalhos de pesquisa e não só, a ética é essencial como ponto de equilíbrio entre a ciência e a vida humana (Michel, 2005: 13). Nesta perspectiva, o primeiro passo consistiu na apresentação de um pedido por escrito dirigido ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo, Órgão de tutela do local onde decorreu a pesquisa. Seguidamente, foi explicado o propósito da pesquisa, a qual se destina exclusivamente à fins académicos.

Foi respeitado o direito de não participação ou desistência dos inquiridos, quando se verificasse tal intenção. Adicionalmente, a pesquisa decorreu de acordo com as condições locais, devendo o pesquisador ser grato a todo apoio recebido.

A garantia do anonimato foi sempre levada em consideração durante a pesquisa. Todos os participantes desta pesquisa não foram identificados de nenhuma forma, quer durante a recolha de dados, quer durante a elaboração final da respectiva dissertação.

Os resultados obtidos na pesquisa são apresentados sem distorções. As fontes bibliográficas foram todas citadas durante o trabalho e no fim em forma de referências bibliográficas.

### **5.6. Limitações**

As limitações do presente estudo estiveram essencialmente ligadas ao processo de recolha de dados. Por um lado, o excesso de burocracia no Conselho Municipal da Cidade de Maputo contribuiu em grande medida para o atraso na autorização da recolha de dados – para exemplificar, após a apresentação da credencial à secretaria do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, a instituição levou mais de dois meses para autorizar a recolha de dados em algumas unidades orgânicas, alegadamente porque o expediente encontrava-se a seguir seus trâmites legais.

Por outro lado, a indisponibilidade por parte de alguns respondentes-chave contribuiu igualmente para o atraso neste processo, tendo sido necessário, em alguns casos, conduzir a entrevista por

via telefónica. Aliado à este facto, também constituiu limitação para o presente estudo algumas omissões de informação relevante nos relatórios apresentados tanto pelo Pelouro de Finanças do Conselho Municipal, bem como pelas direcções distritais relativamente ao Orçamento Participativo.

Não obstante às limitações acima mencionadas, foi possível colher dados relevantes que conduziram a conclusões sobre se as autarquias locais em Moçambique permitem ou não a criação de espaços e mecanismos de participação efectiva dos cidadãos na governação municipal onde se valorize o interesse agregado das comunidades locais.

## **VI. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS**

O capítulo em alusão destina-se a apresentar de forma sistemática a informação sobre os mecanismos de participação comunitária vigentes no país, olhando de forma específica para o Orçamento Participativo no Município de Maputo.

Os dados que se apresentam neste capítulo foram colectados no Município de Maputo, concretamente na Assembleia Municipal, no Conselho Municipal – na Secretaria Municipal e no Pelouro de Finanças; nas Administrações Distritais do Conselho Municipal e por fim, nos respectivos Bairros; com o intuito de responder aos objectivos do Estudo. Vide o capítulo da Metodologia, a subsecção de População e Amostragem do Estudo.

O subcapítulo que se segue apresenta o perfil do Município de Maputo, e visa essencialmente trazer um retrato da estrutura física e administrativa, bem como trazer dados sobre a população que habita nos 7 Distritos Municipais que compõem o Município. Os dados que a seguir se apresentam, relativos à população, são baseados nas projecções do INE para 2017.

### **6.1. Perfil do Município da Cidade de Maputo**

#### **6.1.1. Localização Geográfica e Divisão Administrativa**

Com 346,77 quilómetros quadrados, o Município da Cidade de Maputo está localizado no sul de Moçambique, a oeste da Baía de Maputo, no Santuário do Espírito Santo, onde desaguam os rios Tembe, Umbeluzi, Matola e Infulene. O Município faz divisa com o distrito de Marracuene, a norte; o Município da Matola, a noroeste e oeste; o distrito de Boane, a oeste; e o distrito de Matutuíne ao sul.

Em relação à divisão administrativa, o Município é composto por 7 Distritos Municipais nomeadamente o Distrito Municipal KaMpfumo, Distrito Municipal KaMaxakeni, Distrito Municipal KaNlhamakulo, Distrito Municipal KaMavota, Distrito Municipal KaMubukwana, Distrito Municipal KaTembe e o Distrito Municipal KaNyaka. Por sua vez, os distritos municipais estão organizados em bairros totalizando um número de 64 bairros em todo município. vide as tabelas sobre a distribuição dos bairros em anexo.

Relativamente aos dados populacionais, o Município da Cidade de Maputo possui, segundo projecções do INE, 1273076 habitantes em 2017, dos quais 662299 são do sexo feminino. A tabela que a seguir se apresenta mostra a distribuição da população pelos distritos municipais

**Tabela 3 Distribuição da população pelos Distritos Municipais**

| <b>Distrito Municipal</b> | <b>Total</b> | <b>Homens</b> | <b>Mulheres</b> |
|---------------------------|--------------|---------------|-----------------|
| <b>Total</b>              | 1273076      | 610777        | 662299          |
| Distrito de KaMpfumu      | 112207       | 54087         | 58120           |
| Distrito de KaNhlamankulu | 160906       | 77964         | 82941           |
| Distrito de KaMaxakeni    | 233309       | 113479        | 119831          |
| Distrito de KaMavota      | 359268       | 171313        | 187954          |
| Distrito de KaMubukwana   | 379025       | 180250        | 198775          |
| Distrito de KaTembe       | 22699        | 10934         | 11764           |
| Distrito de KaNyaca       | 5662         | 2748          | 2914            |

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Como se pode ver na tabela, o DM KaMubukwana é o mais populoso com 379025 habitantes dos quais 198775 são do sexo feminino, seguido pelo DM KaMavota com 359268 habitantes dos quais 187954 são do sexo feminino. Em terceiro lugar está o DM Kamaxakeni com 233309 habitantes dos quais 119831 são do sexo feminino. Em quarto está o DM KaNhlamankulu com 160906 habitantes dos quais 82941 são do sexo feminino. Em quinto lugar está o DM KaMpfumu com 112207 habitantes dos quais 58120 são do sexo feminino. Em sexto lugar está o DM KaTembe com 22699 habitantes dos quais 11764 são do sexo feminino. O Distrito Municipal KaNyaca é o menos populoso com 5662 habitantes dos quais 2914 são do sexo feminino.

Feita a apresentação de informação relativa ao Perfil do Município de Maputo, o subcapítulo que se segue apresenta dados sobre a Estrutura Orgânica e Política do Município de Maputo. O objectivo é descrever a composição orgânica do Município bem como as dinâmicas políticas do Município.

## 6.2. Estrutura Orgânica e Política

De acordo com o Artigo 16 da Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, As autarquias locais têm como órgãos uma Assembleia, dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo que responde perante a Assembleia.

### a. O Conselho Municipal

O Conselho Municipal constitui o órgão executivo das autarquias locais com competências para executar e realizar tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local definidos pela Assembleia Municipal e enquadrados pela Lei (Artigo 56 da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro).

O quadro abaixo apresentado descreve a composição do Conselho Municipal de Maputo.

**Tabela 4** Número de membros do Conselho Municipal segundo o sexo

| Sexo      | Número de Membros | %    |
|-----------|-------------------|------|
| Feminino  | 5                 | 27,8 |
| Masculino | 13                | 72,2 |
| Total     | 18                | 100  |

Fonte: Elaborado com base nos dados fornecidos pela Secretaria do Conselho Municipal de Maputo.

Como se pode perceber da tabela acima, o Conselho Municipal da Cidade de Maputo funciona com 18 (dezoito) membros dos quais 10 (dez) são vereadores dos dez pelouros existentes e sete são vereadores distritais. Segundo indica o Artigo 83 da Lei 2/97, os vereadores são indicados pelo Presidente do Conselho Municipal, podendo escolher entre pessoas de sua confiança política e no seio da Assembleia Municipal. Esta situação leva a que os Conselhos Municipais sejam constituídos exclusivamente por membros pertencentes ao partido no poder.

A questão do género ainda constitui um desafio para o Conselho Municipal de Maputo. Pese embora as mulheres estejam representadas neste órgão, a sua representatividade ainda está longe de atingir o nível de equidade, visto que elas apenas representam 27.8% do elenco governativo do órgão.

### **b. A Assembleia Municipal**

Segundo referem os Artigos 34 e 35 da Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, a Assembleia Municipal é um órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos. Este órgão é constituído por membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral. Segundo referem Macuane (2011) e Paulo (2013), os processos de eleição dos membros deste órgão constituem um espaço de participação comunitária na governação municipal, onde os cidadãos podem, por um lado organizarem-se em grupos e apresentar suas candidaturas à membros da Assembleia Municipal, ou por outro lado, os munícipes podem participar votando nos candidatos à membros deste órgão.

Neste âmbito, sendo a Assembleia Municipal da Cidade de Maputo um órgão representativo composto por indivíduos eleitos com vista à prossecução de interesses próprios dos respectivos munícipes eleitores, torna-se relevante, para o presente estudo, a análise minuciosa deste órgão de modo a aferir até que ponto a participação por representatividade garante a realização do interesse dos representados pelos representantes.

A Assembleia Municipal é composta por duas Bancadas, nomeadamente a Bancada do Partido Frelimo, bancada maioritária com 37 assentos que perfazem 57.8% do total dos assentos da Assembleia, e a bancada do Partido MDM com 27 assentos, que perfazem 42.1% do total dos assentos da assembleia Municipal. O quadro a seguir descreve a composição da Assembleia Municipal segundo a representatividade partidária e sexo.

Tabela 5 Número de Membros da Assembleia Municipal segundo a representatividade partidária e sexo

| Descrição      | Número de Membros | %    |
|----------------|-------------------|------|
| <b>FRELIMO</b> |                   |      |
| Feminino       | 15                | 23.4 |
| Masculino      | 22                | 34.3 |
| Sub Total      | 37                | 57.8 |
| <b>MDM</b>     |                   |      |
| Feminino       | 8                 | 12.5 |
| Masculino      | 19                | 29.8 |
| Sub Total      | 27                | 42.1 |
| Total          | 64                | 100  |

Fonte: Secretariado da Assembleia Municipal

Tanto a Frelimo como o MDM representam, na Assembleia Municipal, uma facção considerável de munícipes eleitores. No total foram 298.037 munícipes que participaram das eleições para a quarta Legislatura. Deste número, 168.138 eleitores votaram a favor do partido Frelimo e 120.807 eleitores votaram a favor do partido MDM. Os restantes 9.092 eleitores votaram a favor dos outros 10 Partidos sem lugar na Assembleia Municipal. A tabela que se segue mostra a distribuição de votos para Assembleia Municipal pelos partidos políticos.

Tabela 6 Distribuição de votos pelos Partidos Políticos

| Partido       | Votos   | Percentagem | Membros na Assembleia |
|---------------|---------|-------------|-----------------------|
| Frelimo       | 168 138 | 56,42       | 37                    |
| MDM           | 120 807 | 40,53       | 27                    |
| CINFORTECNICA | 1340    | 0,45        | 0                     |
| PVM           | 753     | 0,25        | 0                     |
| PT            | 388     | 0,13        | 0                     |
| PEC-MT        | 509     | 0,17        | 0                     |
| ALIMO         | 343     | 0,12        | 0                     |
| PARENA        | 455     | 0,15        | 0                     |
| PPLM          | 146     | 0,05        | 0                     |
| PDD           | 787     | 0,26        | 0                     |
| MPD           | 278     | 0,09        | 0                     |
| JPC           | 4093    | 1,37        | 0                     |

Fonte: WILSA MOÇAMBIQUE



Para além da representatividade em termos de género, a Assembleia Municipal da Cidade de Maputo também possui uma representatividade em termo de faixa etária. Assim, os jovens<sup>19</sup> também encontram-se representados neste órgão em 25% do total dos membros desta Assembleia distribuídos pelas duas Bancadas da seguinte forma: a bancada da Frelimo possui 9 (nove) membros jovens, dos quais 4 (quatro) são do sexo feminino; a bancada do MDM possui 7 (sete) jovens, dos quais 2 (dois) são do sexo feminino. O quadro a seguir descreve a distribuição dos jovens pelas bancadas na Assembleia Municipal.

**Tabela 7 Número de Membros da Assembleia Municipal Representando a da Juventude**

| Descrição                 | Número de Membros Jovens | %    |
|---------------------------|--------------------------|------|
| <b>Bancada da Frelimo</b> |                          |      |
| Feminino                  | 4                        | 6.2  |
| Masculino                 | 5                        | 7.8  |
| Sub Total                 | 9                        | 14   |
| <b>Bancada do MDM</b>     |                          |      |
| Feminino                  | 2                        | 3.1  |
| Masculino                 | 5                        | 7.8  |
| Sub Total                 | 7                        | 10.9 |
| <b>Total</b>              | 16                       | 25   |

Fonte: Secretariado Executivo da Assembleia Municipal de Maputo

Relativamente a sua composição, a Assembleia Municipal da cidade de Maputo é composta pelo Presidente da Assembleia, Membros da Mesa da Assembleia, Comissões de Trabalho e a Plenária.

A Mesa da Assembleia Municipal é um órgão executivo. Este órgão prepara todas as sessões da Assembleia e delibera sobre os pontos de agenda a serem debatidos nas plenárias.

<sup>19</sup> Membros com idade inferior a 35 anos.

Nas Legislativas anteriores, a tarefa de deliberação sobre os pontos de agenda era da responsabilidade da Comissão Permanente da Assembleia Municipal. Porém, este órgão representativo das bancadas da Assembleia Municipal fora extinto no decorrer da segunda metade da quarta Legislatura da Assembleia Municipal. Assim, as atribuições da Comissão Permanente da Assembleia Municipal, como é o caso da elaboração das agendas e outras, passaram para a responsabilidade da Mesa da Assembleia.

Uma vez que a Mesa da Assembleia Municipal é composta unicamente por membros do Partido Frelimo, a tarefa de deliberar sobre os pontos de agenda passou a ser exclusiva do Partido Frelimo, o que coloca o outro partido numa situação de participante “passivo”, como se pode perceber da lamentação de um dos representantes do partido MDM entrevistado, no trecho que se segue:

*“Com a extinção da Comissão Permanente, tudo passou a ser decidido por “eles” e nós apenas temos que nos submetermos às suas decisões”.*

Esta situação cria condições para que assuntos bastante pertinentes da vida dos munícipes sejam omissos das agendas das plenárias, segundo afirmou outro membro do partido MDM no seguinte trecho:

*“Veja só, há vários problemas que os munícipes enfrentam, e são de domínio de todos. Porém, uma vez que não convém ao partido no poder trazer esses assuntos para discussão, os assuntos são simplesmente ignorados”.*

O quadro que se segue descreve a composição da Mesa do Conselho Municipal de Maputo segundo a representatividade partidária.

Relativamente às comissões de trabalho, importa referir que estas são órgãos da Assembleia Municipal com a função de trabalhar sob áreas específicas, as quais coincidem com os Pelouros existentes em cada mandato. O quadro que se segue descreve as comissões de trabalho existentes e seus respectivos Pelouros.

**Quadro 1 Comissões de Trabalho e Respectivos Pelouros**

| <b>Designação da Comissão de trabalho</b> | <b>Pelouro</b>                |
|---|-------------------------------|
| Comissão de Finanças                      | Finanças                      |
| Comissão de Transporte e Transito         | Transporte e Transito         |
| Comissão de Recursos Humanos              | Recursos Humanos              |
| Comissão de Mercados e Feiras             | Mercados e Feiras             |
| Comissão de Planeamento Urbano e Ambiente | Planeamento Urbano e Ambiente |
| Comissão de Saúde e Acção Social          | Saúde e Acção Social          |
| Comissão de Educação Cultura e Desporto   | Educação Cultura e Desporto   |
| Comissão de Infra-estruturas              | Infra-estruturas              |
| Comissão das Actividades Económicas       | Actividades Económicas        |
| Comissão de Salubridade e Cemitérios      | Salubridade e Cemitérios      |

Fonte: Secretariado da Assembleia Municipal

As Comissões de trabalho da Assembleia Municipal são constituídas numa base de representatividade e equidade, isto é, cada partido Político com assentos na Assembleia Municipal deve estar representado em todas Comissões de Trabalho. Assim, as duas Bancadas existentes na Assembleia estão representadas em todas as Comissões de Trabalho. Porém, apenas membros do partido maioritário chefiam as Comissões de trabalho, o que limita o poder decisório da bancada oposta.

Por sua vez, a Plenária é composta por todos membros das bancadas da Assembleia Municipal. Este órgão tem a principal tarefa de discutir os pontos de agenda deliberados pela Mesa em cada sessão. Este órgão realiza cinco reuniões ordinárias por ano. As sessões da Assembleia Municipal são públicas, o que significa que qualquer munícipe residente na Cidade de Maputo pode participar. Porém, os munícipes não têm tido espaço para participar das sessões da Assembleia Municipal uma vez que o espaço físico onde decorrem as sessões é bastante pequeno cabendo apenas os membros do presídio, a Mesa, a Presidência do Conselho Municipal e as duas bancadas.

### 6.3. Espaços e Mecanismos de Participação Comunitária na Governação Municipal no Município da Cidade de Maputo

Como foi anteriormente referenciado, a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro cria as autarquias locais. Um dos objectivos fundamentais para a criação das autarquias locais é de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. Neste âmbito, foram criados espaços e mecanismos de participação comunitária de modo a assegurar uma participação organizada dos cidadãos na governação municipal (Nguenha, 2009; Macuane, 2011 e Paulo, 2013).

De uma forma geral, foram identificados, no âmbito da governação municipal, no Município da cidade de Maputo os seguintes espaços de participação comunitária:

- a. **Processos Eleitorais** – onde os munícipes organizam-se em grupos e apresentam suas candidaturas tanto para a presidência do Conselho Municipal, bem como para a Assembleia Municipal, isto por um lado. Por outro lado, os munícipes participam votando nos candidatos a presidente do município e para os membros das Assembleias Municipais<sup>20</sup> (Macuane, 2011).
- b. **Sessões da Assembleia Municipal** – onde, de acordo com o artigo 110 da lei 2/97, os munícipes participam, por via de representantes, nas sessões da Assembleia Municipal, cabendo para o efeito uma deliberação da Assembleia<sup>21</sup>. Todavia, as limitações em termos de espaço físico não têm permitido oportunidades aos munícipes de participar de forma frequente nas sessões deste órgão, excepto para os casos em que decorram cerimónias de abertura, uma vez que este tipo de sessões tem tido lugar fora da sala de sessões da Assembleia Municipal<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Informação reforçada pelo secretário executivo da Assembleia Municipal e pelos Chefes das bancadas da Frelimo e do MDM.

<sup>21</sup> Informação reforçada pelo chefe da bancada da Frelimo durante a entrevista na sessão de abertura da assembleia Municipal no dia 26 de Abril de 2017.

<sup>22</sup> Informação prestada pelos chefes das bancadas da Frelimo e do MDM.

- c. **Encontros com as Comissões de Trabalho da Assembleia Municipal** – este tipo de encontros decorrem em dois momentos: (1) quando os munícipes solicitam, através de mecanismos apropriados, encontros com as comissões de trabalho para expor, ou pedir esclarecimento sobre um assunto que afecta a vida do município; e (2) quando as comissões de trabalho desenvolvem actividades de fiscalização das actividades do executivo, realizam actividades de consultas para a tomada de decisão<sup>23</sup>.
- d. **Sessões do Conselho Municipal** – sempre que necessário, o Presidente do Conselho Municipal formula convites aos munícipes para participarem das sessões deste órgão. Porém, os munícipes têm sempre a prerrogativa de solicitar audiência com o executivo para apresentar determinado assunto ou petições<sup>24</sup>.
- e. **Sessões dos Conselhos Consultivos Municipais** – nestes espaços os munícipes participam através de representantes. No Município de Maputo, os Conselhos Consultivos estão divididos em três níveis: (1) Conselho Consultivo do Bairro; (2) Conselho Consultivo distrital; e (3) Conselho Consultivo Municipal. Integram os Conselhos Consultivos à todos níveis as autoridades comunitárias, representantes dos grupos de interesse tanto de natureza económica, social e cultural escolhidos pelo órgão local, bem como pessoas influentes convidados pelo chefe do respectivo órgão local<sup>25</sup>.

Os conselhos Consultivos no Município de Maputo têm, de entre outras tarefas, realizado as seguintes:

- ✓ Auscultar e canalizar às autoridades competentes as opiniões e preocupações das comunidades locais em relação aos problemas que os afligem;
- ✓ Colaborar com as autoridades locais na divulgação de informações relevantes à vida do município;

---

<sup>23</sup> Informação dada pelos chefes das bancadas da Frelimo e do MDM.

<sup>24</sup> Informação dada pelo Secretário Executivo da Assembleia Municipal.

<sup>25</sup> Informação colhida no conselho municipal e nas direcções dos distritos municipais.

- ✓ Fazer a apreciação e dar parecer sobre as propostas dos planos dos respectivos órgãos locais;
- ✓ Participar na avaliação de propostas de investimento privado e de concessão do direito do Uso e Aproveitamento da Terra; e
- ✓ Aprovar propostas de pedidos de concessão de financiamento aos projectos de iniciativa local.

Relativamente a última tarefa dos Conselhos Consultivos, importa referir que estes órgãos têm desempenhado um papel preponderante na articulação de dois mecanismos de participação comunitária bastante importantes no Município de Maputo, nomeadamente o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) e o Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU).

Tanto o FDD como o PERPU são mecanismos de luta contra a pobreza introduzidos no âmbito da governação do Presidente Armando Emílio Guebuza. Todavia, existe uma diferença entre os dois mecanismos que incide sobre o espaço de acção. Enquanto o FDD destina-se ao combate à pobreza rural, o PERPU destina-se ao combate à pobreza urbana.

Apesar de se considerar o Município de Maputo um município de categoria de cidade, este apresenta características distintas, podendo-se considerar parte do território “urbano” e outra parte “rural”. Esta situação fez com que os distritos de KaTembe e Kanyaka, por apresentarem características rurais, se beneficiassem do Fundo de Desenvolvimento Distrital, enquanto os Distritos KaMpfumo, KaNlhamanculo, KaMaxakene, KaMavota e KaMubukwane beneficiam-se do PERPU.

O processo para a concessão dos fundos do FDD e PERPU é quase o mesmo. O Conselho Consultivo Distrital, coadjuvado por uma comissão técnica, aprecia e decide sobre a aprovação ou não dos pedidos de empréstimos submetidos, baseando-se nas propostas dadas pelo Conselho Consultivo do Bairro<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Secretários distritais de KaTembe, Kampfumo, Kamaxaqueni e Kamubukwana.

Por esta razão, os dois fundos, apesar de distintos no concernente ao seu espaço de actuação, apresentam alguns problemas em comum, associados à duas narrativas apresentadas pelos inqueridos relativamente à estes mecanismos de participação comunitária, que passamos a apresentar:

- ✓ A primeira narrativa indica que tanto os processos relativos ao PERPU, como ao FDD criam espaço para que haja exclusão ou favoritismo de indivíduos de acordo com a sua cor partidária e/ou por outros motivos (dos quais podem constar as afinidades e rivalidades entre os possíveis beneficiários e aqueles que detêm o poder decisório), tal como se pode perceber do trecho de um dos secretários de bairro entrevistados no Distrito Municipal KaTembe:

*“Uma vez que a decisão primária sobre aprovação ou reprovação dos projectos para financiamento acontece ao nível do bairro, temos recebido reclamações por parte dos munícipes cujos projectos não tenham sido aprovados, alegando que os seus projectos não foram aprovados por pertencerem ao partido “X” ou “Y”, ou porque têm desavenças com o chefe do quarteirão ou mesmo com o secretário do bairro”<sup>27</sup>;*

Este argumento da secretária do bairro também concorda com a opinião expressa por um dos residentes do bairro KaMavota, tal como ilustra o seguinte trecho:

*“Para você ter acesso ao Fundo de Desenvolvimento Urbano aqui neste bairro, é preciso ser membro do “partido”, e ser conhecido. Caso contrário, o seu projecto nunca será aprovado<sup>28</sup>”.*

- ✓ A segunda narrativa indica que em ambos casos (PERPU e FDD), têm-se verificado problemas de reembolso dos valores disponibilizados neste âmbito, muitas vezes devido o grau de relacionamento entre os beneficiários e os órgãos governativos de tutela, tal

---

<sup>27</sup> Informou a Secretária de um dos bairros do Distrito Municipal KaTembe.

<sup>28</sup> Residente do bairro KaMavota que preferiu o anonimato.

como ilustra o trecho que se segue, extraído do relatório de implementação do FDD no Distrito Municipal KaTembe:

*“Constitui principal constrangimento da implementação do FDD o incumprimento do calendário dos reembolsos previsto no contrato de financiamento, por parte de alguns beneficiários”.*

#### f. Orçamento participativo

O Orçamento Participativo constitui um mecanismo através do qual os munícipes podem participar na vida política dos seus Municípios. Através deste mecanismo, supõe-se que as comunidades participem de forma directa na governação municipal, identificando as suas necessidades e escolhendo as prioridades, mediante discussão, debate e votação de projectos de desenvolvimento.

Apesar da reconhecida contribuição do OP como mecanismo de participação comunitária na promoção da democracia participativa no país, alguns problemas foram identificados no âmbito deste processo, os quais se assentam sobre duas narrativas principais.

A primeira narrativa tem a ver com a natureza e a organização do sistema político vigente no país que, segundo refere Nylén (2014), pode ajudar a determinar o nível e a qualidade da participação dos cidadãos. Segundo refere o autor no contexto da análise do OP em Maputo (onde, de acordo com o mesmo autor, prevalece um regime autoritário competitivo), uma das características da governação neste regime é a partidarização de quase todos elementos essenciais do Estado. As estruturas partidárias do partido Frelimo, tais como sedes e células do partido ao nível dos bairros, estão distribuídas em toda a cidade e estão totalmente integradas nas estruturas administrativas ao nível local do governo municipal (secretários de bairro, chefes de quarteirão e chefes de dez casas), e são precisamente estas estruturas responsáveis pela implementação do OP em Maputo.

Esta narrativa é sustentada pelos argumentos apresentados nos três trechos que a seguir se apresentam.



- 1) *“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<sup>29</sup>”.*
- 2) *“As nomeações para o cargo de Secretário de bairro são feitas pelo presidente do Município, sob propostas das estruturas partidárias ao nível dos bairros<sup>30</sup>”.*
- 3) *“Nunca participei de nenhuma reunião do orçamento participativo, sei que são reuniões para votar num projecto para o bairro, mas uma vez que não sou membro do partido, nunca me convocam para essas reuniões<sup>31</sup>”*

Decorrente do sistema de governação vigente no país, e tendo como base os trechos acima apresentados, pode se constatar duas situações. Por um lado, observa-se um fraco incentivo para participação nos processos do OP por parte dos munícipes da cidade de Maputo que não pertencem ao partido no poder.

Por outro lado, resultante da transformação das reuniões do OP em reuniões de membros e simpatizantes do partido, abre-se espaço para discussão e realização de agendas partidárias em detrimento de agendas comunitárias.

A segunda narrativa tem a ver com a relação existente entre o grau de envolvimento das comunidades e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do OP em Maputo. O envolvimento das comunidades no processo de Orçamentação participativa é vista neste estudo sobre duas vertentes: (1) em termos de número de munícipes que participam das sessões de OP e (2) em termos do papel que os participantes desempenham na tomada de decisão final sobre os projectos de desenvolvimento prioritários.

---

<sup>29</sup> Informação dada pelo secretário do distrito municipal KaMavota.

<sup>30</sup> Informação dada pelo secretário de um dos bairros da cidade de Maputo.

<sup>31</sup> Informação colhida durante a entrevista com uma residente no Bairro 25 de Junho.

Relativamente ao primeiro ponto, segundo indica o relatório das actividades realizadas no âmbito do OP em Maputo (1ª a 6ª edição), o número de participantes tem variado de edição a edição, sendo que em alguns casos nota-se uma redução significativa e em outros uma redução também significativa do número de participantes. Todavia, a questão que se pretende colocar neste ponto tem a ver com a representatividade das comunidades nas sessões de OP. Segundo o relatório, participaram nas edições de OP (da 3ª a 6ª edição) em Maputo apenas 11426 munícipes num universo de 1.143.199 potenciais participantes, o que representa uma fasquia de 0,9%, conforme ilustra a tabela.

**Tabela 8 Número de participantes nas reuniões para a definição de prioridades.**

| Edição       | Nº de participantes | Homens | Mulheres |
|--------------|---------------------|--------|----------|
| 3ª           | 2666                | 1300   | 1366     |
| 4ª           | 3691                | 1732   | 1959     |
| 5ª           | 1940                | 923    | 1017     |
| 6ª           | 3129                | 1458   | 1671     |
| <b>Total</b> | 11426               | 5413   | 6013     |

Fonte: Pelouro de Finanças do Conselho Municipal de Maputo

Esta situação coloca em causa a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do OP, uma vez que se pode questionar até que ponto 0,9% pode ser representativo de 100%.

Relativamente ao segundo ponto, a questão central é 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 Conselho Municipal da cidade de Maputo criou diferentes equipas de trabalho, nomeadamente:

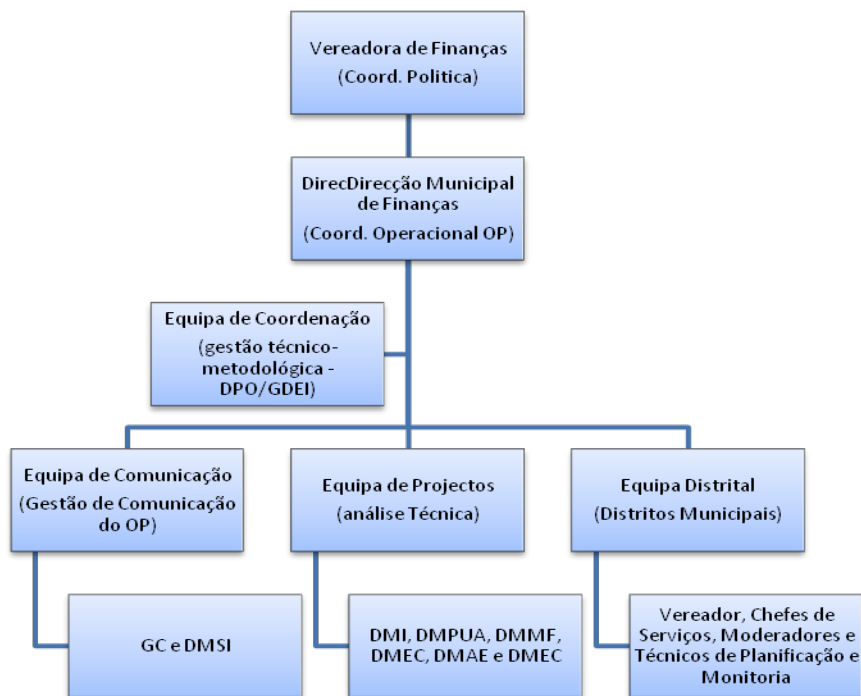
- ✓ **Equipa de Coordenação do OP**, a qual compete a condução técnica global do processo, concretamente a elaboração e actualização dos instrumentos de participação, a produção de material informativo, a articulação com as diferentes Unidades Orgânicas do CMM, o

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, 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.
- ✓ **Equipa Técnica de Projectos do OP** – esta equipa está sedeadada no gabinete de Estudos e Projectos mas assegurando articulação com todas Unidades Orgânicas do CMM que se justifiquem. A este órgão, compete efectuar a análise técnica de viabilidade das propostas. Esta equipa inclui também a participação dos chefes de serviços dos Distritos Municipais;
- ✓ **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.

O Diagrama que a se segue mostra a hierarquia das equipas acima referidas.

Figura 1 Organograma do OP na cidade de Maputo



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 técnicos. Esta situação faz com que o processo de OP esteja extremamente centralizado, em quase todas as 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.

Figura 2 Ciclo de Definição Orçamental do OP no Município de Maputo



**Fonte:** Relatório das actividades realizadas no Orçamento Participativo (1ª a 6ª edição), Maputo: CMC, Julho 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 figura que se segue ilustra o ciclo de Definição Orçamental.

Na primeira fase, a fase de Preparação do Processo ocorrem as seguintes actividades:

- Revisão da metodologia do OP**, onde são revistos os aspectos metodológicos do processo (as fases, os instrumentos de participação, o enquadramento normativo, os participantes, bairros a envolver, orçamento a alocar aos projectos do OP, entre outros aspectos que se revelem relevantes ao processo);
- Formação das equipas operacionais** – vide as equipas descritas na página anterior;

- c. **Estruturação de parcerias externas em prol do OP**, onde se cria uma rede de parceiros estratégicos constituída por Organizações da Sociedade Civil, Comunicação Social, Grupos Comunitários e Universidades.

Na segunda fase, a fase de Divulgação e Mobilização Pública ocorrem as seguintes actividades:

- a. Organização de acções de informação e divulgação do OP de forma a ampliar a capacidade de mobilização dos munícipes pra a participação nas reuniões nos Bairros;
- b. 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, contempla exclusivamente a realização de sessões Públicas ao nível dos bairros. É nesta fase onde os munícipes são chamados a participar de forma directa no processo de Orçamento Participativo, participando nas reuniões dos bairros contempladas no OP. Este processo é dividido da seguinte forma:

- a. **Formação de grupos de trabalho** – os grupos de trabalho são compostos por um número variável de participantes, devendo ser impar e sem exceder o limite de 15 participantes por grupo. Em cada grupo é eleito um representante, que tem como responsabilidade de registar as presenças e anotar as propostas apresentadas, utilizando uma ficha criada para o efeito.

Cada participante apresenta uma proposta de projecto no seu grupo. Depois de conhecidas as propostas em cada grupo, concede-se um espaço de debate, que poderá culminar com a fusão ou eliminação de algumas ideias apresentadas. Em seguida, os participantes em cada grupo escolhem o projecto mais prioritário do grupo que passará à fase de plenário. A escolha do projecto prioritário, nos grupos de trabalho, deve ser por via de consenso. Todavia, se tal consenso for impondível, parte-se para a votação, onde é tido como prioritário o projecto que tiver maior número de votos. Ao longo deste processo, o chefe de serviços presta apoio aos grupos na triagem dos projectos, com vista a aconselhar os diferentes grupos de participantes a não aprovarem projectos que excedam claramente os limites orçamentais do OP, ou aconselhar de

modo a não escolherem projectos que estejam fora das competências do Conselho municipal. Isto visa essencialmente evitar o envio, para a análise técnica, de projectos que não se adequem às características definidas no âmbito do OP.

Em cada grupo de trabalho extrai-se uma lista de projectos dispostos pela ordem de prioridade definida pelos participantes, a qual é apresentada pelos porta-vozes de cada grupo à plenária.

**b. Priorização dos projectos** – nesta fase ocorre a hierarquização dos projectos do bairro, através de voto secreto e individual. O processo de votação processa-se da seguinte forma:

Os projectos são identificados numa folha A<sub>3</sub>, com o nome e uma imagem alusiva ao tipo de investimento proposto. Cada projecto terá uma urna. Cada participante tem direito a um cartão de voto que deverá depositar na urna do projecto da sua preferência. Por último ocorre a contagem pública dos votos e a posterior divulgação dos resultados;

É importante referir que a decisão final sobre a viabilidade dos projectos cabe a equipa de análise técnica, que conta também com a participação dos Chefes de Serviço dos distritos municipais. Isto significa que a definição de um determinado projecto prioritário ao nível dos bairros não é garantia da sua viabilização, pois há casos em que o projecto escolhido pelas comunidades como prioritário não coincide com o projecto implementado, como sucedeu no Distrito Municipal Kamaxakeni, concretamente no Bairro da Mafalala no decurso da quinta edição do Orçamento Participativo.

É importante salientar, como refere o relatório das actividades realizadas no OP (1<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> 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 Orçamento participativo, o caso da Mafalala revela uma fragilidade do processo de OP no que diz respeito a prestação de contas. O facto de os munícipes não serem envolvidos na deliberação final sobre o projecto a ser implementado (aleadamente 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 pela comunidade. Por outro lado, levanta dúvidas sobre quem realmente decide sobre as prioridades no processo de Orçamentação Participativa.

- c. **Constituição de Grupo de Monitoria participativa** – no final de cada reunião é criado, ao nível de cada bairro, um grupo composto por quatro munícipes não integrantes de qualquer estrutura da administração pública local, para acompanhar todas as tarefas do processo, incluindo a execução dos projectos.

O Grupo de Monitoria é responsável pelas seguintes tarefas: (1) divulgar informação sobre a implementação do OP ao nível do seu bairro; (2) acompanhar a Equipa de Análise Técnica de Projectos na Visita de Avaliação das propostas, aos locais de implementação; (3) Difundir informação sobre o lançamento dos concursos; (4) participar na sessão de abertura das propostas dos concorrentes; (5) participar no momento de consignação da obra; (6) participar no lançamento da primeira pedra do projecto; (7) efectuar visitas aos locais dos projectos; (8) acompanhar as visitas mensais às obras efectuadas pelas equipas técnicas distritais; (9) informar a equipa distrital sobre quaisquer situações anómalas relativas ao projecto; (11) participar na entrega do projecto.

Após a conclusão e entrega dos projectos, os Conselhos Consultivos Distritais têm a responsabilidade de fazer a monitoria para garantir a boa utilização e conservação do projecto. Aos conselhos Consultivos do Bairro cabe a tarefa de difundir informação sobre a necessidade de preservação dos bens públicos, e participarem na avaliação do impacto do projecto do OP.



Na quarta fase, a fase de 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. As actividades nesta fase contemplam visitas aos bairros para avaliar as condições de implementação física de cada projecto.

Depois de concluída a análise técnica, os projectos são organizados em carteiras de investimentos a serem enviadas 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, a fase de 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.

Ao nível externo, duas estruturas apoiam a monitorização e a avaliação participativa do OP. Uma delas constituída na fase de reuniões nos Bairros, o Grupo de Monitoria Participativa, cuja actuação limita-se nas fronteiras do bairro. A outra estrutura, cujo funcionamento é a nível macro, é constituída pela rede de parceiros estratégicos como interlocutores que podem acompanhar o desenvolvimento do processo.

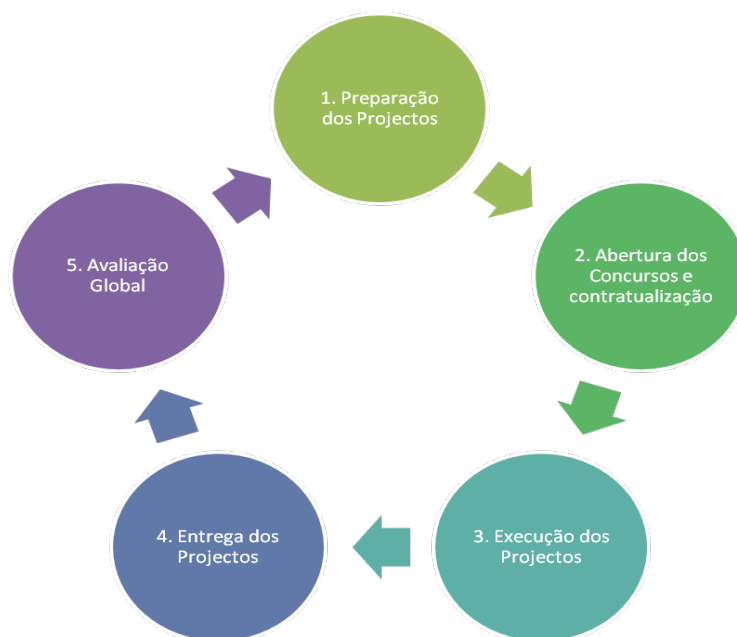
O Conselho Municipal de Maputo produz anualmente um relatório global de avaliação, cumprindo os requisitos de transparência e de prestação de contas exigidos em qualquer processo de OP, e assegura a sua divulgação.

Como se pode perceber das descrições acima colocadas, a terceira fase do primeiro ciclo do OP, a definição de projectos prioritários decorre sobre a égide dos preceitos democráticos. Aqui os

munícipes são chamados a participar de forma directa na vida política do seu município votando, dentro de um conjunto de projectos aquele que representa o interesse da maioria.

Por sua vez, o Ciclo de Execução Orçamental do OP Compreende 5 grandes fases a saber: (1) Fase de Preparação dos Projectos; (2) Fase de Abertura dos Concursos e Contratualização; (3) Fase de Execução dos Projectos; (4) Fase de Entrega dos Projectos; e (5) Fase de Avaliação Global, como mostra a figura que se segue:

**Figura 3 Ciclo de Execução Orçamental do OP no Município de Maputo**



**Fonte:** Relatório das actividades realizadas no Orçamento Participativo (1ª a 6ª edição), Maputo: CMC, Julho 2015.

A primeira fase, fase de preparação de Projectos tem como base de referência a Análise Técnica anteriormente efectuada. A actividade de preparação de projectos é da responsabilidade do DEP em articulação com as Unidade Orgânicas das áreas de competência respectivas ao investimento em causa. O produto final desta fase é a Carteira de Projectos do OP.

A segunda fase, fase de Abertura dos Concursos e Contratualização, implica necessariamente assegurar os trâmites internos e os procedimentos previstos na legislação. As tarefas desta fase são da responsabilidade da DMF, e o resultado final é a elaboração e adjudicação dos projectos.

A terceira fase, a fase de execução dos projectos, inicia com a adjudicação dos projectos às entidades executoras. Durante esta fase, as competências dos órgãos estão distribuídas da seguinte forma:

- ✓ O Empreiteiro tem a competência de executar a obra de acordo com o projecto;
- ✓ O Distrito Municipal tem a competência de acompanhar as obras, elaborando relatórios semanais para envio ao chefe da equipa de análise de projectos. Compete também ao Distrito Municipal representar o interesse do dono da obra bem como prever a sustentabilidade do projecto.
- ✓ Aos Conselhos Consultivos de Distrito de Bairro compete fazer acompanhamento dos trabalhos de execução dos projectos, juntamente com a Administração do Distrito.

A quarta fase, fase de entrega dos projectos, corresponde a finalização da execução física das obras e a sua entrega à população.

A quinta e última fase, fase de avaliação global, está relacionada com a avaliação prevista no ciclo de definição orçamental, correspondendo à avaliação da execução dos projectos, o que remete a um balanço sobre os resultados e os impactos do OP ao nível da melhoria das condições de vida das pessoas, da democratização da gestão dos recursos públicos, do reforço da sociedade civil, entre outros aspectos.

O processo de Orçamento participativo deve assegurar dois sistemas complementares de monitoria e avaliação. Por um lado, o OP deve assegurar a monitoria e avaliação do sistema administrativo, e por outro lado, o OP deve assegurar a monitoria e avaliação do sistema participativo.

É importante referir que as actividades desta etapa encontram-se excessivamente centralizadas, com maior envolvimento das estruturas municipais centrais. Esta situação reforça a ideia defendida por Aires e Nguiraze (2012), segundo a qual o processo de criação e funcionamento dos mecanismos de participação comunitária na governação local em Moçambique obedece uma

---

abordagem *top-down*, o que contribui em grande medida para que este processo produza resultados adversos.

## VII. CONCLUSÕES

O presente estudo visou essencialmente analisar o processo de participação comunitária no âmbito da governação municipal em Moçambique, olhando concretamente para a questão de Orçamento Participativo no Município de Maputo, de modo a aferir até que ponto este processo permite uma participação efectiva dos cidadãos que viabilize uma democracia participativa na governação municipal. O presente capítulo visa apresentar as principais conclusões alcançadas no âmbito deste Estudo.

Importa referir que em termos dos objectivos deste estudo os mesmos foram alcançados na medida em que foram identificados e discutidos, com base na pesquisa bibliográfica e empírica, os mecanismos de participação comunitária empregues no âmbito da municipalização em Moçambique, com maior enfoque para o Orçamento Participativo de modo a aferir a sua eficácia na promoção e consolidação da democracia participativa no âmbito da governação municipal em Moçambique.

É de salientar que os dados recolhidos para as análises respectivas a este estudo tiveram como cerne a hipótese segundo a qual os mecanismos de participação comunitária criados no âmbito da autarcização em Moçambique não permitem uma participação efectiva dos cidadãos que viabilize e consolide a democracia participativa. Fazendo um cruzamento dos dados colectados no terreno, com a finalidade de operacionalização da hipótese, com os pressupostos apresentados pela literatura sobre os mecanismos de participação comunitária na governação municipal em Moçambique incidindo sobre o Orçamento Participativo, e buscando suporte na teoria institucionalista, ficou evidente que pese embora os mecanismos de participação comunitária criados no âmbito da municipalização em Moçambique promovam algumas práticas de participação comunitária, os mesmos não permitem uma participação efectiva das comunidades que viabilize e consolide a democracia participativa.

Importa também referir que o sistema democrático vigente em Moçambique pressupõe duas principais formas de participação dos cidadãos na vida política do país, sendo uma por via de representantes por eles eleitos através do Sufrágio Universal – Democracia Representativa; e a outra, por via de participação directa no processo de tomada de decisões sobre assuntos de seu

interesse (através de mecanismos de participação comunitária vigentes no país) – Democracia Directa. Todavia, embora o estudo aborde alguns elementos da democracia representativa, o seu maior enfoque é a democracia participativa, tendo procurado analisar com mais profundidade o Orçamento Participativo de modo a aferir de que forma os processos em torno deste mecanismo de participação viabilizam uma democracia participativa, o que levou as conclusões que a seguir se apresentam.

De um modo geral, pode-se concluir que passos significativos rumo à uma governação mais participativa foram dados desde a criação das primeiras autarquias em 1997 até esta parte. Tal fenómeno pode ser evidenciado através dos vários espaços e mecanismos de participação comunitária introduzidos na governação municipal desde a sua criação até esta parte. Porém, os processos subjacentes aos vários mecanismos de participação comunitária têm conhecido vários desafios tal como se pode evidenciar através do processo de Orçamentação Participativa.

O Orçamento Participativo é um mecanismo através do qual as comunidades participam de forma directa na governação municipal, identificando as suas necessidades e escolhendo as prioridades mediante discussão, debate e votação. Supõe-se, com este mecanismo de participação comunitária, que o poder decisório seja devolvido aos delegantes.<sup>32</sup> Todavia, a forma como este processo se desenrola não permite uma devolução efectiva do poder de decisão aos munícipes, 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.

Decorrente da situação acima referida e de mais evidências sobre o funcionamento do Orçamento Participativo anteriormente apresentadas, o estudo conclui também que há um excesso de controlo do processo de Orçamento Participativo por órgãos centrais do Conselho Municipal, o que por um lado torna este processo bastante centralizado, e por outro lado leva a que não haja um sentimento de apropriação do processo pelos munícipes.

---

<sup>32</sup> Munícipes eleitores que delegaram, por via de sufrágio universal, a responsabilidade de tomada de decisões sobre assuntos de interesse municipal a seus representantes nos governos municipais.

Finalmente, o estudo conclui também que devido a sua ocorrência num contexto político onde as estruturas partidárias estão integradas nas estruturas administrativas municipais a vários níveis, as quais tem a responsabilidade da implementação do Orçamento Participativo, este processo não cria incentivos para uma participação mais abrangente que viabilize uma democracia participativa, visto que em alguns casos os munícipes chegam a confundir reuniões no âmbito do OP com reuniões partidárias.

Posto isto, importa referir que o Município da Cidade de Maputo foi escolhido como estudo de caso, na esperança de que as conclusões tiradas neste contexto local possam servir de aprendizado à outros municípios de Moçambique com características similares.

---

## BIBLIOGRAFIA

Aires, J. D. M. e Nguiraze, A. C. (2012). *Conselhos Consultivos como imperativos de Governança: o Caso de Moçambique*. Rio de Janeiro: Intratextos.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.

Banco Mundial (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: as lições da primeira década*.

Castells, M., (1985). *City, Class and power*. Houndmills: Macmillan.

Dauce, V. D. (2013). *A Governação em Moçambique: Fases e Processos*. Universidade de Aveiro.

Dias, N. (2015). *Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique: Proposta de diferenciação e articulação metodológicas*. In LOCO.

Ferreira, N. P. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Lisboa: CEJPS. Disponível em <[http://www.uni.pt/pdfs/cejps/conceito\\_democracia.pdf](http://www.uni.pt/pdfs/cejps/conceito_democracia.pdf)>. Acesso em: 5 Set. 2016.

Forquilha, S. (2016). *Autarquias Locais em Moçambique: Lógicas e Dinâmicas políticas*. IESE.

Forquilha, S. (2010). *Governação Distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e desafios*. In: Brito, L., Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (2010). Maputo: IESE.

Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.

Hall, Peter e Taylor, Rosemary (2003). “As Três Versões do Neo-Institucionalismo.”. *Lua Nova*, 58, pp. 193-224.

Horn, M. J. (1995). *The political economy of Public administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New Zealand: Cambridge University Press.



Jenkins, P. (2001). **Mercados de terras Urbanas no Moçambique pós-socialismo**: Seu impacto sobre população vulnerável – alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano. Maputo: UEM – Centro de Estudos de desenvolvimento do HABITAT.

Lalá, A. e Ostheimer, A. (2003). Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003). Moçambique: KAS.

Lobo, T. (1990). Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo: Cad. Pesq.

Macuácu, A. A.; Malaire, J. J. & dos Santos, M. A. (2014). Guião da Orçamentação Participativa Municipal em Moçambique. Maputo: Deutsche Gesellschaft fur & GIZ.

Macuane, J. J. (2011). Estudo de Base: Diálogo político e Social entre os actores não-estatais e autoridades públicas – Programa de apoio aos Actores Não Estatais no Âmbito do 10º FED. Relatório Técnico.

Marconi, M. A. e Lakatos, E. M. (2009). Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas Editora.

Métier Consultoria & Desenvolvimento, (2004). Perfil da Descentralização em Moçambique: Por uma Governação Descentralizada (1975-2003). Maputo: MÉTIER.

Monteiro, L. A. (2011). Descentralização Administrativa e participação Popular em Políticas culturais: o caso de um ponto de cultura em Niterói. Rio de Janeiro: EnANPAD.

Nguenha, E. J. (2009). Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos de orçamento participativo. Maputo: IESE.

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nylen, W. (2014). Orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). In Cadernos IESE. Maputo IESE.
- Passos, C. C. R. (2005). A descentralização e a desconcentração administrativa do estado de Santa Catarina. São José: UNIVALI.
- Paulo, A. (2013). Participação e Engajamento Cívico – Guião Para Facilitação. CESC.
- 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.
- Republica Popular de Moçambique. (1975). Constituição da Republica Popular de Moçambique.
- República de Moçambique. (1990). Constituição da República.
- República de Moçambique. (1997). Lei de Base das Austerquias: Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social, Métodos e Técnicas*. S. Paulo: Editora Atlas S.A.
- 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.
- Sousa, A. B. (2005). *Investigação em Educação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- United Nations, (2006). Definitions of basic concepts and terminologies in governance and public administration. New York: ESC.
- Weimer, B., Macuane, J.J. e Buur, L. (2012). Economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e Implicações da Descentralização. In: Weimer, B. (2012). Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Maputo: IESE.
- Weimer, B. (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: “Mantendo a falta de clareza?”: Conjunturas, Críticas, caminhos, resultados. In: Weimer, B. (2012). Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Maputo: IESE.

**Anexos 1: Distribuição de bairros pelos distritos municipais e sua respectiva população**

As tabelas que a seguir se apresentam ilustram a distribuição dos 64 (sessenta e quatro) bairros do Município da cidade de Maputo com a respectiva distribuição da população pelos bairros. Os dados populacionais aqui representados são baseados no senso de 2007, visto que não foram disponibilizadas as projecções da população pelos bairros.

**Tabela 9 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KamPfumo, segundo o Senso Populacional de 2007.**

| <b>Distrito Municipal</b> | <b>Bairros</b>   | <b>População</b> | <b>Masculino</b> | <b>Feminino</b> |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| <b>Total</b>              | <b>7</b>         | <b>106250</b>    | <b>51463</b>     | <b>54787</b>    |
| <b>KaMpfumo</b>           | Alto-Maé "A"     | 8800             | 4222             | 4578            |
|                           | Alto-Maé "B"     | 12461            | 6070             | 6391            |
|                           | Central "A"      | 10679            | 5116             | 5563            |
|                           | Central "B"      | 11375            | 5494             | 5881            |
|                           | Central "C"      | 8352             | 4067             | 4285            |
|                           | COOP             | 5639             | 2755             | 2884            |
|                           | Malhangalene "A" | 6618             | 3231             | 3387            |
|                           | Malhangalene "B" | 17348            | 8450             | 8898            |
|                           | Sommersfield     | 9040             | 4409             | 4631            |
|                           | Polana "A"       | 7807             | 3788             | 4019            |
| Polana "B"                | 8131             | 3861             | 4270             |                 |

Fonte: Conselho Municipal de Maputo

Tabela 10 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaNlhamankulu, segundo o Senso Populacional de 2007.

| Distrito Municipal   | Bairros        | População     | Masculino     | Feminino     |
|----------------------|----------------|---------------|---------------|--------------|
| <b>Total</b>         | <b>11</b>      | <b>225373</b> | <b>146110</b> | <b>79263</b> |
| <b>KaNlhamankulu</b> | Chamanculo "A" | 12758         | 6288          | 6470         |
|                      | Chamanculo "B" | 15791         | 5137          | 5517         |
|                      | Chamanculo "C" | 38696         | 12517         | 13662        |
|                      | Chamanculo "D" | 20236         | 6658          | 6920         |
|                      | Aeroporto "A"  | 24401         | 7994          | 8413         |
|                      | Aeroporto "B"  | 26751         | 8894          | 8963         |
|                      | Munkadjuine    | 12845         | 4224          | 4297         |
|                      | Munhuana       | 4596          | 1493          | 1610         |
|                      | Xipamanine     | 300093        | 9954          | 10185        |
|                      | Unidade "7"    | 13311         | 4421          | 4459         |
|                      | Malanga        | 25895         | 8619          | 8657         |

Fonte: Conselho Municipal de Maputo

Tabela 11 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaMaxakeni, segundo o Senso Populacional de 2007

| Distrito Municipal | Bairros           | População     | Masculino     | Feminino      |
|--------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total</b>       | <b>8</b>          | <b>223936</b> | <b>109200</b> | <b>114736</b> |
| <b>KaMaxakeni</b>  | Mafalala          | 20978         | 10204         | 10774         |
|                    | Urbanizacao       | 15798         | 7680          | 8118          |
|                    | Maxaquene "A"     | 22750         | 11135         | 11615         |
|                    | Maxaquene "B"     | 30431         | 14889         | 15542         |
|                    | Maxaquene "C"     | 19561         | 9513          | 10048         |
|                    | Maxaquene "D"     | 22351         | 10903         | 11448         |
|                    | Polana Canico "A" | 45883         | 22322         | 23561         |
|                    | Polana Canico "B" | 46184         | 22554         | 23630         |

Fonte: Conselho Municipal de pauto

Tabela 12 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaMavota, segundo o Senso Populacional de 2007

| Distrito Municipal | Bairros         | População     | Masculino     | Feminino      |
|--------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total</b>       | <b>11</b>       | <b>293766</b> | <b>141301</b> | <b>152465</b> |
| <b>KaMavota</b>    | Albazine        | 15957         | 7657          | 8300          |
|                    | Costa do Sol    | 16828         | 8336          | 8492          |
|                    | FPLM            | 11428         | 5501          | 5927          |
|                    | FerrovifPLMario | 49877         | 23770         | 26107         |
|                    | Hulene "A"      | 28240         | 13797         | 14443         |
|                    | Hulene "B"      | 45390         | 21647         | 23743         |
|                    | laulane         | 27969         | 13494         | 14475         |
|                    | Mavota          | 47508         | 22785         | 24723         |
|                    | 3 de Fevereiro  | 16710         | 8024          | 8686          |
|                    | Mavalane "A"    | 20829         | 10010         | 10819         |
|                    | Mavalane "B"    | 13030         | 6280          | 6750          |

Fonte: Conselho Municipal de Maputo

Tabela 13 : Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaTembe, segundo o Senso Populacional de 2007

| Distrito Municipal | Bairros    | População    | Masculino   | Feminino     |
|--------------------|------------|--------------|-------------|--------------|
| <b>Total</b>       | <b>5</b>   | <b>20629</b> | <b>9964</b> | <b>10665</b> |
| <b>KaTembe</b>     | Incassane  | 4015         | 1868        | 1838         |
|                    | Chamissava | 3459         | 1621        | 1838         |
|                    | Guachene   | 3759         | 1841        | 1918         |
|                    | Inguide    | 4643         | 2345        | 2298         |
|                    | Chali      | 4753         | 2289        | 2454         |

Fonte: Conselho Municipal de Maputo

Tabela 14 Distribuição da população por bairro e sexo no Distrito Municipal KaMubukwana, segundo o Senso Populacional de 2007

| Distrito Municipal | Bairros         | População     | Masculino     | Feminino      |
|--------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total</b>       | <b>14</b>       | <b>293995</b> | <b>141164</b> | <b>152831</b> |
| <b>KaMubukwana</b> | Luis Cabral     | 33800         | 16621         | 17179         |
|                    | Jardim          | 12720         | 6141          | 6579          |
|                    | Nsalene         | 4011          | 1928          | 2083          |
|                    | Inhagoia "A"    | 16405         | 7932          | 8473          |
|                    | Inhagoia "B"    | 16153         | 7739          | 8414          |
|                    | 25 de Junho "A" | 13154         | 6364          | 6790          |
|                    | 25 de Junho "B" | 23756         | 11331         | 12425         |
|                    | Bagamoio        | 19995         | 9683          | 10312         |
|                    | George Dimitrov | 40972         | 19615         | 21357         |
|                    | Mlhazine        | 8752          | 4214          | 4538          |
|                    | Zimpeto         | 27689         | 13157         | 14532         |
|                    | Magoanine "A"   | 28194         | 13360         | 14834         |
|                    | Magoanine "B"   | 17160         | 8194          | 8966          |
|                    | Magoanine "C"   | 31234         | 14885         | 16349         |

Fonte: Conselho Municipal de Maputo

## Anexo 2: implementação das prioridades da 3ª e 4ª edições do OP no Município de Maputo.

As tabelas que se seguem mostram a implementação das prioridades da 3ª e 4ª edições do OP no Município de Maputo.

**Quadro 2 Implementação das prioridades da 3ª e 4ª edições do OP no Distrito Municipal KaNhamanculo**

| Distrito Municipal<br>KaNhamanculo | Edição | Bairro            | Projecto prioritário                            | Ponto de Situação         |
|------------------------------------|--------|-------------------|---|---------------------------|
|                                    | 3ª     | Aeroporto<br>"A"  | Construção de um parque de estacionamento       | Obra concluída e entregue |
|                                    |        | Aeroporto<br>"B"  | Construção do Campo de futebol                  | Obra concluída e entregue |
|                                    | 4ª     | Chamanculo<br>"A" | Aquisição de 341 carteiras para a EPC Unidade 7 | Carteiras fornecidas      |
|                                    |        | Unidade 7         | Reabilitação da EPC Unidade 7                   | Obra concluída e entregue |

Fonte: Pelouro de Finanças do Município da Cidade de Maputo.

**Quadro 3 Implementação das prioridades da 3ª e 4ª edições do OP no Distrito Municipal KaMaxakeni**

| Distrito Municipal<br>KaMaxakeni | Edição | Bairro                          | Projecto prioritário  | Ponto de Situação         |
|----------------------------------|--------|---------------------------------|---|---------------------------|
|                                  | 3ª     | Maxaquene<br>"C"                | Reabilitação e aquisição de 178 carteiras para EPC da Maxaquene "C" | Obra concluída            |
|                                  |        | Urbanização<br>Maxaquene<br>"D" | Reabilitação da EPC 4º Congresso                                    | Obra concluída e entregue |
|                                  | 4ª     | Polana<br>Caniço "A"            | Reabilitação da EPC 4 de Outubro                                    | Obra concluída e entregue |
|                                  |        | Maxaquene<br>"B"                | Aquisição de 336 carteiras para a EPC Polana Caniço                 | Fornecimento Realizado    |
|                                  |        | Maxaquene<br>"B"                | Reabilitação da EPC Maxaquene "B"                                   | Obra concluída e entregue |
|                                  |        | Polana<br>Caniço "B"            | Reabilitação de sanitários do posto de saúde Polana Caniço "B"      | Obra concluída e entregue |
|                                  |        |                                 |   |                           |

Fonte: Pelouro de Finanças do Município de Maputo

Quadro 4 Implementação das prioridades da 3a edição do OP no Distrito Municipal KaMavota

| Distrito Municipal KaMavota | Edição         | Bairro         | Projecto prioritário                             | Ponto de Situação         |
|-----------------------------|----------------|----------------|--|---------------------------|
| Distrito Municipal KaMavota | 3 <sup>a</sup> | 3 de Fevereiro | Construção de um parque de estacionamento        | Obra concluída e entregue |
|                             |                | Mahotas        | Construção de Centro de informatica              | Obra concluída e entregue |
|                             |                | Laulane        | Aquisição de 175 carteiras para a EPC de Laulane | Fornecimento Realizado    |
|                             |                | Ferroviano     | Construção de um parque de estacionamento        | Obra concluída e entregue |
|                             |                | Hulene "A"     | Reabilitação da EPC Hulene "A"                   | Obra concluída e entregue |
|                             |                | Hulene "B"     | Reabilitação da EPC Hulene "B"                   | Obra concluída e entregue |

Fonte: Pelouro de Finanças do Município de Maputo

Quadro 5 Implementação das prioridades da 3a edição do OP no Distrito Municipal KaMubukwana

| Distrito Municipal KaMubukwana | Edição         | Bairro         | Projecto prioritário                               | Ponto de Situação         |
|--------------------------------|----------------|----------------|--|---------------------------|
| Distrito Municipal KaMubukwana | 3 <sup>a</sup> | Inhagóia "A"   | Reabilitação de Sanitários                         | Obra concluída e entregue |
|                                |                | Inhagóia "B"   | Reabilitação da EPC de Inhagóia "B"                | Obra concluída e entregue |
|                                |                | Lúis Cabral    | Reabilitação da EPC Unidade 6                      | Obra concluída e entregue |
|                                |                | Nsalene        | Construção de Centro de informatica                | Obra concluída e entregue |
|                                |                | Jorge dimitrov | Reabilitação da EPC 1 de Junho                     | Obra concluída e entregue |
|                                |                | Bagamoyo       | Aquisição de 338 carteiras para a EPC de Bagamoyo  | Fornecimento Realizado    |
|                                |                | Malhazine      | Aquisição de 388 carteiras para a EPC de Malhazine | Fornecimento Realizado    |
|                                |                | Magoanine "A"  | Construção de um Parque infantil                   | Obra concluída e entregue |
|                                |                | Zimpeto        | Aquisição de 338 carteiras para a EPC de Zimpeto   | Obra concluída e entregue |

Fonte: Pelouro de Finanças do Município de Maputo



**ANEXO 3:** Roteiro de entrevista ao Secretariado Executivo da Assembleia Municipal de Maputo

Este roteiro de entrevista surge na sequência do trabalho de investigação sobre a participação dos cidadãos na governação municipal em Moçambique. Esta pesquisa tem como estudo de caso o município de Maputo. O objectivo principal é analisar as dinâmicas da participação dos cidadãos no processo de governação municipal em Moçambique, tendo o Município de Maputo como exemplo. Toda informação prestada será confidencial, por isso o entrevistado deverá sentir-se à vontade ao responder o presente questionário. Em caso de dúvida, o respondente poderá solicitar o devido esclarecimento.

**a) Identificação**

**b) Conteúdo da entrevista**

1. Qual é a composição da Assembleia Municipal da Cidade de Maputo?
2. Quais são as funções dos diferentes órgãos que compõem a Assembleia Municipal?
3. Que critérios são seguidos na composição dos diferentes órgãos da assembleia Municipal?
4. Fale do processo de elaboração das agendas para discussão nas plenárias da Assembleia Municipal.

#### **ANEXO 4: Roteiro de entrevista aos cidadãos e estruturas dos bairros residentes no município de Maputo**

Este roteiro de entrevista surge na sequência do trabalho de investigação sobre a participação dos cidadãos na governação municipal em Moçambique. Esta pesquisa tem como estudo de caso o município de Maputo. O objectivo principal é analisar as dinâmicas da participação dos cidadãos no processo de governação municipal em Moçambique, tendo o Município de Maputo como exemplo. Toda informação prestada será confidencial, por isso o entrevistado deverá sentir-se à vontade ao responder o presente questionário. Em caso de dúvida, o respondente poderá solicitar o devido esclarecimento.

##### **a) Identificação**

##### **b) Conteúdo da entrevista**

1. Possui alguma informação sobre os mecanismos que possibilitam os cidadãos participar no processo de governação municipal? No caso afirmativo, indique-os.
2. Alguma vez participou nos espaços de participação dos cidadãos criados pelo município? Caso tenha participado, diga de que se tratava.
3. Acha que as preocupações apresentadas pelos munícipes através dos mecanismos de participação dos cidadãos têm merecido atenção por parte das autoridades municipais?
4. Alguma vez ouviu falar ou participou de alguma sessão de Orçamento Participativo? Caso o tenha explique como foi.
5. Alguma vez participou em algum evento promovido pelo Conselho Municipal? Caso o tenha, diga de que tipo de evento se tratava.
6. Alguma vez ouviu falar, ou participou nas reuniões promovidas no âmbito do Orçamento participativo? Caso o tenha, fale dessa experiência.

7. Alguma vez ouviu falar, ou participou nas reuniões promovidas no âmbito do Conselho Consultivo? Caso o tenha, fale dessa experiência.
8. Qual é a importância dos mecanismos de participação dos cidadãos no processo de governação local?
9. Como avalia o desempenho das autoridades municipais na promoção de uma governação municipal participativa?

---

**ANEXO 5: Roteiro de entrevista aos Deputados da Assembleia Municipal**

Este roteiro de entrevista surge na sequência do trabalho de investigação sobre a participação dos cidadãos na governação municipal em Moçambique. Esta pesquisa tem como estudo de caso o município de Maputo. O objectivo principal é analisar as dinâmicas da participação dos cidadãos no processo de governação municipal em Moçambique, tendo o Município de Maputo como exemplo. Toda informação prestada será confidencial, por isso o entrevistado deverá sentir-se à vontade ao responder o presente questionário. Em caso de dúvida, o respondente poderá solicitar o devido esclarecimento.

**a) Identificação**

**b) Conteúdo da entrevista**

1. Qual é o seu papel como deputado da Assembleia Municipal?
  2. Qual é a composição da assembleia municipal?
  3. Que critérios são usados na constituição dos diferentes órgãos da assembleia municipal (comissões de trabalho, mesa, até mesmo a extinta comissão permanente)?
- 
4. Sente que os interesses de quem representa estão devidamente salvaguardados nos diferentes órgãos da assembleia municipal?
  5. Que canais ou mecanismos são usados para transportar as preocupações das populações para a cede da assembleia municipal?
  6. Recentemente foi extinta a comissão permanente da assembleia municipal, que impacto esta medida traz no funcionamento da assembleia municipal?
  7. Acha que o seu partido consegue representar de forma eficaz os seus eleitores ao nível da Assembleia Municipal?

---

## **ANEXO 6: Roteiro de entrevista às Administrações dos Distritos Municipais da Cidade de Maputo**

Este roteiro de entrevista surge na sequência do trabalho de investigação sobre a participação dos cidadãos na governação municipal em Moçambique. Esta pesquisa tem como estudo de caso o município de Maputo. O objectivo principal é analisar as dinâmicas da participação dos cidadãos no processo de governação municipal em Moçambique, tendo o Município de Maputo como exemplo. Toda informação prestada será confidencial, por isso o entrevistado deverá sentir-se à vontade ao responder o presente questionário. Em caso de dúvida, o respondente poderá solicitar o devido esclarecimento.

### **a) Identificação**

### **b) Conteúdo da entrevista**

1. Acha que no seu distrito os munícipes têm participado no processo de governação Municipal?
  2. Que mecanismos ou espaços são usados para a participação das populações no âmbito da Governação Municipal? Explique o seu funcionamento.
- 
3. Qual tem sido o alcance dos mecanismos de participação dos cidadãos neste distrito?
  4. Sente que as preocupações apresentadas pelos munícipes neste distrito têm sido respondidas positivamente pelo governo municipal?
  4. De que forma a participação das populações do seu distrito tem contribuído para a melhoria da governação municipal?



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS



Visto

A Directora Nacional Adjunta Para Pós-Graduação

*Esmeralda Mariano*

Esmeralda Mariano, PhD

(Professora Auxiliar)

### CREDENCIAL<sup>1</sup>

Serve a presente para confirmar junto a Direcção do Distrito Municipal Kamaxaquene, que o Sr. **Humberto Domingos Macamo**, frequenta o curso de mestrado em Governação e Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, encontrando-se neste momento no processo de recollha de dados para a sua Dissertação com o título "Participação Comunitária na Governação Municipal em Moçambique: Um olhar Sobre o Município da Cidade de Maputo", pelo que solicitamos de V. Excia, a concessão de todo o apoio necessário para o alcance de seus objectivos.

Antecipadamente gratos pela vossa colaboração.

Maputo, aos 18 de Abril de 2017

O Coordenador

*Adriano Nuvunga*  
Doutor Adriano Nuvunga



<sup>1</sup> Válido por 90 dias contados a partir da data da assinatura

*Apresentar no dia 10.05.17 para a Assessoria de dados no DM Katembe. N.º 11.05.17*



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Visto

A Directora Nacional Adjunta Para Pós-Graduação

*Esmeralda Mariano*

Esmeralda Mariano, PhD

(Professora Auxiliar)

### CREDENCIAL<sup>1</sup>

Serve a presente para confirmar junto a Direcção do Distrito Municipal Katembe, que o **Sr. Humberto Domingos Macamo**, frequenta o curso de mestrado em Governação e Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, encontrando-se neste momento no processo de recollha de dados para a sua Dissertação com o título "Participação Comunitária na Governação Municipal em Moçambique: Um olhar Sobre o Município da Cidade de Maputo", pelo que solicitamos de V. Excia, a concessão de todo o apoio necessário para o alcance de seus objectivos.

Antecipadamente gratos pela vossa colaboração.



Maputo, aos 18 de Abril de 2017

O Coordenador

*Adriano Nuvunga*  
Doutor Adriano Nuvunga



<sup>1</sup> Válido por 90 dias contados a partir da data da assinatura



MUNICIPIO DE MAPUTO  
CONSELHO MUNICIPAL  
DIRECÇÃO DE SERVIÇO MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS

À  
Administração do Distrito Municipal  
KaMavota

MAPUTO

Guia de Apresentação N° 114 /DMRH/17

Para efeitos de realização da actividade de Recolha de Dados nessa Unidade Orgânica, conforme aceitação de V.Excia, de acordo com a nota n°184/DMK/RH/Cood.Class.024.1, de 23 de Março 2017, segue apresentar-se o senhor **Humberto Domingos Macamo**, estudante do Curso de Mestrado em Governação e Administração Pública, na Universidade Eduardo Mondlane – Faculdade de Letras e Ciências Sociais, tendo como supervisor o senhor **Abrantes Jaime Matsinhe**.

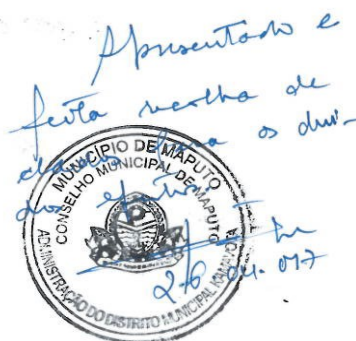
Melhores Cumprimentos

A Chefe de Secretaria,

  
Maria António Lázaro

/Técnica Profissional em Administração Pública/

BM: 25.04.2017







FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Visto

A Directora Nacional Adjunta Para Pós-Graduação

*Esmeralda Mariano*

Esmeralda Mariano, PhD

(Professora Auxiliar)

### CREDENCIAL<sup>1</sup>

Serve a presente para confirmar junto a Direcção do Distrito Municipal Kamubukwana, que o **Sr. Humberto Domingos Macamo**, frequenta o curso de mestrado em Governação e Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, encontrando-se neste momento no processo de recollha de dados para a sua Dissertação com o título "Participação Comunitária na Governação Municipal em Moçambique: Um olhar Sobre o Município da Cidade de Maputo", pelo que solicitamos de V. Excia, a concessão de todo o apoio necessário para o alcance de seus objectivos.

Antecipadamente gratos pela vossa colaboração.



Maputo, aos 18 de Abril de 2017

O Coordenador

*Adriano Nuvunga*  
Doutor Adriano Nuvunga

<sup>1</sup> Válido por 90 dias contados a partir da data da assintura

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE-Faculdade de Letras e Ciências Sociais-Tel.: (21) 485402 - Fax (21)

485402-www.flcs.uem.mz- -C.P. 257-Campus Universitário - Pricpal -Maputo -República de Moçambique.