

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
Faculdade de Letras e Ciências Sociais
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Licenciatura em Administração Pública

**Tema: Avaliação do Impacto dos Projectos de Orçamento Participativo no
Desenvolvimento do Distrito Municipal de KaMavota (2012-2014)**

Licenciando: Amândio Ângelo Sabela

Supervisor: Mestre Tomás Heródoto Fuel

Maputo, Setembro de 2015

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

Amândio Ângelo Sabela

**Avaliação do Impacto dos Projectos de Orçamento Participativo no
Desenvolvimento do Distrito Municipal de KaMavota (2012-2014)**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, como requisito para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública.

Mesa de Júri

O presidente

O supervisor

O oponente

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei para a sua materialização.

O Candidato

(Amândio Ângelo Sabela)

Maputo, Agosto de 2015

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos que sem que se tenham formado e mesmo não tendo tido condições favoráveis para tal, souberam dar o devido valor à uma formação...aos meus pais, Ângelo Sabela e Anacleta Machaeie, e também a todos os Sabelas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiro, à Deus pela vida, por ter-me iluminado desde os primeiros dias da minha vida e pelos *minkateko*.

É com todo mérito que vai o meu “muito obrigado” ao meu Supervisor Mestre Tomás Heródoto Fuel, pelas orientações, sugestões, paciência, disponibilidade e apoio moral durante a elaboração do trabalho.

Não podia esquecer-me de agradecer a todos que se dispuseram em prestar entrevistas e disponibilizaram-me a documentação necessária para a elaboração do trabalho: Dra. Despedida Rita Bento (Vereadora do DM KaMavota), Professor Eduardo Nguenha (Professor na UEM e Director das Finanças no CMM), Dr. Joaquim Nuvunga (Técnico Superior de Contabilidade no DM KaMavota), Dr. Orlando Zandamela (Técnico Superior de Planeamento e Monitoria DM KaMavota), Dra. Yolanda Almeida e Dr. Rui Mate (Técnicos de Planificação do Conselho Municipal de Maputo).

O meu obrigado alarga-se aos meus familiares, com principal enfoque ao meu pai (Ângelo Sabela), por tudo e mais alguma coisa que fez e faz por mim, aos meus tios Salvador, António, Diamantino, Alberto, José Mutemba, Salmina, Irene, Celeste, Gina, Elisa e Otília pelo incentivo e apoio. Às minhas irmãs Amélia Sabela e Mónica Mondlane e aos meus primos João Niquice, André Duave, Marcela Duave, Laura Baptista, Constância, Leila, Júnior, Mauro e Leandra.

Os meus agradecimentos são extensivos aos meus colegas: Bruno Alves, Benson Banze, Dércio Tsandzana, Simão Mabessa, Inocência Quembo, Mónica Mucocana, Telma Mavie, Telma Manjate, aos meus amigos: José Chavana, Bernardo Manhiça, Simão Chauque, Tomás Delane, Laurentino Manganhe, David Manganhe, vocês foram o meu porto seguro quando o vento soprava forte, por fim, agradeço também a quem deu-me luz quando tudo estava às escuras, e adocicou o processo quando amargurado estava, Laura Juliana, KHANIMAMBO.

Pela dimensão da lista, deixo ficar o meu sincero respeito, consideração e agradecimento a todos que directa e/ou indirectamente apoiaram-me e têm dado apoio em todas as circunstâncias da vida...OBRIGADO! OBRIGADO! OBRIGADO!

EPIGRAFE

“Para se conhecer a sabedoria e a instrução; para se entenderem as palavras de inteligência; para se instruir em sábio procedimento, em rectidão, justiça e equidade; para se dar aos simples prudência, e aos jovens conhecimento e bom siso. Ouça também, o sábio e cresça em ciência, e o entendido adquira habilidade, para entender provérbios e parábolas, as palavras dos sábios, e seus enigmas”. Provérbios 1:2-6

Índice

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
EPÍGRAFE	iv
CAPÍTULO I	5
1.1 Introdução	5
1.2 Tema	7
1.3 Delimitação do tema	7
1.4 Justificativa	7
1.5 Problemática	10
1.6 Hipóteses.....	10
1.7 Objectivos	11
CAPÍTULO II - METODOLOGIA	12
2.2 Quanto à forma de abordagem.....	12
2.3 Quanto aos objectivos ou fins	12
2.4 Quanto aos procedimentos técnicos.....	13
CAPÍTULO III – QUADRO TEÓRICO-CONCEPTUAL	18
3.1 Contexto do surgimento do OP em Moçambique.....	18
3.2 Histórico do OP	18
3.2.1 Expansão do OP no mundo.....	20
3.3 Objectivos do OP	21
3.4 Requisitos necessários para que haja OP	21
3.5 Princípios de OP	22
3.6 Vantagens do OP	22
3.7 Tipologias do OP	22
3.7.1 Adaptação de Porto Alegre e participação de grupos organizados.....	23
3.7.2 Orçamento participativo comunitário e participação de actores diversificados	23
3.7.3 Participação de proximidade e consulta das finanças públicas.....	24
3.8 Fases do ciclo de definição do OP em Maputo.....	25
3.8.1 Ciclo 1: Definição Orçamental	25
3.8.1.1 Preparação do Processo	25
3.8.1.2 Divulgação e Mobilização Pública	25
3.8.1.3 Definição de projectos prioritários	26
3.8.1.4 Análise e validação técnica.....	26
3.8.1.5 Aprovação do Plano e Orçamento	26
3.8.1.6 Avaliação global do processo	26

3.8.2.1	Preparação dos projectos.....	27
3.8.2.2	Abertura dos concursos e contratualização.....	27
3.8.2.3	Execução dos projectos.....	27
3.8.2.4	Entrega dos projectos.....	27
3.8.2.5	Avaliação global	28
3.9	Quadro Legal e Institucional.....	28
4.1	Revisão da Literatura	30
4.2	Definição dos termos	33
4.2.1	O Orçamento Participativo	33
4.2.2	Municipalização.....	35
4.2.3	Desenvolvimento	35
5.1	Divisão administrativa do Município de Maputo	39
5.2	Os sete distritos municipais e seus bairros e povoações	40
5.3	Conselho Municipal de Maputo e o OP.....	41
5.3.1	Critérios de elegibilidade das propostas	42
5.3.2	Tipologias possíveis de projectos	43
CAPÍTULO VI - APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS		44
6.1	Análise SWOT ou FOFA.....	48
6.1.1	Forças do OP no DM KaMavota	48
6.1.2	Fraquezas do OP no DM KaMavota.....	48
6.1.3	Oportunidades do OP no DM KaMavota	49
6.1.4	Ameaças do OP no DM KaMavota	49
Recomendação		52
Referência Bibliográfica		53
ANEXOS		59

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BM – Banco Mundial

CMM – Conselho Municipal de Maputo

DM – Distrito Municipal

EGRSP – Estratégia Global da Reforma do Sector Público

ERDAP – Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública

EUA – Estados Unidos de América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOFA – Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

ONG – Organizações Não Governamentais

OP – Orçamento Participativo

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PERPU – Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana

PROMAPUTO – Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities & Treats

UEM – Universidade Eduardo Mondlane

Resumo

As políticas públicas são, de uma forma mais resumida, as decisões ou medidas que o governo toma ou deixa de tomar com vista a resolver problemas sociais. O Orçamento Participativo é uma iniciativa introduzida com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos, através de participação destes no processo de tomada de decisão ou na identificação dos problemas locais, fazendo com que as políticas a serem implementadas reflectam os seus reais problemas. Nesses moldes o enfoque do trabalho foi estudar o OP com vista a aferir a visão do sistema político, incluindo os resultados da sua implementação, ou seja, avaliar o impacto dos projectos de OP no desenvolvimento distrital. O estudo teve lugar no Distrito Municipal de KaMavota no período que compreende à 2012-2014.

Palavras-chaves: *Orçamento participativo, municipalização, desenvolvimento.*

CAPÍTULO I

1.1 Introdução

Nos anos 80, registou-se um movimento considerável da Reforma da Gestão Pública ao nível mundial que foi explicado por quatro aspectos comuns: *políticos* (relacionado com o debate sobre o papel dos governos, isto acontece após a guerra fria), *sociais* (ligadas às exigências de melhoria de vida, onde as sociedades queriam estar a par da mudança radical da era industrial para a era de informação que se registava em qualquer canto do mundo), *económicos* (que têm a ver com estagnação económica e desemprego dos anos 90) e *institucionais* (criação de instituições como o FMI¹, BM², Banco Intra-Americano e até de ONG's³, que passaram a ser bastantes influentes no debate político e na oferta de serviços públicos).

Nos países em processo de transição, estas reformas foram desencadeadas com base nos incentivos institucionais (Canhanga, 2007), ou seja, a onda de reformas do sector público que se registou a partir dos anos 90 foi financiada pelos países doadores, sobretudo por organizações como o BM e FMI.

Depois da independência, Moçambique adoptou o regime político-económico leninismo-marxista⁴, como melhor a seguir para o alcance do desenvolvimento do país. Nos anos 1980-1990, Moçambique passou por grandes calamidades naturais que colocaram em causa o regime político escolhido, fazendo com que este procurasse ajuda a nível dos países capitalistas, concretamente dos EUA⁵. Moçambique procurou financiamento nas delegações de *Breton Woods*, FM e BM, e estes impuseram ao Estado moçambicano que abandonasse o regime socialista e criasse uma nova constituição (constituição de 1990), que dava espaço para a existência de criação de mais partidos ou multipartidárias, entrando assim, novos actores políticos. Assim, como refere Faria & Chichava, citados pelo GDI (2011:11), “ Moçambique, tal como outros

¹Fundo Monetário Internacional

² Banco Mundial

³ Organizações Não-Governamentais

⁴ Há que tomar nota que no regime político leninismo-marxista todas as decisões eram feitas a nível central, não havendo, assim, espaço para a participação dos cidadãos na tomada de decisão ou pelo menos nos moldes idênticos aos estabelecidos mais tarde com a nova constituição de 2004.

⁵ Estados Unidos da América

países na região, iniciou um processo de descentralização que é parte integrante de um conjunto de reformas e mudanças de natureza política, económica e administrativa em curso desde os anos 80, e tornadas praticamente inevitáveis pela contínua degradação da situação económica, social e política do país”.

Aprovando-se a primeira constituição multipartidária em 1990, as bases para a descentralização e para a maior democratização do Estado moçambicano já haviam sido lançadas, proporcionando, deste modo, a abertura necessária para que os cidadãos participassem dos processos de tomada de decisão a nível local, e que destes o Estado estivesse mais próximo.

O Estado moçambicano, procurando aproximar-se cada vez mais dos cidadãos, adoptou mecanismos como: Presidência Aberta, Conselhos Consultivos, *Report Card* ou Inquérito à população sobre a prestação dos serviços municipais, encontros com representantes das comunidades, agentes económicos e parceiros do CMM⁶ e Orçamento Participativo (OP), (CMM, 2012), para em conjunto poder tomar decisões importantes e mais próximas das reais necessidades dos cidadãos, dos projectos a serem levados a cabo para o desenvolvimento do país.

Embora seja esta uma área crucial para melhor saber o que os munícipes anseiam do governo para que este, por sua vez, possa melhorar a oferta dos serviços públicos indo de encontro aos desejos dos cidadãos, importa fazer um estudo sobre o processo institucional do OP, descrevendo os seus principais entraves ou desafios, e sobre tudo explicar a concepção que os munícipes têm sobre o OP. Importa ainda saber qual impacto a implementação desse programa teve no período 2012-2014, pois tratando-se de um investimento, estaríamos a correr o risco de investir em algo sem retorno ou repercussão positiva na vida daqueles cujo OP veio procurar melhorar a oferta dos serviços.

Nessa vertente, através do PROMAPUTO⁷ e da primeira metodologia do OP, em 2008 foi feita a primeira experiência em Moçambique na qual os cidadãos foram chamados a opinar e a decidir sobre os projectos que iriam ser levados a cabo. Portanto, dos

⁶ Conselho Municipal de Maputo

⁷ Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo

mecanismos adoptados pelo Estado para a sua aproximação aos cidadãos, iremos analisar o do Orçamento Participativo.

1.2 Tema

Avaliação do Impacto dos Projectos de Orçamento Participativo no Desenvolvimento do Distrito Municipal de KaMavota (2012-14).

1.3 Delimitação do tema

A delimitação do tema pode ser feita baseando-se em dois critérios fundamentais, segundo Gil (2002): i) o critério espacial; e ii) o critério temporal. O parâmetro espacial escolhido implicará no resultado dos dados obtidos e nas conclusões da pesquisa.

O critério temporal consiste ao período em que o fenómeno a ser estudado será circunscrito. Pode-se definir a realização da pesquisa situando o objecto no tempo presente, ou recuar no tempo, procurando evidenciar a série histórica de um determinado fenómeno. A nossa pesquisa no critério espacial é o DM⁸ de KaMavota, e em termos temporais o estudo foi feito entre os anos 2012-2014.

O período de 2012-2014 foi escolhido, primeiro, pelo facto de ser um período que ainda não foi analisado, evitando assim repetições dos estudos que foram feitos no período de 2008-2011, para além de que é um período curto e por essa razão, vai facilitar a manipulação dos dados.

1.4 Justificativa

O Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, citado por Trevisan & Bellen (2008:536), assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objectivos, a eficiência, efectividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja credível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. Nesses moldes, a avaliação pode ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas. Para acrescer, Thoenig, também citado por Trevisan & Bellen (*idem*), declara

⁸ Distrito Municipal

que o uso da avaliação é orientado para a acção, assim, a prioridade dela é fornecer informação.

A nível mundial foram criados vários mecanismos com vista a permitir uma maior participação dos cidadãos como actores na vida política ou governativa de um Estado, melhorando assim a oferta de serviços públicos ou prossecução do bem-estar dos cidadãos. E Moçambique não ficou indiferente quanto a essas dinâmicas mundiais.

Através dos mecanismos de inserção política dos cidadãos, passaram a ser identificadas com maior precisão as áreas prioritárias das necessidades dos cidadãos; melhorou-se a oferta de serviços prestados; passou a haver a *accountability* (prestação de contas); proporcionou-se uma melhor gestão de recursos públicos e criou-se sentimento de comprometimento dos cidadãos aos projectos do governo, passando assim a pagarem impostos já que viam em *in loco* a importância e a necessidade deles para a geração de fundos que por sua vez tornam possível a concretização dos projectos.

Visto que o OP é uma iniciativa introduzida com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos, através de participação destes no processo de tomada de decisão ou na identificação dos problemas locais, fazendo com que as políticas a serem implementadas reflectam os seus reais problemas, é de crucial importância analisa-lo com vista a perceber ou compreender as suas dinâmicas funcionais desde o desenho das políticas (a preparação do processo, divulgação e mobilização pública, definição de projectos prioritários, análise e validação de projectos, aprovação do plano e orçamento e avaliação global do processo)⁹, implementação e posterior avaliação. Ademais, o exercício da cidadania ajuda no controlo das acções do Estado e no cumprimento de deveres e responsabilidades sociais, no reforço de complementaridade entre o representante e o representado e no relacionamento directo e próximo entre o Estado e o cidadão, evitando-se assim maior pressão ou exigências ao Estado, pois saber-se-á como as decisões passam a ser tomadas e com que recursos disponíveis.

Fora isso, alguém talvez perguntaria, porque fazer uma avaliação de uma política pública? A resposta é clara parafraseando Theoudoulou (1994:2) “*thus the study of*

⁹ As fases acima escritas compreendem ao ciclo de programação orçamental e serão abordados com mais detalhes ao longo do trabalho, demonstrando o que acontece em cada uma delas.

public policy allows one to view the entirety of the political system, including its outputs” ou seja, o estudo de uma política pública dá-nos a visão do sistema político, incluído os seus resultados da implementação. Thomas Dye, citado pela Theoudolou (*idem*), conclui o estudo de políticas públicas:

“involves a description of the content of public policy; an assessment of the impact of environmental forces on the content of public policy; an analyses of the effect of various institutional arrangements and political processes on public policy; an inquiry into the consequences of various public policies for the political system; and an evaluation of the impact of public policies on society, both in terms of expected and unexpected consequences”.

Isso para dizer que a avaliação de uma política pública envolve a descrição da mesma, o estudo do impacto ambiental, uma análise de arranjos institucionais e do processo político da política, um questionamento em torno das consequências de várias políticas públicas do sistema político, e uma avaliação do impacto das políticas públicas na vida dos cidadãos ou na sociedade, ambas em termos de consequências esperadas e inesperadas. Assim melhor entendemos o porquê da avaliação de uma política e em particular o orçamento participativo.

O DM de KaMavota foi, especialmente assim, escolhido pelo simples facto de ser o local onde o autor do trabalho reside, sendo assim de fácil acesso sob ponto de vista espacial, visto que já o conhece, e pelo facto de, em termos financeiros, ser menos oneroso no processo de recolha de dados. Sob ponto de vista temporal, foi escolhido o período de 2012-2014 por ser curto, para além de que já haviam sido feitos estudos correspondentes ao período 2008-2011. Embora estes não avaliaram o impacto objectivaram analisar se o OP, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no Município de Maputo, o qual concluiu que *“a participação dos cidadãos nas duas edições foi de carácter formal e consultivo, pois o seu espaço de actuação limitou-se no acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delegados do OP quando na verdade, o que confere mais sentido ao exercício da orçamentação participativa é o envolvimento dos cidadãos em todo o ciclo do processo”*, (Langa, 2012).

1.5 Problemática

O OP é tido como um dos mecanismos de envolvimento dos cidadãos no processo governativo, onde estes podem influenciar na tomada de decisão sobre os projectos que podem ser levados ou não a cabo, identificando as suas áreas prioritárias, e não só, definindo o destino das receitas arrecadadas pelas autarquias aos munícipes.

A partir da década de 90, Moçambique foi criando regras institucionais para acomodar o envolvimento dos cidadãos em assuntos políticos ou governativos do Estado, partindo da governação aberta, isso em 2004 (Presidência aberta), conselhos consultivos, *report card* ou inquérito à população sobre a prestação dos serviços municipais, encontros com representantes das comunidades, agentes económicos e parceiros do CMM, (CMM, 2012) até à primeira experiência do OP que data de 2008.

Contudo, estudos feitos sobre o OP desde 2008 não apontam para questões relacionadas com a avaliação do impacto que esta política tem trazido na vida social, apenas fazem abordagens que procuram discutir os desafios para a expansão, institucionalização e grau de participação, que por sua vez, este último, tem sido considerado de fraco devido a dificuldades demonstradas pelos munícipes no que diz respeito as escolhas de áreas prioritárias de intervenção municipal, tornando assim difícil a participação efectiva dos mesmos no processo de decisão nas várias fases do ciclo do OP, o que faz com que os objectivos traçados pelo CMM para com o OP sejam dificilmente alcançados.

O trabalho tem como principal meta responder ao problema que será exposto sobre forma de uma questão: *de que modo o OP contribuiu para a melhoria de vida dos munícipes no DM de KaMavota no período de 2012-2014?*

1.6 Hipóteses

A partir da pergunta de partida, avança-se a seguinte hipótese:

Hipótese:

- Os projectos de OP realizados em 2012-2014 no DM de KaMavota, em Maputo, trouxeram um desenvolvimento estrutural a nível de distrito e melhoraram a qualidade de vida dos munícipes, visto que estes passaram a beneficiar de mais infra-estruturas.
- Os projectos de OP realizados em 2012-2014 no DM de KaMavota, em Maputo, não trouxeram nenhum desenvolvimento distrital, pelo contrário, está retardando

o desenvolvimento, pois os recursos estão sendo desviados para a criação de infra-estruturas que não trazem divisas e nem se quer atraem outros investimentos.

1.7 Objectivos

Geral

- Avaliar o impacto dos projectos de orçamento participativo no desenvolvimento do DM de KaMavota (2012-2014).

Específicos

- Explicar o processo de institucionalização de OP em Moçambique e o seu impacto no DM de KaMavota.
- Mapear os projectos já realizados através do OP e mensurar o grau do impacto na vida dos munícipes.
- Fazer uma análise SWOT (FOFA) sobre OP e propor soluções.

CAPÍTULO II - METODOLOGIA

Para a materialização deste trabalho vamos privilegiar a revisão de literatura (baseando-se no material escrito existente constituído por livros, relatórios e artigos electrónicos, que abordam assuntos inerentes ao tema), assim como a entrevistas e por fim a sistematização de informação pertinente.

Contudo, a nossa pesquisa pode ser classificada:

2.1 Quanto à natureza

Existem pesquisa básica e pesquisa aplicada. A nossa pesquisa vai ser aplicada pois “objectiva gerar conhecimentos para a aplicação prática dirigida a soluções de problemas específicos” (Silva, 2004:14), nesse os quais estão relacionados com o OP.

2.2 Quanto à forma de abordagem

Segundo Gil, citado por Silva (idem), existem duas formas de se abordar uma pesquisa. A pesquisa quantitativa e qualitativa. A primeira considera que tudo pode ser quantificável, ou seja, as opiniões e informações podem ser traduzidos em números para que possam ser classificados e analisados. Já a pesquisa qualitativa, a segunda forma, pressupõe que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, ou seja, uma ligação indissociável entre o objectivo e a subjectividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Nesse tipo de pesquisa não se requer o uso de métodos estatísticos. É um método descritivo.

Feito o resumo sobre os dois métodos, é de referir que neste trabalho faremos o encruzamento dos dois tipos de pesquisa, ou seja, em uma parte haverá recolha de informação e de opinião que em seguida serão transformados em dados numéricos, mas também através da observação, classificação e análise dos fenómenos, iremos descreverlos ao longo do trabalho.

2.3 Quanto aos objectivos ou fins

Podemos encontrar a seguinte classificação: pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisa explicativa. A pesquisa exploratória tal como afirma Silva (2004:15), visa criar maior familiaridade com o problema com vista a torna-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve, ainda, o levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas próximas ao problema a ser pesquisado. Regra geral, assume formas de pesquisa

bibliográfica e estudo de caso. Esta é a classificação dada a este trabalho que está sendo levado a cabo por nós.

2.4 Quanto aos procedimentos técnicos

No que tange aos procedimentos de pesquisa podemos identificar 8 (oito técnicas), que são elas a pesquisa bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de caso, Ex-Post-Facto, acção e participante (*idem*), dos quais neste trabalho iremos fazer o encruzamento de duas técnicas, sendo elas: a pesquisa bibliográfica, aquela elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos periódicos e, na actualidade, com material disponibilizado na internet, e a segunda técnica vai ser a de estudo de caso, que consiste num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos de maneira tal que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

Neste trabalho iremos privilegiar, para além da pesquisa bibliográfica e do estudo de caso, um raciocínio dedutivo que parte do geral para o particular, (Gil, 1999). A selecção da amostra, a colecta de dados e quem e quantos participantes foram entrevistados ou observados, foi seleccionado, como diz Vergara (1997) e Gil (1999), citados por Teixeira (2003:189), através das características que serão objecto de estudo, enquanto que a amostra é uma parte do universo, escolhida segundo algum critério de representatividade.

As técnicas de colecta de dados predominantemente utilizadas na pesquisa qualitativa são: entrevistas, observação, uso de diários e análise documental.

Para a avaliação do impacto, iremos nos servir da avaliação sumativa, (Wayne, 1995), este tipo de avaliação busca a medição dos impactos da política ou de programa olhando para os objectivos traçados e para os resultados alcançados. Portanto, é um processo que faz uma comparação entre o antes e o depois da implementação de uma política ou programa, e também entre o grupo alvo e o outro que não foi abrangido pela política.

Segundo Oliveira (s/d), “a metodologia de avaliação de impacto deve ser adequada à medição e interpretação das alterações ambientais introduzidas pelas acções de governo, incorporando o estado da arte da administração pública”, no caso do DM de KaMavota interpretamos os dados inerentes a alterações ambientais, comparando o antes e o depois da intervenção da acção conjunta entre o governo local e os municípios advindo do OP.

A modelagem de uma avaliação de impacto contextualizada, por certo, deve considerar, necessariamente, o conhecimento das variáveis subjectivas determinantes da satisfação do público-alvo, (*idem*). Para que tal aconteça, atrelamo-nos em alguns elementos que possam retratar fielmente o contexto social do DM de KaMavota em relação ao impacto do OP.

São, portanto, os indicadores para a avaliação do impacto as dimensões de análise cultural, política e económica.

A dimensão sociocultural está intimamente ligada a questões valorativas, grau de satisfação dos munícipes em relação, por exemplo, à compra de carteiras, construção de parques e alpendres sanitários. Por sua vez, a dimensão política está ligada ao poder, norma jurídica, *public choice*, processo decisório participativo, cidadania, relação sociedade-estado, relação público-privado, legitimação dos projectos de OP e a alocação de recursos para a sua concretização, assim como *accountability* e publicidade das acções e dos actos de governo. Por fim, a dimensão económica diz respeito a eficiência, sustentabilidade dos projectos de OP, racionalidade, prestação de contas e publicidade.

São variáveis dependentes o impacto do OP e desenvolvimento distrital pois esses surgirão como resultado da implementação do OP. E são variáveis independentes os projectos do OP.

2.3 Teoria de base

2.3.1 Teoria da Escolha Pública ou *Public Choice*.

Esta teoria surge num contexto em que o papel do Estado na economia, a forma como os meios disponibilizados eram usados, as acções e as atitudes dos políticos eram, ou são aspectos que são colocados em causa.

No século XX foram feitos estudos sobre aspectos associados à actuação dos governos e dos políticos na economia, surge a teoria da escolha pública por intermédio fundamental dos esforços de dois economistas norte-americanos, James Buchanan e Gordon Tullock, cuja base dos estudos dos referidos autores foram a tributação e os gastos públicos do Estado. Segundo Pereira (1997:420):

“A teoria da escolha pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de outra corrente (essa essencialmente económica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia — a economia do bem-estar (welfare economics). Enquanto esta se centrava na análise dos «fracassos de mercado» que justificavam a intervenção correctora do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os «fracassos do governo» e os limites da intervenção desse mesmo Estado”.

A principal premissa da teoria da escolha pública é a de que o funcionamento de todo o processo político (eleições, tomadas de decisão, legislação, etc.) assenta na busca por parte dos indivíduos envolvidos principalmente do seu interesse próprio. Deste pressuposto deriva a possibilidade de o processo político poder implicar a ocorrência de falhas dos governos, eventualmente graves, aquando da escolha entre os vários programas alternativos de governo que possam existir.

Para além da ênfase dada às falhas dos governos, a teoria da escolha pública também centrou a sua atenção na proposta de medidas para corrigir os problemas, salientando designadamente as vantagens de uma intervenção do Estado ao nível mais local possível e propondo formas de limitação da despesa pública.

Ainda segundo Pereira (1997), podemos encontrar dois tipos de escolhas colectivas: O primeiro tipo de propostas (se aprovadas) melhora a situação de todos os indivíduos envolvidos na escolha. São propostas que os economistas associam à função de melhoria da afectação de recursos e qualificam como levando a melhoramentos de Pareto por se tratar de «jogos de soma positiva» em que todos ganham. Outro tipo de propostas são essencialmente propostas redistributivas, associadas à função redistribuição do governo. Aquilo que alguns ganham é através do que outros perdem, visto que se trata de «jogos de soma nula».

Seldon (2002), citado por Cruz (s/d), ainda critica o termo “escolha pública”, que considera um nome enganador para um sistema económico e político no qual as escolhas do público real não são geralmente satisfeitas pela instituição política “pública” de tomada de decisões colectivas. Isso significa, para ele, que as instituições públicas politizadas não estão preocupadas primeiramente com as escolhas do público real como indivíduos ou famílias. Contudo, não é o que pode ser observado no caso do DM de Kamavota usando a visão de Sekdon (2002), pois embora a participação dos cidadãos não seja de um número significativamente maior¹⁰, os projectos que foram votados na época em análise, foram implementados apesar de não ter sido na sua totalidade devido a limitação financeira do DM.

Ao longo das entrevistas, por exemplo, constatamos que no período de 2012-2014 dos projectos que haviam sido escolhidos como reabilitação de mercados, escolas, criação de parques de estacionamento, que ao todo eram onze (11) projectos, foram concretizados três (3), com destaque para a criação de parques de estacionamento nos bairros de 03 de Fevereiro e Ferroviário, e compra de 150 carteiras para a Escola Primária Comunitária de Laulane¹¹. Embora os parques não estejam ainda em funcionamento isso não significa que eles tenham sido escolhidos atona, mas sim representam uma das prioridades dos munícipes que tenham sido concretizados pelo município com vista a sanar um certo problema, ai se faz sentir a principal premissa da teoria da escolha pública que é a busca por parte dos indivíduos envolvidos

¹⁰ Isto é, segundo os dados colhidos nas entrevistas, o número de participantes não passava do intervalo de 200-300 munícipes no período compreendente ao estudo.

¹¹ Entrevista à 24 de Março de 2015 com Dr. Joaquim Nuvunga.

principalmente do seu interesse próprio no envolvimento para o funcionamento de todo o processo político (eleições, tomadas de decisão, legislação, etc.).

CAPÍTULO III – QUADRO TEÓRICO-CONCEPTUAL

3.1 Contexto do surgimento do OP em Moçambique

3.2 Histórico do OP

Segundo a literatura consultada, podemos notar que o OP foi implantado em 1989, em Brasil e a primeira experiência foi no Porto Alegre. Num país caracterizado por um dos mais profundos desequilíbrios de rendimento do mundo, a década de 1980 foi um período em que a transição da ditadura para a democracia provocou um efeito decisivo Dialogo Global (2012:18), através de adopção de uma constituição de 1988 que era aberta à participação dos cidadãos.

A Corrupção e o clientelismo caracterizavam a cidade de Porto Alegre, capital do Estado de Rio Grande do Sul (população de 1,4 milhões em 2007), era também muito peculiar. Sempre tinha demonstrado a maior desconfiança para com o governo central e o seu nível de vida era superior ao da média das cidades brasileiras, era um dos locais onde os movimentos sociais, e especialmente os movimentos urbanos, tinham mais força no Brasil (Baierle, 2007; Avritzer, 2002), citados pela Dialogo Global (2012:18), a cidade era ainda a “praça-forte” do Partido dos Trabalhadores (PT), que era aqui ainda mais voltado à esquerda do que no resto do Brasil.

Depois de algumas experiências preliminares em localidades mais pequenas, o orçamento participativo consolidou-se em Porto Alegre devido a uma “janela de oportunidade” que se abriu como consequência da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 1988 (Abers, 2000), Contudo, não era apenas o novo governo local de esquerda que liderava o processo participativo.

A sociedade civil e, em especial, as associações comunitárias, também reivindicavam mais direitos para a tomada conjunta de decisões. A invenção do OP resultou, portanto, de uma convergência de processos “de cima para baixo” (“*top-down*”) e “de baixo para cima” (“*bottom-up*”), (*idem*).

O OP é um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população.

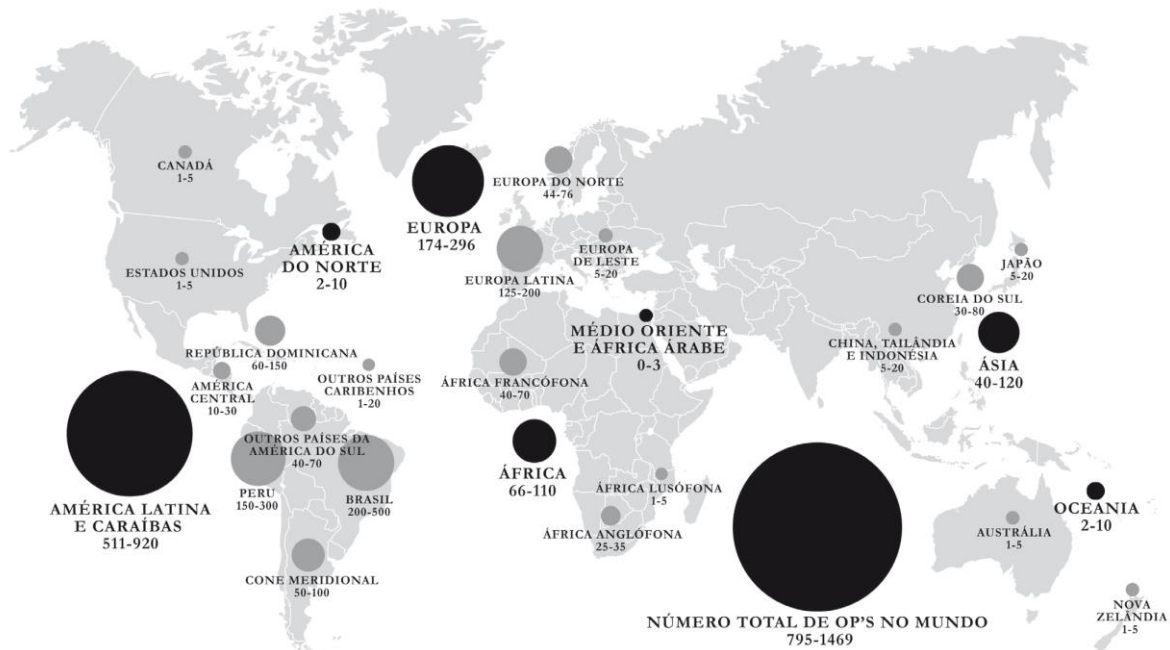
Por ser um importante instrumento de participação popular, o OP é referência para o mundo e começou a espalhar-se a partir da década de 90, ou seja, logo após a primeira experiência em Porto Alegre (Brasil). O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de acção comum entre Governo e sociedade civil, World Bank (2008)¹². Devido a essa importância, muitos municípios adoptaram a participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Motevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica).

Em África, um dos últimos continentes, juntamente com a Ásia e a Oceânia, onde o OP começou agora a crescer e evidenciaram a sua importância como instrumento inovador para a melhoria da governação. O OP em África verificou-se através de desenvolvimento de cooperação e das organizações internacionais que ajudaram a implementar esse mecanismo de participação, e tiveram início sobretudo a partir de 2000. Actualmente, neste continente, há mais de 200 governos locais que adoptaram este processo. Contudo, foi um processo inicialmente muito lento, tal como afirma a Dialogo Global (2012:45), devido às limitações do processo de descentralização, que se considerava inicialmente como uma condição necessária para um tipo de inovação que, no resto do mundo, se tinha desenvolvido sobretudo à escala local. Não obstante, o encontro entre os primeiros orçamentos participativos e as instituições locais em África conta uma história diferente: estas experiências são vistas, muita das vezes, como “catalisadores” que sustentam e aceleram até a eficácia do processo de descentralização, (*idem*).

Mas a partir de 2005, se vislumbrou uma aceleração significativa deste processo, apoiada por instituições como Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (com destaque para a agência HABITAT, sediada em Nairobi).

¹² Disponível em: <https://ideas.rpec.org./org./p/wbk/wboper/6275>

3.2.1 Expansão do OP no mundo



Fonte: Figura 2: Como é que o Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo, Dialogo Global (2012:10).

Moçambique tem vindo a fazer o seu processo de descentralização de uma forma gradual. O OP é percebido como um dos mecanismos mais eficazes do exercício de governação de democracia participativa e os Municípios de Maputo e de Gorongosa foram os pioneiros na implementação do OP em Moçambique, segundo Laura Parruque, Directora Adjunta das Finanças e coordenadora do Orçamento Participativo no Conselho Municipal de Maputo, numa entrevista concedida a revista Diálogo, “*os grandes focos do OP em Moçambique são a descentralização e desconcentração dos serviços, resgate e envolvimento das comunidades locais na democracia. O processo de OP em Moçambique visa o envolvimento das comunidades na tomada de decisão sobre os problemas reais que a maior parte dos municípios enfrenta nos seus bairros, através de um processo amplo de consulta, descrição e tomada de decisões sobre assuntos públicos*”. Isto para significar que o OP visa o envolvimento dos municípios na tomada de decisão sobre aqueles que são os seus reais problemas, escolhendo o que deve ou não ser levado a cabo, ou seja, escolhendo as necessidades primordiais de uma determinada comunidade.

Por regra geral, o OP, tal como realça o Conselho Municipal (2012:3), é uma prática de gestão municipal inovadora que promove a transparência das despesas municipais,

impulsiona o crescimento da receita municipal, estimula o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre recursos públicos, redirecciona o investimento municipal para a satisfação de necessidades ao nível de infra-estruturas básicas em zonas mais pobres, fortalece as redes sociais e ajuda a medir as diferenças entre os líderes eleitos e os grupos da sociedade civil.

3.3 Objectivos do OP

O objectivo principal do OP é criar espaço de convivência democrática pautando pelo debate político, (CMM, 2015) e tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos em prol do desenvolvimento municipal, (CMM, 2012). Para além disso, OP objectiva “desenvolver os municípios para que estejam no mesmo nível de desenvolvimento ¹³”. Ademais, através do OP cria-se uma cidade melhor e impulsionam-se valores éticos e sociais, baseados na solidariedade, na auto-ajuda e no sentimento de pertença a sua cidade, (Madridparticipa, 2015).

Para tal, o OP preconiza:

- Estimular, de forma metódica, a participação dos munícipes na vida política da cidade e na identificação e resolução dos problemas locais auscultando as suas preocupações e prioridades a partir do bairro.
- Permitir que os munícipes decidam juntamente com o CM sobre os investimentos identificados através do processo participativo.
- Coordenar com as organizações de base a mobilização dos munícipes na participação das actividades de índole pública.
- Iniciar uma nova lógica de distribuição de recursos públicos, com ênfase para os grupos de renda baixa e fortalecer a solidariedade e cooperação entre os vários grupos sociais participantes.

3.4 Requisitos necessários para que haja OP

De acordo com Mário (2013:7), são condições necessárias para que haja o OP as seguintes:

- ✓ A produção e a repassagem à população das informações de governo necessárias para a tomada de decisão sobre o orçamento.

¹³ Joaquim Nuvunga – Técnico Superior de Contabilidade do DM KaMavota (Entrevista a 24/03/2015).

- ✓ A criação, dentro e fora do governo, canais institucionais para facilitar e estimular a participação activa e contínua da população no processo orçamentário.

3.5 Princípios de OP

Ainda de acordo com o mesmo autor, podemos arrolar como princípios do OP os seguintes:

- ✓ **Universalidade:** a participação como um direito que deve ser assegurado, que seja livre a participação de todo e qualquer cidadão.
- ✓ **Diversidade:** abertura da participação no processo do OP a quaisquer grupos ou indivíduos. A participação tem de ser aberta a todos, não ser selectiva para possibilitar a presença da diversidade de interesses. Assim, a força e importância de um determinado pleito ou interesse serão definidas por sua relevância social e não pelo acesso privilegiado aos centros de decisão.
- ✓ **Transparência:** não se limita a simples divulgação de dados. Significa que a pessoa que transmite uma informação esteja comprometida em fazer com que a outra pessoa apreenda de facto a sua mensagem.
- ✓ **Acordo sobre as regras:** as regras para a tomada de decisão devem ser negociadas e aceites por todos para que o resultado dela seja o mais justo, criando condições de igualdade entre as pessoas, ou seja, não se pode produzir situações de igualdade com decisões baseadas em relações desiguais de poder.

3.6 Vantagens do OP

São tidas como vantagens do OP as seguintes:

- ✓ Inibição do clientelismo e da corrupção
- ✓ Potencializa a eficácia do planeamento governamental
- ✓ Aumenta a fiscalização sobre o gasto público

Em suma, podemos aferir que a prática do OP cria espaço para a prática daquilo que muitos teóricos de ciências sociais chamam de *Boa Governação*.

3.7 Tipologias do OP

Na nossa pesquisa encontramos seis (6) tipos ou modelos de OP, que podem ser apresentados na seguinte ordem, Diálogo Global (2012:11):

- ✓ Adaptação de Porto Alegre
- ✓ Participação de proximidade
- ✓ Consulta das finanças públicas
- ✓ Participação de actores diversificados
- ✓ Orçamento participativo comunitário
- ✓ Participação de grupos organizados

3.7.1 Adaptação de Porto Alegre e participação de grupos organizados

No modelo de Adaptação de Porto Alegre o OP assenta na participação individual dos cidadãos e, tal como o tipo ideal, também inclui critérios de distribuição para promover a justiça social (*idem*).

Diferentemente do modelo da adaptação de Porto Alegre, o modelo de participação de grupos organizados consiste em apenas ser permitida a participação aos grupos organizados (empresas, ONG's, sindicatos, etc.), é de notar que este OP surge nos locais em que a participação se processou através de grupos de interesses.

3.7.2 Orçamento participativo comunitário e participação de actores diversificados

“O que existe de comum entre os dois modelos é essencialmente o facto de eles contemplarem um fundo para investimentos e projectos nas áreas social, ambiental e cultural. A característica particular destes modelos é que são relativamente independentes do orçamento municipal, uma vez que apenas uma parte do dinheiro cuja utilização é discutida provem da administração; muitas vezes é posto à disposição por organizações internacionais, empresas privadas e ONG's” (Diálogo Global, 20012:12).

Ainda de acordo com o mesmo autor, podemos notar que o sector privado desempenha um papel chave no primeiro modelo, no outro está excluído. Para além de que nos casos de participação de múltiplos actores, uma parte do dinheiro é disponibilizado por empresas privadas, o que faz com que os patrocinadores privados venham a influenciar no resultado final do processo. Enquanto doutro lado, as regras do orçamento comunitário participativo são decididas autonomamente por todos os participantes. O sector privado é excluído e o dinheiro provém de um programa nacional ou internacional ou é gerado pelas próprias comunidades. E é utilizado para promover grupos ou comunidades socialmente desfavorecidas.

3.7.3 Participação de proximidade e consulta das finanças públicas

Os dois procedimentos, segundo a Diálogo Global (2012:14), são puramente consultivos. Os resultados das deliberações são sintetizados pelas autoridades públicas locais e não pelos cidadãos envolvidos: contrariamente aos outros modelos supracitados, para além de que não existe deliberação nem definição de prioridades, por parte dos cidadãos, sobre as propostas submetidas.

Ademais, os poderes locais só executam aquelas propostas que se encontram em harmonia com os seus próprios interesses, sem terem de justificar as suas opções, o que significa que são modalidades com um processo de “audição selectiva”. Outro ponto comum é que as associações não desempenham praticamente nenhum papel, e a participação toma a forma de assembleias de cidadãos, nas quais estes são convidados por meio de anúncios nos meios de comunicação social, pelo correio ou por contacto pessoal.

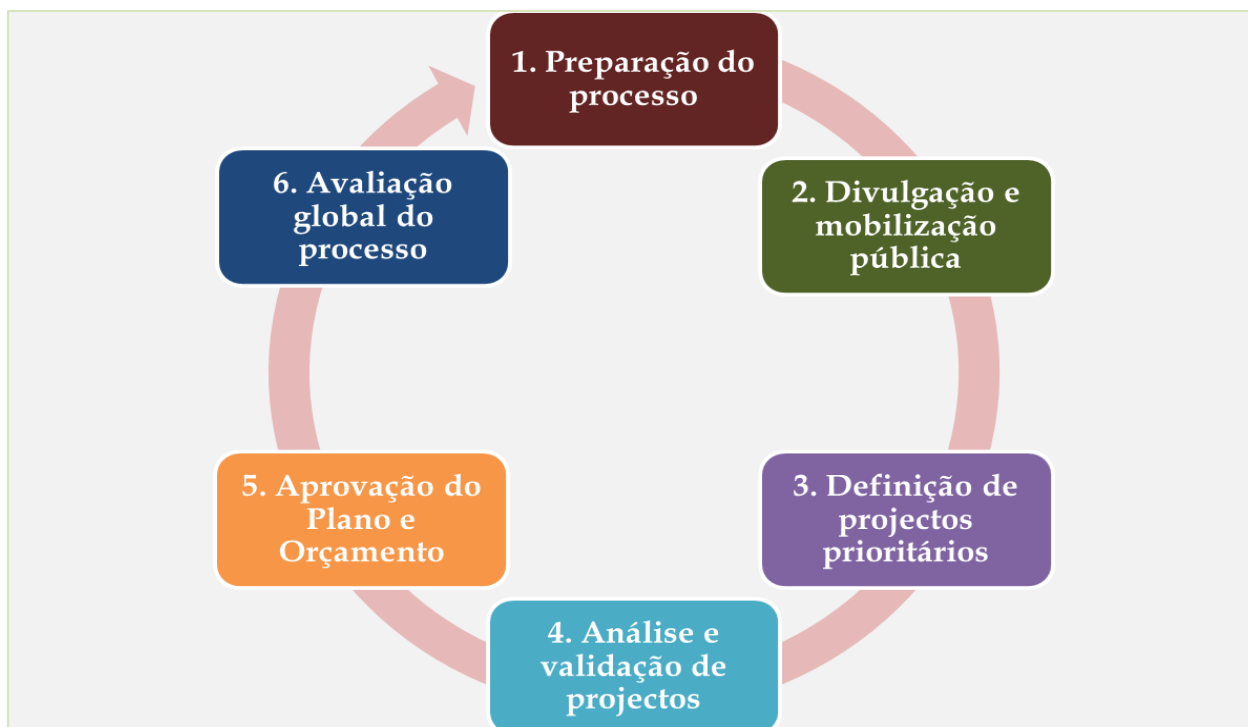
Os modelos diferem quanto ao facto de a participação de proximidade poder também abranger os distritos e tratar de investimentos a este nível. À escala de uma cidade ou de uma vila, no seu todo, já não se trata de investimentos, mas de objectivos de estratégia geral (*idem*).

Das diversas tipologias do OP percebemos que Moçambique encaixa-se melhor com o modelo de participação de grupos organizados visto que ao longo do processo de orçamentação os participantes são divididos em grupos de trabalho e as propostas também são feitas grupalmente e não individualmente, como poderia ser no modelo de Porto Alegre.

3.8 Fases do ciclo de definição do OP em Maputo

O processo de OP no CMM obedece a dois ciclos (1 & 2), (Dias, 2014), que por sua vez são subdivididos por seis (6) e cinco (5) fases, respectivamente.

3.8.1 Ciclo 1: Definição Orçamental



Fonte: Orçamento Participativo de Maputo: formação dos vereadores dos distritos municipais, (2014)

3.8.1.1 Preparação do Processo

- Revisão da metodologia;
- Formação das equipas operacionais e;
- Estruturação de parcerias externas em prol do Orçamento Participativo (Comunicação social, Organizações da sociedade civil, Grupos comunitários, Universidades, entre outros);

3.8.1.2 Divulgação e Mobilização Pública

- Divulgação e mobilização pública;
- Organização de acções de informação e divulgação do Orçamento Participativo;
- Divulgação do Orçamento Participativo no *site* do CMM, nos Mídias e;
- Divulgação das reuniões nos bairros.

3.8.1.3 Definição de projectos prioritários

- Realização de Sessões Públicas de auscultação nos Bairros, para a discussão dos problemas e definição de prioridades.

3.8.1.4 Análise e validação técnica

- Visitas aos Bairros para avaliar as condições de implementação física de cada projecto e;
- Validação da proposta.

3.8.1.5 Aprovação do Plano e Orçamento

- Inclusão dos projectos do Orçamento Participativo na proposta de Plano e Orçamento do CMM para o ano seguinte.

3.8.1.6 Avaliação global do processo

- Criação de instrumentos de gestão e monitoria de todas as fases do processo que serão essenciais para a constituição de uma base documental sobre toda a dinâmica de participação

3.8.2 Ciclo 2: Execução Orçamental



Fonte: Orçamento Participativo de Maputo: formação dos vereadores dos distritos municipais, (CMM, 2014).

3.8.2.1 Preparação dos projectos

- Preparação do projecto executivo;
- Preparação dos Cadernos de Encargos;
- Lançamento dos Concursos;

3.8.2.2 Abertura dos concursos e contratualização

- Avaliação das Propostas;
- Adjudicação das obras;
- Elaboração de contractos;
- Autorização de pagamento do adiantamento aos empreiteiros.

3.8.2.3 Execução dos projectos

- Acompanhamento das obras;
- Elaboração de relatórios semanais e mensais.

3.8.2.4 Entrega dos projectos

- Finalização da execução física dos projectos e entrega à população.

3.8.2.5 Avaliação global

- Balanço sobre os resultados e os impactos do OP ao nível na melhoria das condições de vida das pessoas, da democratização da gestão dos recursos públicos, do reforço da sociedade civil, entre muitos outros aspectos

3.9 Quadro Legal e Institucional

Com a revisão constitucional de 1990, que quebra os antigos mecanismos constitucionais consagrados na então constituição de 1975, onde todas as decisões eram centralizadas e tínhamos apenas um partido, visto que tratava-se do regime político leninismo-marxista que Moçambique havia dotado, saímos do regime monopartidário para multipartidário, criando-se assim espaço para a participação dos cidadãos no processo de governação. É com a constituição de 1990 que temos a questão da separação dos poderes (legislativo, executivo e judicial), e a vigente constituição, de 2004, é apenas a continuação institucional da constituição de 1990 tal como referencia GDI (2009:6-9).

De acordo com Nguenha (2009:8), as bases para uma governação local democrática foram criadas desde a Constituição da República de 2004. Através da descentralização - e da desconcentração - princípio pelo qual assenta a estruturação da Administração Pública moçambicana, foram criadas as autarquias com objectivo de “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia...” (Moçambique, 2004).

Ainda na senda do quadro legal, no âmbito da Reforma do Sector Público moçambicano ainda podemos destacar a importância da participação dos cidadãos na tomada de decisões. Podemos notar que a questão da participação populacional é tida como um dos principais objectivos na EGRSP (2001-2011:20), e na ERDAP (2011-2025:42) é tida como uma dos objectivos estratégicos “aproximar a administração pública ao cidadão”. O mesmo é repisado na Agenda 2025 (2003:17), onde a participação dos cidadãos (*citizen participation*) é tida como o primeiro dos três principais elementos do processo da preparação da Agenda 2025.

Nesse contexto foram criadas, por meio de municipalização, quarenta e três (43) autarquias (vide a sua definição no subtemas a seguir) trinta e três (33) foram criadas através da Lei 10/97, de 31 de Maio, e mais tarde dez (10) através da Lei 3/2008, de 2 de Maio. Com as dinâmicas sociais, políticas e económicas foi feita uma revisão pontual da Lei 8/2003, de 19 de Maio através da Lei 11/2012, de 8 de Fevereiro, que estabelece os princípios e as normas de organização e competência dos órgãos locais do Estado, nos escalões de província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação.

CAPÍTULO IV

4.1 Revisão da Literatura

Nguenha (2009) fez um estudo sobre as formas de governação municipal participativa que se desenvolvem em Moçambique desde 1999. Nesse estudo foram abordadas questões relacionadas com a municipalização e diversas formas de participação, sendo que a forma mais comum é a consulta comunitária. Para além de se citar assuntos relacionados com as duas experiências de planificação participativa através do modelo de Dondo e o modelo da Cooperação Suíça aplicado nos municípios de Cuamba, Montepuez, Ilha de Moçambique, Mocímboa da Praia e Metangula, houve destaque da recente experiência do Orçamento Participativo estabelecido pelo Município de Maputo.

Alguns pontos importantes do estudo supracitado que posteriormente se fizeram presente na revisão da metodologia de OP feito em 2009 são os aspectos referentes ao desenho e implementação do OP, sendo que devem ser considerados a questão da generalização do processo de consultas ao nível municipal e institucionalizar-se o processo participativo, evitando que a sua prática seja de conveniência dos gestores. Para além destes há que tomar nota a questão de organização dos cidadãos e organização e arranjos institucionais.

Este estudo chegou a conclusão segundo a qual as actuais formas de governação participativa municipais são frágeis e pouco profundas para uma governação local que se pretende mais democrática e promotora de desenvolvimento local, (*idem*). Não sendo ainda suficiente para nos levar a afirmar se através do OP houve um desenvolvimento distrital dos municípios abrangidos, e por isso, faremos o estudo para analisar aspectos ligados ao impacto dos projectos do OP e do desenvolvimento distrital de KaMavota.

Ainda em 2009 o Banco Mundial fez um relatório sobre o “*Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*”. Desse relatório consta que do:

“índice de governação das Nações Unidas, os municípios de Moçambique têm pontuação de média a baixa. Este índice combina 25 variáveis em 4 dimensões para medir eficácia, equidade, participação e responsabilização. Embora os municípios avaliados tenham tido bons resultados em eficácia, o que indica que geriam os seus tão limitados

recursos relativamente bem, a pontuação nas restantes três dimensões foi baixa, mas com tendência para melhorar. A limitada presença de mulheres em posições de destaque nas autarquias, a limitada adopção de políticas pró-pobres, a baixa participação nas eleições autárquicas, os reduzidos mecanismos de participação pública e a fraca interligação com organizações da sociedade civil (OSC), resultaram em pontuações baixas ou médias, respectivamente para equidade e participação. [...] Do mesmo modo, a responsabilização tem nota baixa mas está a melhorar, com a publicação de propostas, orçamentos, contas públicas não regulares e um uso limitado de mecanismos instituídos anti-corrupção”.

Ademais, segundo o mesmo relatório o papel das autarquias na boa governação e no desenvolvimento local é em duas áreas principais: boa governação e a outorga de poder aos cidadãos; e a redução da pobreza urbana e o crescimento Banco Mundial (2009:323). As autarquias são a única forma de governo local eleito em Moçambique e, como tal, a sua credibilidade junto dos cidadãos é fundamental para a consolidação e institucionalização de uma boa governação e democracia no país. Através delas dá-se aos pobres maior capacidade de representação, para terem voz e oportunidades de acesso através de uma maior participação em actividades de planeamento e orçamento.

Por sua vez, Canhanga (s/d) fez um estudo sobre “os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais”, no qual conclui que Os principais bloqueios do processo da descentralização são: a) a ausência de um quadro institucional que regule o processo de planificação participativa, b) o monopólio do poder das autoridades municipais sobre o processo de planificação e o controlo destas sobre as elites locais c), a manipulação de prioridades e preferências dos cidadãos em benefício dos desejos das elites políticas locais, d) a exclusão de certos grupos políticos e sociais no processo de planificação, e) a fraca capacidade dos diferentes actores analisarem os instrumentos básicos da governação local (plano e orçamento participativos). Ou seja, isso significa que até então ainda não foi feito um estudo que procurasse analisar o impacto que o OP já tenha tido no desenvolvimento local, maior parte dos estudos apontam para questões relacionadas com desafios e/ou limitações que o processo participativo tem.

Machohe (2011) também fez um estudo sobre os limites da descentralização em Moçambique. Nesse estudo Machohe pretendia analisar criticamente a capacidade dos governos municipais em assumir a liderança e criar um impacto positivo na vida dos munícipes, assim como analisar a influência dos doadores na tomada de decisões e na oferta de serviços públicos. O estudo foi feito através de um estudo comparando entre os municípios de Dondo, Matola, Manhiça, Nacala-Porto e Chimoio, cuja conclusão aponta para uma melhoria de gestão dos recursos financeiros; melhoria de qualidade de vida (novos furos de água, fornecimento de electricidade, regulação dos transportes públicos, serviços de drenagens, abertura de novos mercados e jardins, parques, etc.) trazida pelo OP, embora influenciado pela presença dos doadores.

Em 2012, um estudo do período de 2008-2011 que pretendia analisar se o OP, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no Município de Maputo, (*idem*), foi feito e teve a seguinte conclusão: *“que apesar dos avanços verificados no relacionamento entre o governo municipal e os cidadãos, derivados das oportunidades apresentadas pelo OP, a participação dos cidadãos nas duas edições foi de carácter formal e consultivo pois o seu espaço de actuação limitou-se no acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delgados do OP quando na verdade, o que confere mais sentido ao exercício da orçamentação participativa é o envolvimento dos cidadãos em todo o ciclo do processo”*, (Langa, 2012:43), isso significa que os munícipes não participaram em todo processo do OP, restringindo-se apenas em participar da fase da identificação de problemas, discussão e eleição de prioridades, deixando de lado as fases compreendidas a implementação, monitoria e prestação de contas.

Comparativamente a nível internacional, podemos aferir que Moçambique ainda não dispõe de muita literatura sobre estudos de OP. Fora isso, dos poucos estudos realizados a maior parte deles objectiva esclarecer ou analisar questões relacionadas com aspectos democráticos como o grau ou nível de participação populacional, desafios para a descentralização e implementação do OP, o que me leva afirmar que até então não houve, ainda, um estudo que procure analisar o impacto dos projectos do OP no desenvolvimento distrital, assim é crucial que seja levado avante um estudo de género, e realçar que não procuramos aqui esgotar o tema, mas sim trazer algumas bases para os próximos estudos que irão avaliar o impacto do OP.

4.2 Definição dos termos

Com vista a tornar o nosso estudo mais perceptível, é de capital importância a definição de cinco conceitos, que são eles: Orçamentação Participativa, Municipalização e Desenvolvimento.

São várias as definições existentes sobre o OP. Sendo as definições diferem, grandemente, dependendo do contexto local e das condições aos quais o processo está sujeito.

4.2.1 O Orçamento Participativo é:

“um processo de gestão compartilhada, entre Estado e Sociedade, de uma parcela do Orçamento Público, que deve se adequar a realidade do local em que é implantado, possibilitando uma maior eficiência do gasto público, ao permitir a escolha directa das prioridades por aqueles que participam do processo de deliberação e conhecem as necessidades locais”, Bruno Lopes, 2009, citado por Mário (2009:5).

Fair Share (2001), citado pelas UN-Habitat (2008:3), define OP da seguinte forma: *“it as a process whereby communities work together with elected and unelected officials to develop policies and budgets for the community”*. Ou seja, é um processo no qual os municípios trabalham juntos com oficiais ou funcionários eleitos ou não eleitos para desenvolver políticas orçamentais para as comunidades. É um processo que prioriza, acima de tudo, as decisões locais da comunidade e do governo local na alocação final do investimento público para seus cidadãos, anualmente.

Portanto, o OP consiste num processo de deliberação democrática e na de tomada de decisão, no qual residentes ordinários de uma cidade, não necessariamente pré-organizado em associações, decide como alocar parte do orçamento através de uma série de encontros, “cara-a-cara”. Esses encontros podem ser feitos nas assembleias municipais, *workshops*, tabelas ou através de outros eventos¹⁴.

¹⁴ Nossa tradução feita do livro: UN-HABITAT, Participatory Budgeting in Africa: a training companion with cases from eastern and southern African, Concepts and Principles, Volume I, MDP, 2008.

Não obstante há várias definições trazidas sobre o OP, no trabalho iremos nos basear na definição Segundo a qual: o OP é um processo contínuo, aberto e inclusive dividido em distintos estágios/fases, pelas quais cidadãos e governo local providenciam mecanismos de promoção para a participação directa ou indirecta dos cidadãos na identificação das necessidades locais, decidindo as preferências assim como a implementação, monitoria e avaliação do orçamento [...]. Em suma, o processo envolve debate, análise, prioridades, mobilização de recursos, monitoria e avaliação dos gastos dos fundos públicos e de investimento, Municipal Development Partnership (2007), citado por UN-Habitat (2008:3).

Algumas características do processo de OP:

- A discussão dos recursos financeiros ou orçamentais é o centro do processo;
- É um processo contínuo acompanhado por encontros, da mobilização e alocação de recursos;
- A inclusão directa ou indirecta de todos cidadãos na formulação e na implementação do orçamento anual;
- A priorização das demandas que beneficiam aos mais necessitados, incluindo as necessidades sociais dos grupos marginalizados, o que facilita a distribuição dos recursos;
- A definição e a partilha de ideias de regras da aplicação do OP, e;
- O processo participativo é baseado na divisão territorial e temática, e requer comunicação sólida e mecanismos de informação para garantir a transparência na tomada de decisão e nos *outputs*.

Para o Conselho Municipal de Maputo (2012:7), o OP é um instrumento de planificação, com mecanismos estabelecidos, através do qual o Conselho Municipal juntamente com os munícipes define actividades prioritárias e a distribuição de recursos financeiros.

O OP é, portanto, um programa político municipal com intuito de socializar a política orçamentária, ou seja, garantir aos munícipes acesso às arenas decisória e informações técnicas a respeito da distribuição de recursos financeiros.

4.2.2 Municipalização

Municipalização é o acto ou efeito de municipalizar¹⁵, ou seja, o acto pelo qual algo se torna responsabilidade do município¹⁶. Ainda pode ser dito que é pôr a cargo do município uma determinada tarefa, por exemplo o que acontece com os Municípios de Maputo ao cuidar da área do Transporte Públicos de Maputo (TPM).

Perante essas definições, a que melhor se enquadra neste trabalho vê a municipalização como sendo a colocação de uma determinada tarefa ou missão a cargo do município, ou seja, um determinado município é incumbido a missão de passar a oferecer alguns serviços públicos aos cidadãos. Já exemplificávamos com o caso dos TPM, os serviços de recolha e tratamento dos resíduos sólidos, a gestão das escolas primárias, etc..

4.2.3 Desenvolvimento

Para Valá (2007:10) *“o desenvolvimento corresponde à aplicação das possibilidades de escolha: não apenas de modelos de automóveis ou canais de televisão, mas sobre tudo das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de factores sócio-culturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e liberdades”*.

Na perspectiva de Michael Todaro e Stephen Smith (2012:5), desenvolvimento é: *“the process of improving the quality of all human lives and capabilities by raising people’s levels of living, self-esteem, and freedom”*, ou seja, desenvolvimento é o processo de satisfazer adequadamente as necessidades básicas humanas (alimentação, habitação, saúde, água, educação, protecção social); a capacidade de escolher livremente o seu estilo de vida sem alguma imposição externa; auto-apreciação; sentido de dignidade; de respeito e de honra. Portanto, é nesta última definição que o trabalho se atrelou para melhor compreendermos o nosso estudo, pois alberga todas as características que são inerentes ao processo de OP (a questão de liberdade de escolha dos projectos a se implementar, o sentido de dignidade, respeito e mais credibilidade às instituições públicas, cometimento, etc.).

A definição supracitada não foge da definição dada por Amartya Sen, citado por Valá (*idem*), *“desenvolvimento é o processo da expansão das liberdades reais que as pessoas*

¹⁵ www.dicio.com.br/municipalizaçao

¹⁶ <https://br.answers.yahoo.com/question/index?quid=20110224112007AAAdNUhG>

desfrutam, e essas liberdades são determinadas por saúde, educação e direitos civis”, e por Michael Todaro e Stephen Smith (2012:2), “*development can be seen...as a process of expanding the real freedoms that people enjoy*”.

Definidos os conceitos, podemos relacionar *desenvolvimento vs impacto* olhando para aquilo que são as mudanças que serão causadas ao grupo-alvo pela implementação dos projectos do OP.

CAPÍTULO V – DISTRITO MUNICIPAL KAMAVOTA

O DM KaMavota cita no município de Maputo, que por sua vez este “ localiza-se na baía com o mesmo nome e tem uma extensão de cerca de 300km² incluindo os territórios de Catembe e da ilha da Inhaca. É limitado a Oeste pelo vale do Infulene, que o separa do município da Matola, a Este é limitado pelo Oceano Indico, a Sul é limitado pelo distrito de Matutuine e a Norte pelo distrito de Marracuene” (GDI, 2011:12).

A população do Município de Maputo, segundo dados do INE (2007), citados pelo CMM (2012:5), é de 1.099.102 habitantes, que se distribuem pelos sete distritos municipais e estes em 63 bairros, sendo que os distritos municipais de KaMavota e KaMubukwana são os mais populosos, e o de KaNyaka o menos populoso, conforme podemos constatar no quadro e no gráfico que se seguem.

Tabela 1

DM's	Bairros	Área Km	%	População	%	Hab./Km ²
KaMpfumu	11	52	14	106.346	9.7	8.646
KaMaxakeni	11	12	3	155.462	14.1	19.384
KaNhlamankulu	8	20	5	223.688	20.4	18.426
KaMavota	11	30	8	293.768	26.7	2.711
KaMubukwana	14	52	14	293.998	26.7	5.564
KaTembe	5	174	45	20629	1.9	119
KaNyaka	3	43	11	5.211	0.5	123

Fonte: População: INE (2007), citado pelo CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, Orçamento Participativo de Maputo-2012: manual metodológico (versão preliminar), Maputo, Abril de 2012.

A tabela acima nos mostra, resumidamente, os sete distritos municipais da cidade de Maputo, dos quais o município de KaMavota detém onze bairros, assim como KaMpfumo e KaMaxaqueni, ocupa uma área superficial de 30 Km, ocupando a quinta maior posição, e com um número populacional que lhe faz ocupar o lugar de segundo maior distrito populoso. Esses dados nos são úteis pois a partir deles podemos discutir até que ponto os projectos desenhados e implementados podem ser suficientes para a questão da melhoria de estilo de vida dos habitantes deste distrito município, assim

como poderemos auferir as principais dificuldades enfrentadas pelos técnicos no durante o processo de auscultação nos 11 bairros que compõe o distrito.

A Cidade de Maputo é a maior cidade do país e está organizada em 7 distritos municipais que por sua vez, são subdivididos em 63 bairros, são eles: DM 1, DM 2, DM 3, DM 4, DM 5, Catembe e Inhaca, que depois passaram a ser designados por KaMpfumo, Nlhamankulu, KaMaxaquene, KaMavota e KaMubukwana, KaTembe e KaNyaka, respectivamente, de acordo com a entrada em vigor de uma resolução da Assembleia Municipal aprovada em 2011. A tabela abaixo ilustra melhor a destrição entre a antiga e a nova toponímia.

Tabela 2

Antiga Toponímia	Nova Toponímia
Distrito Municipal 1	Distrito Municipal KaMpfumo
Distrito Municipal 2	Distrito Municipal de Nlhamankulu
Distrito Municipal 3	Distrito Municipal KaMaxakeni
Distrito Municipal 4	Distrito Municipal KaMavota
Distrito Municipal 5	Distrito Municipal KaMabukwana
Distrito Municipal da Catembe	Distrito Municipal KaTembe
Distrito Municipal de Inhaca	Distrito Municipal KaNyaka

NB: Adaptação do Autor

5.1 Divisão administrativa do Município de Maputo



Fonte: Perfil Estatístico do Município de Maputo 2007-2008

5.2 Os sete distritos municipais e seus bairros e povoações

Unidade Administrativa Autárquica	Área km ²	População (Censo 2007)	Bairros/Povoações
Distrito Urbano de KaMpfumo	12	107 530	Central A, B e C; Alto Maé A e B; Malhangalene A e B; Polana Cimento A e B, Coop e Sommerchild.
Distrito Urbano de Nlhamankulu (ou Chamanculo)	8	155 385	Aeroporto A e B; Xipamanine; Minkadjuíne; Unidade 7; Chamanculo A, B, C e D; Malanga e Munhuana.
Distrito Urbano de KaMaxaquene (ou Maxaquene)	12	222 756	Mafalala; Maxaquene A, B, C e D; Polana Caniço A e B e Urbanização.
Distrito Urbano de KaMavota (ou Mavota)	108	293 361	Mavalane A e B; FPLM; Hulene A e B; Ferroviário; Laulane; 3 de Fevereiro; Mahotas, Albazine e Costa do Sol.
Distrito Urbano de KaMubukwana (ou Mubukwane)	53	290 696	Bagamoyo; George Dimitrov (Benfica); Inhagoia A e B; Jardim, Luís Cabral; Magoanine; Malhazine; Nsalane; 25 de Junho A e B; e Zimpeto.
Distrito Municipal de KaTembe (ou Catembe)	101	19 371	Gwachene; Chale; Inguice; Ncassene e Xamissava.
Distrito Municipal de KaNyaka (ou Inhaca)	52	5 216	Ingwane; Ribjene e Nhaquene.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo#Divis.C3.A3o_administrativa

5.3 Conselho Municipal de Maputo e o OP

A partir de 2004 o Município de Maputo experimentou novas tendências com vista ao envolvimento dos cidadãos no debate político e no processo de tomada de decisões, cujo foi feito através de uma governação aberta que culminou com o desenho do Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo (PROMAPUTO) e, em 2008, com a primeira metodologia do OP (Conselho Municipal, 2012:3).

Fazendo um enquadramento cronológico podemos constatar que: em 2004 o CMM começou com o programa de governação aberta- Presidência Aberta, com vista ao envolvimento das populações na definição e condução dos destinos do Município; em 2005 houve a introdução do Inquérito de Opinião anual, designada por *Report Card*, (Dias, 2014).

Em 2008 deu-se o início do Programa OP, com o desenho da primeira metodologia do OP e respectivos projectos. De realçar que da implementação do OP deste ano resultaram 14 projectos na ordem de 43milhões de meticais, os quais estavam localizados nos 7 distritos municipais e compreendiam a seguintes áreas: Estradas - reabilitação da rua Dr. Lacerda de Almeida (actual Av. Marcelino dos Santos, manutenção da estradas de KaTembe; Saneamento – construção de saneamentos públicos; Água – construção de fontenários e abertura de furos de água; Mercados – construção de um centro de apoio à Mulher e à criança (CM, 2012:3).

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

Em 2011, com a análise do Programa OP (2008-2011) notou-se que as edições anteriores do OP revelaram:

- **Incongruência metodológica** ao nível da concepção do processo: a não determinação de uma verba específica para o OP; a não definição de tipologias de projectos financiáveis no âmbito do processo;

- **Inconsistências na análise técnica dos projectos**, com a consequente necessidade de **recursos adicionais** para além dos previstos e atrasos na execução dos investimentos definidos;
- **Incompreensão dos munícipes sobre os atrasos na implementação dos projectos**, tendo como consequência directa a frustração dos mesmos em relação ao processo.

Para ultrapassar as dificuldades anteriores da não determinação de uma verba específica para o OP houve a necessidade de se introduzir melhorias significativas na metodologia. Das várias modificações feitas, achamos pertinente destacar e trazer as seguintes:

- Atribuição anual de 25.000.000 MT ao OP para o financiamento de pequenos projectos exequíveis, de fácil controlo e com impacto social.
- Para garantir esse valor máximo por bairro, o OP passou a decorrer de forma faseada, abrangendo grupos de bairros diferentes de ano para ano.
- Entre os anos 2012-2014, o processo abrangeu exclusivamente os Distritos Municipais de Nlhamankulu, KaMaxakeni, KaMavota e KaMubukwana.

Para além dessas medidas, foi feito um guião com um leque de critérios e tipologias possíveis de projectos, (Conselho Municipal, 2012):

5.3.1 Critérios de elegibilidade das propostas

Os projectos susceptíveis de aprovação devem obedecer a seguintes critérios:

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

5.3.2 Tipologias possíveis de projectos

- a) Pequenas construções e reabilitações de Escolas, Postos de Saúde, Mercados, Miniparques Infantis, Pequenas Pontecas, Água e Saneamento, Parques de Estacionamento, Infra-estruturas para Locais de Eventos, Campos Desportivos.
- b) Mitigação dos Efeitos da Erosão.
- c) Instalação de Centro Multimédia.
- d) Aquisição de Material e Instrumentos Musicais para Grupos Culturais Locais.
- e) Aquisição de Equipamento Agrícola.
- f) Construção de uma Sala de Reuniões Comunitários.
- g) Aquisição de Contentores.

CAPÍTULO VI - APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Ao longo do estudo notamos que os maiores problemas que se debateram na implementação do OP no período 2012-2014 são a desorganização e falta de orçamento¹⁷, ou seja era feito todo processo de auscultação popular até a definição dos projectos “prioritários¹⁸” mas sem nenhum orçamento. Também foi verificado o facto de durante o processo de auscultação serem votados projectos de maior envergadura para os quais o distrito, assim como o município, não tinha orçamento para a sua concretização.

Esses factos fizeram com que na terceira e quartas edições do OP, ocorrido entre 2012-2014, o CMM atribuisse um capital médio de 1.500.000,00 Mt (um milhão e quinhentos meticais) por bairro de um orçamento total de 25.000.000,00Mt, (CMM, 2012). Fora a estipulação de um orçamento fixo por bairro, embora muito pouco, como afirma um dos nossos entrevistados Joaquim Nuvunga, outros dados não de pouca relevância nas transições das edições do OP são:

“a primeira edição do OP adoptou o bairro como unidade de planificação, ou seja, de identificação de prioridades e o distrito a unidade de definição de projectos e de orçamentação.

Devido às dificuldades registadas na implementação do projecto-piloto do OP, houve uma revisão da metodologia que deu lugar a *segunda edição*, no qual, *o DM passou a ser a unidade de planificação e de orçamentação, com a participação dos conselhos consultivos na definição de prioridades e projectos do distrito, ficando o DM responsável pela definição do espaço físico de localização dos projectos*, contudo houve mais uma outra alteração que fez surgir a *terceira edição onde se reassume o bairro como sendo simultaneamente unidade de planificação e de orçamentação, (idem).*

Ainda segundo o nosso entrevistado, Dr. Nuvunga, até antes de 2012 não havia nenhum projecto realizado no âmbito de OP devido a questões financeiras, ou seja, havia projectos mas não havia orçamento para a concretização dos mesmos, só depois da

¹⁷ Joaquim Nuvunga – Técnico Superior de Contabilidade do DM KaMavota (Entrevista a 24/03/2015)

¹⁸ Entendamos o termo como sendo equivalente aos projectos mais votados.

mudança da metodologia e com a ajuda do BM é que começaram a haver projectos realizados através do OP.

Entre os anos 2012-2014 no DM KaMavota foram votados 11 (onze) projectos e realizados três. Os projectos que foram mais votados são na sua maioria do sector da educação e do sector económico, falamos de reabilitação de escolas, mercados e feiras, e porque a população não tinha informação do montante disponível para o OP votaram em construções de raiz, demonstrando assim uma falha metodológica para a prática do OP, pois *“melhor planificamos as nossas actividades quando conhecemos os nossos limites orçamentais”¹⁹*.

Mediante as limitações financeiras enfrentadas no período supracitado, foram realizados três projectos, tal como já vem referenciado acima. São eles:

- A construção de dois parques de estacionamento nos bairros 3 de Fevereiro e Ferroviários;



Antes

Depois

Imagem 1: Construção de um Parque de Estacionamento do Bairro 3 de Fevereiro²⁰

A empresa responsável pela obra acima foi Lasa Construções, Lda e a intervenção consistiu na execução de pavimento revestido de pedra sarrisca, vedação com rede tubarão, construção de guarita com WC e o valor do contrato foi de 1.077.389,38MT, no qual foi acrescido em 417.823.38MT, totalizando 1.495.212.49MT. Também houve trabalhos não previstos que consistiram na colocação de um passeio exterior, rede

¹⁹ Grifo do autor.

²⁰ Imagem retirada do relatório feito pelo CMM, 2014.

escorpião, portão para acesso de pessoas, transferência do fontanário e colocação de assentos (bancos).



Antes

Depois

Imagem: Construção do Parque de Estacionamento no Bairro Ferroviário, (*idem*)

A intervenção na construção do Parque no bairro Ferroviário consistiu na execução de pavimento revestido de pedra sarrisca, vedação com rede tubarão, construção de guarita e lavabo. O valor do contrato deste projecto foi de 951.212,99Mt, tendo sido posteriormente colocado uma proposta de adenda no valor 498.102,13MT, totalizando 1.449.315,12MT. Esta obra foi adjudicada à empresa Canol Construções, Lda.

- A compra de 150 (cento e cinquenta) carteiras para a Escola Primária Comunitária de Laulane



Imagem: Compra de Carteiras para a Escola Primária de Laulane, (*idem*)

A compra de carteiras para a Escola Primária de Laulane consistiu no apetrechamento das salas de aulas com carteiras e mesas e cadeiras para os professores, no valor de 1.173.973,60Mt, sob a adjudicação da empresa Baharam. O projecto foi concluído e entregue à população local, conforme o planificado e os restantes 8 (oito) projectos

estão em curso, e podem ser citados o de reabilitação de escolas, o da construção de um centro informático no bairro de Mahotas e o de alpendre e sanitário público no bairro de Albasine.

De acordo com o relatório da execução do OP em Maputo (2014), a construção do centro informático no bairro de Mahotas consiste na execução de base de assentamento e sistema de esgoto, assentamento de edifício pré-fabricado e apetrechamento. O valor do contrato para a obra é de 927.908,84MT, e foi adjudicada à empresa Fertha Construções. Esta obra está atrasada, uma vez que houve demora na consignação da mesma, devido à indisponibilidade de espaço que havia sido indicado para o efeito.

Ainda segundo o mesmo relatório (*idem*), a construção do alpendre e sanitário público de Albasine na paragem de transportes públicos foi adjudicada à empresa Plan Co. Lda, e foi orçado em 1.231.344,74MT. Ainda está em fase de construção porque houve atraso do início da obra e foram detectadas incongruências entre os desenhos do projecto e o mapa de quantidades.

As imagens acima suportam os dizeres da vereadora do DM KaMavota, Despedida Rita Bento, segundo os quais o OP trouxe e está a trazer melhorias na vida dos munícipes. Na mesma vertente fala Dr. Laura Paruque ao dizer que “o impacto do OP já se faz sentir nos distritos municipais”, (CMM, 2015), e comungam da mesma ideia os Drs. Eduardo Nguenha, Rui Mate, Nuvunga e Zandamela, todos ligados ao OP na cidade de Maputo.

Um dos maiores ganhos observados durante o período em avaliação (3^a e 4^a edições de OP) é a maior participação activa dos munícipes na identificação e resolução dos problemas do bairro; isto porque os munícipes passam a sentir-se identificados com a causa, no entanto que na edição após a 3^a, houve um aumento da participação dos munícipes em cerca de 62% (de 2066 em 2012 para 3341 em 2013), (CMM,2014).

6.1 Análise SWOT ou FOFA

A análise SWOT, segundo Silva e Neto (s/d), (*Strenghts, Weaknesses, Opportunities e Threats*) ou FOFA (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) faz parte do planeamento estratégico da organização, e ela é usada apenas após a determinação da missão, das metas e objectivos da organização. Pode ser feita por indivíduos ou por equipas. Inicia-se a partir dos dados da análise ambiental e deve ser revista periodicamente. Portanto, as Forças e as Fraquezas são pontos internos da organização e as Oportunidades e Ameaças, os pontos externos.

Com a análise SWOT pretendemos arrolar as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças do OP para distrito de KaMavota.

6.1.1 Forças do OP no DM KaMavota

- Atribuição de um valor mínimo de 25.000.000Mt para o OP; os quais são divididos pelos bairros, sendo que cada bairro fica com montante de 1.500.000 Mt, cujo será acrescido por 1.000.000mt para a edição que já se segue a partir de Junho de 2015 (6^a), totalizando 2.500.000Mt por bairro.
- A criação de uma plataforma digital com nome “Orçamento Participativo de Maputo” no facebook para a divulgação dos OP e interacção com os munícipes²¹, e segundo Rui Mate está ser criado um *website* para acomodar questões ligadas ao OP na cidade de Maputo.
- Criação de equipa de gestão do OP (condução técnica global de todo processo de OP);
- Criação de equipa de projectos do OP (conduz a análise técnica de viabilidade das propostas);
- Criação de equipas distritais compostas pelo Vereador de distrito, enquanto responsável político e moderador das sessões públicas de bairro.

6.1.2 Fraquezas do OP no DM KaMavota

Com a ajuda dos nossos colaboradores Dr. Nuvunga e Dr. Orlando Zandamela²², podemos identificar os seguintes desafios ou fraquezas enfrentados no período 2012-2014 do OP:

²¹ Dr. Rui Mate – Técnico de Planificação do Conselho Municipal de Maputo

²² Técnico Superior de Planeamento e Monitoria do DM KaMavota.

- Mal desenho dos projectos, cujos anteriormente eram desenhados apenas por um consultor delegado, mas agora é desenhado pelos próprios funcionários do distrito;
- O valor concedido aos bairros (1.5000.000,00Mt) é relativamente menor, sendo que o mínimo deveria ser o de 3milhões, o dobro do anterior;
- Falta de fiscalização e de seriedade dos empreiteiros;
- Falta de coordenação entre os técnicos de diversas áreas, fazendo com que o processo seja moroso;
- Insuficiência de meios técnicos, principalmente para a divulgação ou comunicação da abertura de um novo processo de OP; fazendo com que haja menor aderência por falta de informação da parte dos munícipes.
- Problemas de distinção entre o OP e outros programas que estão a ser implementados pelo CMM como são os casos do Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana- PERPU e o Programa Pró-Jovem. É de notar que este problema foi verificado durante as fases da 3ª e 4ª edições do OP, isso porque era antes de haver um logotipo e slogan que pudesse identificar os projectos de OP, para superar essa dificuldade foi lançado nos primórdios de 2015 um concurso para o desenho de um logotipo e de um slogan que identificasse o OP.²³

6.1.3 Oportunidades do OP no DM KaMavota

- Cria espaço para o envolvimento dos munícipes na tomada de decisões sobre assuntos que lhes dizem respeito;
- Cria uma eficiente gestão financeira através de prestação de contas ou *accountability*;
- Com o envolvimento dos munícipes, melhora-se a oferta de serviços públicos locais.

6.1.4 Ameaças do OP no DM KaMavota

- O facto de nunca ter havido nenhuma prestação de contas, isto é, os munícipes não procuram saber do município ou do DM o que foi ou não realizado e com que custo foi realizado e;

²³ Vide em anexo o logotipo e o *slogan* do OP

- O facto de serem levados a cabo projectos que não geram receitas aos bairros, como por exemplo, os parques de estacionamento construídos nos bairros 3 de Fevereiro e Ferroviário têm pouca ou nenhuma utilidade para o bairro, para além de que não estão em funcionamento.
- O outro caso identificado neste processo, e que tem sido habitual, é que a população do DM de KaMavota, senão de Maputo, ainda não tem noção do que é o OP e designam-no de “reunião”, para além de que a aderência é bastante fraca, participando em cada bairro cerca de 200 pessoas do processo, esse número acaba não correspondendo as reais expectativas dos demais.

Conclusão

Foi possível constatar que em Moçambique, principalmente no Município de Maputo, o OP chega como uma nova tendência global que foi trazida, sem imposição nenhuma, pelo BM, ou seja, o OP é fruto da globalização.

A falta de fiscalização e de seriedade dos empreiteiros; falta de coordenação entre os técnicos de diversas áreas; a insuficiência de meios técnicos, principalmente para a divulgação ou comunicação da abertura de um novo processo de OP; são apontados no trabalho como sendo os principais desafios que o DM de KaMavota, e o CMM, em geral, deve prestar mais atenção. Estes aspectos fazem com que haja menor aderência por parte dos munícipes, visto que isto limita a sua participação por falta de informação, embora a internet seja cada vez mais acessível aos moçambicanos, não são muitos que a usam para assuntos políticos, portanto, é imperioso que programas ou assuntos ligados ao OP sejam transmitidos também nos medias e que haja divulgação do mesmo através da arte e cultura (música, teatro, desenhos, estampagens, etc.).

Ao longo do trabalho é validada a primeira hipótese segundo a qual os projectos de OP realizados em 2012-2014 em Maputo trouxeram um desenvolvimento estrutural a nível de distrito e melhorou a qualidade de vida dos munícipes, visto que estes passaram a beneficiar de mais infra-estruturas, a título de exemplo citamos dois parques de estacionamento nos bairros 3 de Fevereiro e Ferroviário, que criam um melhor estacionamento e segurança dos carros dos residentes desses bairros; e a compra de 150 carteiras para a Escola Primária Comunitária de Laulane, o que garante melhoria no processo de ensino-aprendizagem entre os professores e alunos, e evitam, também, a exposição dos alunos a doenças ligadas ao constante contacto com o chão bastante gelado durante o inverno. Todos esses factos nos fazem afirmar, categoricamente que o OP é uma das melhores medidas governativas que traz significantes mudanças a vida dos munícipes da cidade de Maputo e de Moçambique em geral.

Um dos maiores ganhos observados durante o período em avaliação (3^a e 4^a edições de OP) é a maior participação activa dos munícipes na identificação e resolução dos problemas do bairro; isto porque os munícipes passam a sentir-se identificados com a

causa, no entanto que na edição após a 3^a, houve um aumento da participação dos munícipes em cerca de 62% (de 2066 em 2012 para 3341 em 2013).

Devido ao impacto positivo que o OP está tendo na vida dos munícipes, mesmo não sendo ainda uma política ou um mecanismo de participação institucionalizado, vai continuar a ser implementado no entanto que foi recentemente lançada, Junho do corrente ano, a 6^a edição do OP, que conta com um logotipo, um *slogan* e um aumento de orçamento disponibilizado para cada bairro a crescer de 1.500.000Mt para 2.500.000Mt. Isto demonstra a grandeza do impacto positivo que o OP têm vindo a ter na melhoria de qualidade de vida no distrito municipal de KaMavota, assim como em todo município de Maputo.

Recomendação

- Que sejam criados programas para promover a cidadania no OP através de espectáculos musicais, panfletos, camisetas, bonés, bandeirolas, etc. que divulgam imagens e símbolos que possam tornar mais conhecido e aderido o lançamento de cada edição do OP, por exemplo, em Junho deste ano será lançada a 6^a edição do OP, mas nem se quer há eco nenhum sobre o assunto em redes televisivas, radiofónicas e até em plataformas digitais (com excepção do facebook do OP de Maputo).

Referência Bibliográfica

ADDOR, Felipe, “A Participação Enquanto Método de Democratização do Estado”, SOLTEC & IPPUR/UFRJ, NPMS, Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional, *Movimentos Sociais Participação e Democracia*, Florianópolis, Brasil, Agosto de 2010.

BANCO MUNDIAL, *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década* (Em dois volumes) Volume II: Relatório Completo, Relatório No: 47876-MZ, AFTU1 Região de Africa, Maio 2009.

CANHANGA, Nobre de Jesus, “Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais”, *Cidadania e Governação em Moçambique*, (s/d).

CANHANGA, Nobre, “Os Desafios da Descentralização e Dinâmicas da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais”, Conferência Inaugural do IESE (Org.) sob o tema: *Desafios para a Investigação Social e Económica em Moçambique*, 2007.

CIRESP, *Estratégia Global da Reforma do Sector Público: 2001 -2011*, Maputo, 25 de Junho de 2001.

COMMITTEE OF COUNSELLORS, *Agenda 2025: the nation’s vision and strategies*, Maputo, November, 2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, Boletim Informativo: *Orçamento Participativo*, 1ª Ed., Maputo, 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, *Implementação e Execução do Orçamento Participativo: relatório das actividades realizadas em 2013*, Maio, 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, *Orçamento Participativo de Maputo: formação dos vereadores dos distritos municipais*, 9 de Abril, Maputo, 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, *Orçamento Participativo de Maputo-2012: manual metodológico (versão preliminar)*, Maputo, Abril de 2012.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, Orçamento Participativo-2012:tipologia de projectos do orçamento participativo de Maputo, Maputo, 2012.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO, *Perfil Estatístico do Município de Maputo 2007-2008*, Maputo, 2010.

CRUZ, António, *Teoria da Escolha Pública - uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra "government failure"*, (s/d).

DIÁLOGO GLOBAL, *Aprendendo com o Sul: o orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global*, Estudo N° 25, Engagement Global gGmbH, Bona, Março, 2012.

DIAS, Nelson, *Orçamento Participativo de Maputo: apresentação da metodologia*, LOCO, Maputo, 7 de Novembro de 2014.

DIAS, Nelson, *Panorama Internacional dos Orçamentos Participativos*, Seminário: Orçamentos Participativos, LOCO, Maputo, Moçambique, 2 de Abril de 2014.

GDI, *Estudo de Base Sobre o Grau de Satisfação dos Municípios de Maputo pelo Serviço de Recolha de Lixo*, ZOWONA-Comunicação e Eventos, Maputo, 2011.

GDI, *Evolução Constitucional da Pátria Amada*, Maputo, CIEDIMA,SARL, 2009.

GIL, António Carlos, *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IVALA, Adelino Zacarias, *Formas tradicionais de participação comunitária na tomada de decisões, gestão de recursos naturais e resolução de conflitos*, Nampula, Fevereiro de 2000.

LANGA, Líria Quelídio, *Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa: o caso do Município da Cidade de Maputo (2008-2011)*, Licenciatura em Administração Pública, UEM:FLCS, Maputo: Setembro de 2012.

MACHOHE, António, *LIMITS TO DECENTRALIZATION IN MOZAMBIQUE: Leadership, Politics and Local Government Capacities for Service Delivery*, Thesis to obtain the degree of Doctor from the Erasmus University Rotterdam by command of the

Rector Magnificus Professor dr H.G. Schmidt and in accordance with the decision of the Doctorate Board The public defence shall be held on 28 June 2011 at 16.00 hrs.

MADRIDPARTICIPA N^o 35, *Gobierno Abierto: Transparencia y Participación Ciudadana*, 15^a Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Madrid, 24, 25 y 26 de Marzo, 2015.

MARIO, Luiz, *Orçamento Participativo e Cidadania*, Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, 4^a aula - Dia 17/06/2013.

NETO, ANÁLISE SWOT – *Planejamento Estratégico para Análise de Implantação e Formação de Equipe de Manutenção em uma Empresa de Segmento Industrial*, FACULDADE PITÁGORAS - NÚCLEO DE PÓS GRADUAÇÃO, Trabalho apresentado a, como requisito à obtenção do grau de especialista em MBA – GESTÃO ESTRATÉGICA DA MANUTENÇÃO, PRODUÇÃO E NEGÓCIOS, SÃO JOÃO DEL REI, 2011.

NGUENHA, Eduardo, “Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo” II Conferência do IESE (Org.) sobre: *Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique*, 2009.

OLIVEIRA, João de & MARTINS, Paulo, *Avaliação do Impacto de Políticas Públicas: uma proposta de medida da efetividade das ações de governo – educação e emprego na república da utopia*, FGV/EBAPE, Programa de Estudos Administração Brasileira, Biblioteca Virtual de Administração Brasileira (s/d).

PAIVA, Patrícia Reis, *O Processo de Participação de Sociedade Civil nos Fóruns de Participação Social do PPA2004-2007: análise da experiência no distrito federal*, Dissertação de pós-graduação em Política Social do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, para a aquisição de grau de mestre, Brasília - DF, 2009.

PEREIRA, Paulo Trigo, “*A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?*” *Análise Social*, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (2011-2025)*, Aprovada Pelo Conselho de Ministros na sua 29ª Sessão Ordinária de 14 de Agosto de 2012.

REVISTA ELECTRÓNICA GESTÃO E SOCIEDADE, ISSN 1980-5756, S/D.

SILVA, Cassandra, *Metodologia e Organização de Projecto de Pesquisa (Guia Prático)*, Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará, Fortaleza-CE, Maio de 2004.

TEIXEIRA, Enise Barth, “A Análise de Dados na Pesquisa Científica importância e desafios em estudos organizacionais”, *Desenvolvimento em Questão*, Editora Unijuí, ano 1, n. 2, jul./dez., 2003.

THEODOLOU, S., “*The Contemporary Language of Public Policy: A starting Point*”, State University at Northridge, Califonia, 1994.

TODARO, Michael P., SMITH, Stephen C., *Economic Development*, 11th edition, New York University, Pearson, 2012.

TREVISAN, Andrei Pittol & BELLEN, Hans Michael van, *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*, RAP – Rio de Janeiro 42(3):529-50, Maio/Jun. 2008.

UN-HABITAT, *Participatory Budgeting in Africa: a training companion with cases from eastern and southern African*, Concepts and Principles, Volume I, MDP, 2008.

VALÁ, Salim, “A Riqueza está no Campo”: Economia Rural, Financiamento, aos Empreendedores e Fortalecimento Institucional em Moçambique, Conferência Inaugural de IESE, *Desafios para a Investigação Social e Económica em Moçambique*, Maputo, Centro de Formação das TDM, 19 de Setembro de 2009.

WAYNE, Parsons, *Public Policy: an introduction to the theory and practice of Policy Analysis*, Hampshire Edward Elgar, 1995.

Internet

http://dialogomz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=86%3Apor-um-acesso-justo-a-cidade&catid=68%3Anoticias&Itemid=90&lang=pt

http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/03/distritos-municipais-novas-designa%C3%A7%C3%B5es-vigoram-na-cidade.html

http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/02/toponomia-dos-distritos-municipais-da-cidade-de-maputo.html

http://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo#Divis.C3.A3o_administrativa

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1

<https://br.answers.yahoo.com/question/index?quid=20110224112007AAdNUhG>

IN INFOPÉDIA [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2015. [consult. 2015-01-19 09:52:37]. Disponível na Internet: [http://www.infopedia.pt/\\$teoria-da-escolha-publica](http://www.infopedia.pt/$teoria-da-escolha-publica)

WORLD BANK, *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, Vol. I: main Report, The World Bank, Washington, 2008, disponível em: <https://ideas.repec.org./p/wbk/wboper/6275.html>

www.dicio.com.br/municipalização

LEGISLAÇÃO

Constituição da República de Moçambique, 2004.

Decreto 30/2001 de 15 de Outubro, Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública.

Lei nr. 14/2011 de 10 de Agosto, Regula a Formação da Vontade da Administração Pública, Estabelece as Normas de Defesa dos Direitos e Interesses dos Particulares, e Revoga a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e o Decreto-Lei nr. 23229, de 15 de Novembro de 1933.

Lei nr. 2/97 de 18 de Fevereiro, Aprova o Quadro Jurídico Para a Implementação das Autarquias Locais.

Entrevistados

Dr. Despedida Rita Bento – Vereadora do Distrito Municipal de KaMavota (entrevista concedida aos 11/05 e aos 18/05/2015, no Posto Administrativo de KaMavota).

Dr. Eduardo Nguenha – Docente na UEM e Director das Finanças do Conselho Municipal de Maputo (entrevista concedida aos 21/05/2015, no CMM).

Dr. Joaquim Nuvunga – Técnico Superior de Contabilidade do DM KaMavota (entrevista concedida aos 24/03 e aos 24/04/2015, no Posto Administrativo de KaMavota).

Dr. Orlando Zandamela – Técnico Superior de Planeamento e Monitoria do DM KaMavota (entrevista concedida aos 24/03/2015, no Posto Administrativo de KaMavota).

Dr. Rui Mate – Técnico de Planificação do Conselho Municipal de Maputo (entrevista concedida aos 21/05/2015, no Conselho Municipal de Maputo).

ANEXOS

GUIÃO DE ENTREVISTA

Distrito Municipal de KaMavota

O questionário que se segue surge no âmbito do trabalho de fim de curso como condição para a obtenção de grau de Licenciatura em Administração Pública pela UEM, e tem como tema *Impacto do Orçamento Participativo no Distrito Municipal de KaMavota (2012-2014)*, de realçar que estudo é para pura e simplesmente fins académicos.

Desde já, agradeço atempadamente para ajuda que me for concedida.

1. Quando é que foi implementado o Orçamento Participativo no Distrito Municipal de KaMavota?
2. Qual têm sido a reacção dos munícipes quanto ao processo da Orçamentação Participativa?
3. Os munícipes participam do processo de Orçamentação Participativa?
 - Se sim, quais os projectos tem sido mais votados e em que áreas sectorias?
 - Se não, quais os motivos e o que tem sido feito para se limar a não aderência do público?
4. Por quem é feita a proposta dos projectos a serem eleitos?
5. Qual é o processo da validação dos projectos eleitos?
6. Quantos projectos foram votados e realizados no período 2012-2014?
7. Por que os outros não foram realizados?
8. Qual é o impacto que a realização dos projectos teve na vida dos munícipes?

Mais uma vez, muito obrigado, a sua colaboração nos foi útil no trabalho.

Amândio A. Sabela



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
POR MEU BAIRRO PARTICIPO