



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

**Governança em Contexto Autoritário: Análise da Implementação do Orçamento
Participativo no Município de Maputo (2015 – 2016)**

Licencianda:

Ngandife Karina A. Sithole

Supervisor: Régio Conrado, PhD. Candidate

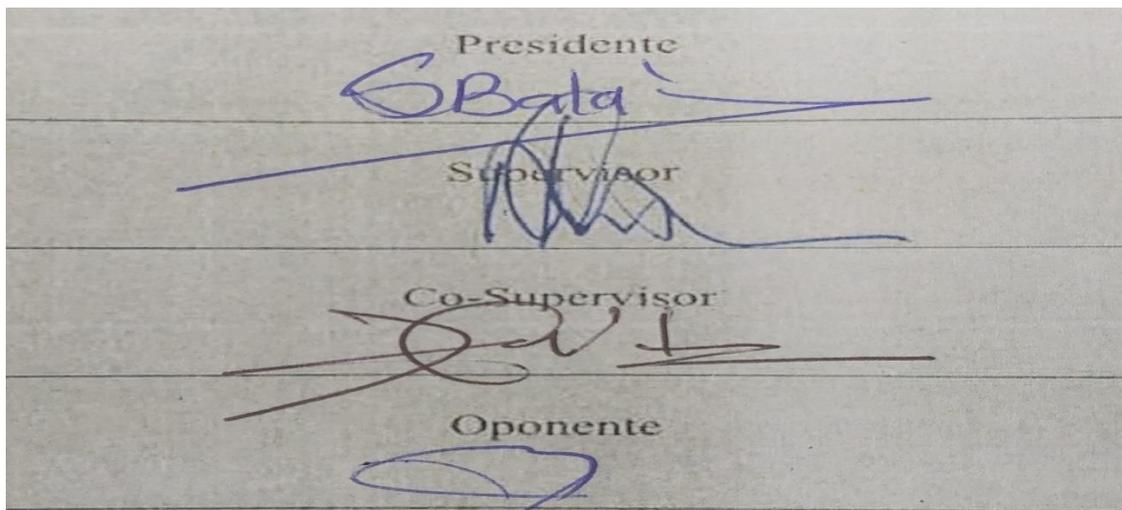
Co-Supervisor: Jaime Guiliche, PhD. Candidate.

Maputo, Julho de 2021

Governança em contexto autoritário: Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015 – 2016)

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Mesa de júri



The image shows a document with four rows of handwritten signatures in blue ink. Each signature is written over a horizontal line. The text labels for each row are: Presidente, Supervisor, Co-Supervisor, and Oponente.

Presidente
Supervisor
Co-Supervisor
Oponente

Maputo, Julho de 2021

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS.....	v
RESUMO.....	vi
INTRODUÇÃO	1
Problematização	4
Hipótese	6
Objectivos do estudo.....	7
Justificativa	7
Revisão da Literatura	9
ENQUANDRAMENTO TEÓRICO	15
Quadro Conceptual	15
Quadro Teorico	18
Metodologia	22
Limitações.....	24
PARTE I: ESTRUTURA ORGANIZATIVA E AS ÁREAS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MAPUTO.....	25
1.1. Localização Geográfica e Divisão Administrativa	25
1.2. Estrutura Organizativa e Áreas de Competência do Município de Maputo	27
PARTE II: MODALIDADE DE FUNCIONAMENTO DA METODOLOGIA DO OP DO MUNICÍPIO DE MAPUTO.....	29
2.1. Metodologia e Funcionamento do OP no Município de Maputo	29
2.2. Etapas do Ciclo do OP	30
2.3. Análise do Processo de Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015-2016)	33

2.3.1. Despossessão política pelos órgãos Municipais	38
CONCLUSÃO GERAL.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50
ANEXOS 1:Guião de Entrevista para a Administração dos DMs.....	vii
ANEXO 2: Guião de Entrevista para o Concelho Municipal de Maputo.....	viii
ANEXO 3: Guião de Entrevista para os Membros da Assembleia Municipal	x
ANEXO 4: Guião de Entrevista para os Cidadãos e Estruturas dos Bairros Residentes no Município de Maputo.....	xi
ANEXO 5: Lista de Entrevistados	xii

LISTA DE QUADROS

quadro 1 – Distribuição dos bairros por DM	27
quadro 2 - Pelouros da Assembleia Municipal	45

LISTA DE GRÁFICOS

Grafico 1- Variação da participação nas reuniões do OP	35
Grafico 2 - Ponto de situação dos projectos da 6ª edição	42

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Ciclo de definição orçamental.....	31
Figura 2 - Ciclo de Execução oRçamental.....	32
Figura 3 - Organograma funcional do OP do CMM.....	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1distribuição da população por DM -	26
--	----

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 citadas no texto e na referência bibliográfica as fontes que utilizei na concepção do mesmo.

A Licencianda

Ngandife Karina A. Sithole

Maputo, Julho de 2021

DEDICATÓRIA

*Ao meu querido pai (em memória) e,
À todas as mulheres oprimidas do mundo e que
pelejam com afinco pela sua emancipação.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro agradecer a minha família, minha mãe, Zaida Sulemane, aos meus irmãos, Zaqueu e Zélia Sithole e a minha avó Zélia Cossa pelo apoio incondicional na vereda académica.

Ao meu supervisor Régio Conrado, Ph.D. candidate, pela paciência, consecutivas correcções e críticas que ajudaram sobremaneira na efectivação do presente trabalho e especialmente pela orientação durante todo o processo da sua elaboração.

Expresso igualmente, a minha gratidão ao meu co-supervisor e professor Jaime Guiliche pelas correcções e pela disponibilidade para a supervisão deste trabalho.

Aos meus amigos Cesartina Chivavele, a Paula Vula (em memória) e Idanês Pessuro minhas parceiras na caminhada académica e Minato Fernando, obrigada pelo suporte. A todos os colegas do curso de Administração Pública e Ciência Política, ao grupo5 (Assumaia Abujate, Camila Tivane, Domingas da Câmara, Gabriel Assikulava, Lúcia Macamo, Ramígio Pololo e Yásser Uber) assim como as “bruxas do bem” (Aquelina Cadeiado, Grigena Massingue, Virgínia Nhumaió, Yolanda Jalane, Tereza Manhique e a Zulfa Tsucano), meus grupos de estudo e de grandes tensões em momentos de debates e realização dos trabalhos científicos.

E por último, os meus agradecimentos são extensivos à todos que directa ou indirectamente ajudaram na efectivação da presente monografia. O meu muito obrigado.

EPÍGRAFE

“A política não pode negligenciar o fato de que o mundo é composto de muitos seres singulares e que essa diversidade precisa ser respeitada”.

(Annah Arendt)

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AGP- Acordos Gerais de Paz

AM- Assembleia Municipal

CCs-Conselhos Consultivos

CMM- Conselho Municipal de Maputo

CRM- Constituição da República de Moçambique

DM- Distrito Municipal

FRELIMO- Frente de Libertação de Moçambique

GDEI -Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional

OP- Orçamento Participativo

RENAMO- Resistência Nacional de Moçambique

RESUMO

A participação dos cidadãos na vida pública constitui um dos elementos mais importantes para a consolidação da democracia e, portanto, é com base nessa ideia que o Orçamento Participativo se afigura como um mecanismo que permite a participação directa dos cidadãos na vida pública. Ademais, este permite aos cidadãos com capital político e social marginal de participar na definição das prioridades que lhes concernem assim como na definição dos aspectos centrais da governação Municipal.

Assim, articulando o neo-institucionalismo sociológico e histórico, a presente pesquisa procura analisar fundamentalmente, o impacto do Orçamento Participativo a nível da participação política e no reforço da democracia. É nestes termos que argumentamos, entre outros aspectos, que a trajetória histórica, social e política do Estado Moçambicano constitui um elemento fundamental para compreender não só a cultura política das elites moçambicanas, que tem muitos traços autoritários, mas também a forma como é que os diferentes grupos sociais participam nos assuntos de interesse comum, como é o caso do Orçamento Participativo.

Tendo como caso de estudo o município de Maputo, constatou-se que o Orçamento Participativo não proporcionou uma arena de participação efectiva dos cidadãos. Contrariamente ao que se poderia esperar deste dispositivo governativo, o contexto político e a cultura política autoritária impactam estruturalmente os processos de governação municipal, de prestação de contas e de responsabilização. O Orçamento Participativo aparece neste contexto como um dispositivo político de legitimação do discurso “democrático” das elites centrais e municipais e menos como um dispositivo que reorganiza as relações de poder entre as elites e os cidadãos.

Palavras-Chave: Participação Política, Cultura Política autoritária, Estado, Governação Municipal, Município de Maputo, Orçamento Participativo.

INTRODUÇÃO

Na década de 1980, registou-se um considerável movimento de Reformas da Gestão Pública ao nível mundial que foi explicado por quatro aspectos: políticos (relacionado com o debate sobre o papel do Estado e da administração, da necessidade de democratizar os regimes autoritários, de abrir a administração pública dando mais espaço aos usuários, entre outros aspectos conexos), sociais (que tem a ver com às exigências de melhoria das condições vida, do acesso a serviços públicos de qualidade assim como a pressão aos governos para reduzir as altas taxas de desemprego, mormente, nos países do Sul global), económicos (a estagnação económica, crises cíclicas, ineficiência da intervenção do Estado na economia, crise do Estado-providência) e institucionais (necessidade de reformas institucionais cujo fito era de melhorar o quadro para os investimentos, para maior participação pública dos cidadãos na provisão dos serviços públicos assim como na formulação das políticas públicas).

Após a sua independência em 1975, Moçambique adoptou no III Congresso da Frelimo em 1977 o sistema político e económico centralmente planificado, caracterizado pelo modelo socialista da Administração Pública marcada pela burocracia sob bases autoritárias, isto é, os serviços públicos sujeitavam-se a procedimentos altamente burocráticos em resultado do excessivo apego as normas, forte intervencionismo económico e social, o mecanismo de funcionamento da máquina estatal impedia a existência do empreendedorismo na administração pública (Brito, 2019) e à exclusão da tradição e da cultura Africana, levaram a fragmentação dos governos locais e à erosão da legitimidade do governo central aliado à isto a escassez de recursos materiais, humanos e financeiros, o rápido progresso da guerra civil que durou 16anos (1976-1992) e desastres naturais (cheias e secas) tornou o Estado inapto de responder às necessidades dos cidadãos, na medida em que tinha cada vez menos capacidade de prover aos cidadãos serviços sociais mínimos em áreas vitais tais como saúde, educação, transporte, habitação, água, saneamento, entre outros, (Forquilha, 2007). Esta situação fez com que Moçambique procurasse ajuda e financiamento nos países ocidentais-capitalistas e nas instituições da *Bretton Wood*, Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Para o acesso à tais ajudas e tais financiamentos, estas instituições impuseram ao Estado moçambicano certo conjunto de condições que iam da necessidade da reforma do sistema económico (sair do modelo de economia socialmente planificada à uma economia de mercado), reformas políticas (sair do

regime “marxista-leninista” à democracia liberal), reformas da administração e do Estado (reduzir os gastos do Estado nos serviços sociais, permitir que os actores não estatais prestassem serviços públicos, reduzir o tamanho da administração, entre outros aspectos similares (Abrahamsson, 1992).

Assim, no contexto das mudanças económicas e políticas dos finais dos anos 1980, cristalizadas em programas de reestruturação económica e movimentos para a democracia, Moçambique embarcou em reformas tendo como um dos objectivos tornar a gestão pública inclusiva através da descentralização e promoção de mecanismos de participação (Weimer, 2004).

Como resultado do novo quadro institucional para a reforma dos órgãos locais foi aprovado a Lei 3/94 de 13 de Setembro (Quadro Institucional dos Distritos Municipais), visando definir o quadro normativo para a criação de distritos urbanos e rurais. Porém, foi com a emenda constitucional de 1996 através da Lei 9/96, de 22 de Novembro de 1996 que se criam condições para introdução de um novo título -Poder Local- que segundo determina a CRM compreende a existência de autarquias locais que poderão designar-se municípios ou povoações, conforme se trate de cidades e vilas ou de postos administrativos. Na sequência dessas grandes modificações do quadro legal, é aprovada a Lei 2/97 de 18 Fevereiro de 1997, que abriu espaço para a realização das eleições autárquicas e implementação da descentralização democrática ou municipalização em Moçambique e a Lei 8/2003 de 19 de Maio que regula e estabelece os níveis e responsabilidades dos órgãos estatais e o Diploma Ministerial 80/2004 de 14 de Maio que aprova o regulamento de articulação dos órgãos das autarquias locais com as autoridades comunitárias.

Foram igualmente aprovadas como corolário do poder local em Moçambique a Lei 10/97 de 31 de Maio que cria os primeiros 33 municípios de cidade e de vila e a Lei 3/2008 de 2 de Maio que cria os 10 novos municípios de categoria de vila e subsequentemente, na mesma base cria-se em 2013 mais 10 municípios através da Lei 7/2013 de 22 de Fevereiro, totalizando 53 municípios e com a revisão pontual da Constituição em 2018 aprovou-se a Lei 6/2018 de 3 de Agosto que altera a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implementação das autarquias locais.

É neste contexto de transformações governamentais que surge o presente estudo a fim de analisar as dinâmicas de implementação do OP como mecanismo de participação comunitária criado no

âmbito da municipalização em Moçambique que constitui um dos marcos das mudanças institucionais que paulatinamente ocorrem na governação municipal em Moçambique.

Em termos metodológicos, a análise foi feita com base em dados colectados a partir de entrevistas semi-estruturadas, realizadas junto aos informantes-chave sobre o processo de orçamentação participativa ao nível do Município de Maputo, assim como se recorreu a pesquisa documental e bibliográfica que permitiu captar dados da literatura, documentos oficiais e manuais metodológicos que orientam o processo de Orçamentação Participativa.

No que respeita a estrutura, o trabalho é composto por duas partes, para além da introdução, contextualização, problemática, pergunta de partida, hipótese, objectivos do estudo, justificativa do trabalho, revisão da literatura, referencial teórico-conceptual, abordagem metodológica, limitações do estudo, conclusão e referências bibliográficas. Na primeira parte, denominada estrutura organizativa e as áreas de competência do município de Maputo constam duas secções. A primeira apresenta, localização geográfica e divisão administrativa e a segunda estrutura organizativa e áreas de competência do município de Maputo.

A segunda parte, também é composta por duas secções. Na primeira, descreve-se o modus operandi do Orçamento Participativo no município de Maputo e na segunda, faz-se a análise do processo do Orçamento Participativo dentro do regime autoritário.

Problematização

Com a introdução das reformas económicas nos finais dos anos 1980 e a abertura do espaço político e o fim da guerra civil no início dos anos 1990, teve início o processo de descentralização (Forquilha, 2020) e da governação participativa. Os discursos acerca da governação participativa (GP) tornaram-se a marca principal da política e da administração pública. Eles emergiram sucedendo basicamente três cenários que decorreram de forma interligada, e que marcaram o contexto político e económico nacional nos anos antecedentes.

Segundo Brito, (2019) primeiro, surgiram como complemento das transformações políticas e económicas intensas que foram introduzidas pela Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990. A Constituição produziu uma reforma do Estado que modificou o sistema político de poder popular socialista e o regime de governo de partido único dirigido pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que haviam sido instaurados em 1975 a quando do alcance da independência nacional do regime colonial português. A CRM de 1990 introduziu um novo sistema político, fundamentado nos princípios da democracia multipartidária e alterou o modelo de planeamento centralizado da economia estabelecendo um sistema de livre concorrência. Introduziu ainda várias regras institucionais para acomodar o envolvimento dos cidadãos em assuntos políticos ou governativos do Estado e reformas de descentralização para os governos provinciais e distritais de maiores poderes decisórios e competências próprias para a implementação das políticas públicas. Segundo, emergiram com a estabilização política e social promovida pela assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP)¹ de 1992, que pôs fim ao conflito armado mais conhecido como a guerra dos 16anos, entre o Governo de Moçambique dirigido pela FRELIMO e a RENAMO (CIP, 2020).

O ambiente de paz vivenciado no país decorrente do fim do conflito permitiu a reorganização das estruturas do aparelho estatal e da sua administração, possibilitando ampliar a presença da representação do Estado e de suas instituições no território nacional bem como para o sufrágio universal para a presidência, a assembleia nacional e para as legislaturas das assembleias provinciais e desde então, a Frelimo tem dominado em todas as eleições, ganhando

¹ Assinado à 4 de Outubro de 1992 entre o Governo de Moçambique representado pelo Joaquim Chissano e pela RENAMO através Afonso Dhlakama em 4 de Outubro de 1992 em Roma.

consistentemente a presidência e a maioria na assembleia nacional, assim como a maioria dos cargos executivos a nível municipal e provincial, além de maiorias nas assembleias municipais (Nylen, 2014).

Portanto, a governação participativa entendida como um mecanismo que estabelece instâncias de intervenção que vinculam a acção governamental com os cidadãos por meio de relacionamentos nos espaços deliberativos que servem para envolver os cidadãos e fortalecer a sua capacidade de intervenção, avaliação e monitoria das políticas públicas que são directamente ligadas às suas necessidades (Avritzer, 2009) é vista como uma parceria efectiva entre o Estado, as organizações da sociedade civil e o sector privado onde todos são co-produtores e co-responsáveis pela “fabricação” de políticas públicas que visam responder aos problemas colocados pelos cidadãos (Le Galès e Lascousmes, 2012).

Em virtude disto o Município de Maputo, iniciou em 2004 o envolvimento dos munícipes na definição e condução do destino do Município através de uma governação aberta que culminou, em 2008, com a primeira experiência metodológica do Orçamento Participativo. O OP constitui um instrumento de planificação, com mecanismos estabelecidos, através do qual os conselhos locais juntamente com os munícipes definem as necessidades prioritárias ao nível local e é usado para reforçar os mecanismos de participação dos munícipes na Governação Municipal e na tomada de decisão ao nível local. Esta experiência brasileira que hoje é implementado por quase todo o mundo tem por objectivo envolver os cidadãos na alocação dos recursos financeiros nas prioridades colectivamente definidas.

Entretanto, de acordo com Gerring (2008) Moçambique é um caso típico de um universo de casos descritos como regimes autoritários² com base em partidos que emergiram de conflitos violentos e ideologicamente motivados. Contudo, apresentam um contexto institucional e político negativo do governo, eleições regulares, porém o mesmo partido político vence todas elas desde a introdução do multipartidarismo e fenómenos de exclusão, intolerância política e, sobretudo a linha de separação entre o Estado e o partido governamental é ténue e difusa até nas estruturas administrativas a nível local: Secretários de Bairro e Chefes de Quarteirão (Siteo,

² No “índice de democracia” publicado pelo The Economist Intelligence Unit (EIU), Moçambique foi considerado um regime híbrido a partir de 2007 e a partir de 2019 passou a ser considerado como um regime autoritário.

2020). Como refere Nylén (2014) estas práticas denotam cultura política autoritária, centralizada e ausência de cultura de articulação aberta de interesses entre os actores governamentais, estatais e os cidadãos juntamente com a ausência de forças de contra poder de interesse dos cidadãos e da sua capacidade para actuar, assim como a ausência de organizações capazes de mobilizar e apoiar a acção dos cidadãos.

Num contexto como o descrito acima devia ter posto em causa o desenvolvimento de práticas de OP no país, no entanto, o que se nota é o desenvolvimento destas práticas por parte das estruturas locais.

Porém, apesar dos avanços registados no quadro governativo das autarquias locais, no que concerne a participação para o engajamento activo dos cidadãos na governação municipal democrática, inclusiva e transparente, Merklein (2010) aponta para a existência de exclusão dos cidadãos em momentos importantes da tomada de decisão no processo de OP no Município de Maputo, sendo apenas consultados para o levantamento dos problemas e que o fraco domínio destes em questões orçamentais básicas inerentes às prioridades do município no processo de afetação de recursos públicos impõe obstáculos a participação dos cidadãos no processo de OP, enfrentando grandes dificuldades para influenciar efectivamente o processo de tomada de decisão nas diversas etapas do ciclo do OP.

Num contexto onde a cultura política não é apenas autoritária, há confusão entre o Governo e o Estado e há tendência a impor as prioridades sobre os governados excluindo-os das principais fases de decisão, o OP vincula a participação substantiva dos cidadãos na governação municipal? ou por outra delinea-se a questão central do presente estudo da seguinte forma: *em que medida o OP como um dispositivo de participação dos cidadãos na governação municipal permite a participação efectiva no Município de Maputo num contexto de cultura política autoritária?*

Hipótese

- Apesar do notório avanço institucional na inclusão do cidadão no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o OP parece não permitir uma participação efectiva dos cidadãos, na medida em que, tem proporcionado, apenas, uma participação parcial e meramente consultiva. Ademais, o contexto político e a cultura autoritária dominantes em Moçambique impactam negativamente o carácter participativo do OP.

Objectivos do estudo

Geral

- Analisar a influência do orçamento participativo na consolidação da governação participativa no município de Maputo onde a cultura política dominante é estruturada por um regime autoritário.

Específicos

- Identificar e descrever as modalidades de funcionamento do Orçamento Participativo no município de Maputo;
- Mostrar em que medida o regime autoritário actua sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;
- Descrever as dinâmicas de participação do cidadão na formulação e implementação do orçamento municipal.

Justificativa

A realização do presente estudo deveu-se a três principais razões: primeiro, porque a temática, sobre a influência dos regimes políticos sobre os instrumentos e mecanismos de participação dos cidadãos na governação municipal ainda não terem sido amplamente explorados mesmo que alguns trabalhos tenham sido realizados. Os estudos anteriormente realizados, têm a tendência geral de analisar os níveis de participação dos cidadãos no Orçamento Participativo assim como analisar as mudanças trazidas por este instrumento a nível do desenvolvimento distrital.

Assim, a nova configuração de Moçambique como um país autoritário levantou em nós o interesse de trabalhar sobre a temática de modo a colaborar para compreensão da influência do regime político vigente sobre o Orçamento Participativo.

A segunda razão, prende-se ao facto de OP ser uma iniciativa introduzida com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos, através da participação destes no processo de tomada de decisão e na identificação dos problemas locais, fazendo com que as políticas a serem implementadas reflectam os seus reais problemas e interesses. É, portanto, de crucial importância analisar as dinâmicas do seu funcionamento tendo como fito analisar o grau do alcance dos seus objectivos. Esta análise possibilitará determinar até que ponto a iniciativa é

bem-sucedida ou traz resultados positivos capazes de agregar benefícios aos padrões precedentes de gestão municipal.

E por último, a escolha do Município de Maputo deveu-se ao facto do mesmo ter sido pioneiro na implementação de abordagens que incluam o cidadão na formulação e programação das actividades governamentais. Aliado a isso, acreditamos que a experiência deste Município nos permitirá aferir conclusões mais consistentes que podem servir de elementos estruturantes para trabalhos posteriores.

A delimitação temporal do tema (2015-2016) justifica-se pelo facto de ser nesse período que decorreu a última edição do orçamento participativo e não haver muitos estudos sobre o tema referente a este período particular.

Revisão da Literatura

Segundo Dahl (2001), a palavra democracia provém do grego *demo* que significa povo e *kracia* que significa governo. Este termo teve a sua origem na Grécia antiga (chamada igualmente clássica), no século V a.C., há mais 2500 anos, portanto. Nessa época a democracia era praticada de forma directa em praças públicas onde cidadãos (excluindo mulheres, escravos, dementes, condenados, etc.) se reuniam e participavam de forma aberta e expressa no processo de tomada de decisões políticas e militares.

A viabilidade desta modalidade é justificada por que o exercício da cidadania era restrito a um grupo restrito da população como fizemos referência mais acima.

O significado descritivo/etimológico do termo não se alterou ao longo dos séculos desde a sua criação na Grécia. No entanto, a forma de exercício da democracia mudou, e, portanto, pode ser entendido como:

Um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há-de ser exercido, directa ou indirectamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há-de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes. (Dahl, 2001: 126).

Com a Revolução Industrial e Francesa que tiveram como corolário o capitalismo e a valorização das liberdades do Homem as sociedades tornaram-se mais complexas e complexificadas sendo compostas por milhares de cidadãos e impelindo, deste modo, a mudança nas relações sociais e um outro tipo de organização política se faria necessário. Dessa forma, a democracia representativa (Manin, 1995 citado por Dahl: 2001) seria uma alternativa para melhor se deliberar em Estados cuja população é estruturalmente importante em termos numéricos e de composição social. Nesta modalidade, como refere Bobbio (2002), o dever de elaborar leis não cabe a todo povo, mas a um grupo restrito de representantes eleitos pelo povo (deputados,

senadores), do qual recebem os direitos políticos afim de zelar e garantir o bem-estar social dos seus cidadãos.

Contudo, este modelo entrou em crise como resultado da crise dos processos de participação, o dramático aumento do absentismo político e eleitoral e a patologia da representação (percepção de inutilidade dos eleitos pelas populações que os elegeram) pelo facto de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados e traídos pelos seus representantes vistos como aqueles que representam os seus próprios interesses, sentimento de abandono por aqueles a quem eles elegeram, (Luchmann, 2002). Neste sentido, de acordo com Simione (2017), surgem as discussões sobre as questões da governação participativa a partir da segunda metade do século XX e destacam-se na literatura internacional no âmbito do *New Governace Paradigme*, (novo paradigma de governação) cujo objectivo era procurar novas formas de fazer participar os cidadãos nos assuntos que lhes eram tão importantes social e politicamente, mas também existencialmente. Entre outras, são referenciadas as análises que exploram as virtudes positivas, inovações e limitações da introdução do modelo de participação social no processo de gestão pública.

A perspectiva da democrática participativa, como assinalam Brardhan (2002) e Crook (2003), vê a governação participativa como um mecanismo voltado para o reforço da democracia local por meio do envolvimento da população na tomada de decisões sobre as políticas públicas e ampliação da responsabilização política e administrativa dos governos locais. Esta constitui, segundo Osborne (2006), um modelo de provisão de serviços públicos a partir do intercâmbio e envolvimento do governo com vários actores dos sectores privado lucrativo e voluntário e a criação de redes e vínculos inter-organizacional.

Segundo (Nylen, 2014:1), as primeiras manifestações de estabelecimento do OP ocorreram nas cidades brasileiras, particularmente na cidade de Porto Alegre nos finais da década oitenta e passou de uma experiência exótica brasileira de democracia participativa ao nível local para se tornar numa proposta política central do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Mundial e de bancos regionais de desenvolvimento por todo o mundo.

O OP consiste num processo de deliberação e tomada de decisão democrática no qual os cidadãos decidem como alocar parte do orçamento do município por meio de reuniões que

podem ser as assembleias locais, seminários ou outros eventos similares, (Vedor e Cardoso, 2010). Esta prática pressupõe a consulta e decisão sobre os destinos dos fundos do município em conjunto numa perspectiva de Co-produção³.

Como Mario (2013) referencia, o processo de OP é guiado por um conjunto de princípios dos quais se arrolam a seguir:

- *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.

Sendo o OP um dispositivo de democracia participativa, (Bobbio, 2002), ela tem como objectivo principal criar espaço de convivência democrática pautando pelo debate político e social, (CMM, 2015) e tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos em prol do desenvolvimento municipal (CMM, 2012). Para além disso, este tem como fito desenvolver os municípios para que estes respondam os problemas dos cidadãos.

³Emergiu nas ciências sociais nos anos 1970 com Elinor Ostrom significando processo através do qual os inputs utilizados para produzir um bem ou serviço resultam de contributos de indivíduos que não estão na mesma organização. A co-produção não é apenas um simples envolvimento dos cidadãos, é mais do que informá-los ou dar-lhes voz, é torná-los parceiros na concepção de serviços e de políticas públicas (Fonseca:17).

Este mecanismo, de acordo com (Wampler, 2003), é digno de realce, porque aborda duas necessidades distintas, porém, interconectadas: melhorar o desempenho do Estado e melhorar a qualidade da democracia. Ajuda a melhorar o desempenho do Estado na medida em que restringem e verificam as prerrogativas do governo municipal através de uma série de regras institucionais que criam maiores oportunidades para os cidadãos se engajem em debates sobre políticas públicas, no sentido de incentivar a participação directa dos cidadãos em debates abertos e públicos, que ajuda a aumentar o seu conhecimento sobre os assuntos públicos. Ainda na senda do autor, o OP oferece aos cidadãos, em geral, uma oportunidade de aprender sobre as operações do governo e para deliberar, debater e influenciar a alocação de recursos públicos. É uma ferramenta para educar, engajar e capacitar os cidadãos e fortalecer a demanda por “bom governo” e para aumentar a sua responsabilidade no que concerne aos assuntos de interesse colectivo.

Semelhantemente, a transparência e a responsabilidade aprimoradas, são dois elementos centrais do OP, que ajudam a reduzir a ineficiência do governo e contribuem para a redução do clientelismo e corrupção, (Chichava, 2008). Bem elaborado e implementado, o OP tem potencial para fazer governos mais responsivos às necessidades e preferências dos cidadãos e mais responsável perante eles no que concerne a prestação de serviços e no *accountability*. Este possibilita ainda aos governos locais de captar com maior facilidade e precisão as demandas sociais, sendo possível afirmar que o OP actua, de certa forma, como um permanente diagnóstico de necessidades e carências dos cidadãos, criando oportunidades para envolver, educar, e emponderar os cidadãos, o que pode promover uma “sociedade civil” mais forte, ajudar a promover a transparência através do diálogo recorrente e estruturado (Nguenha, 2014).

Entretanto, (Pires, 2001) existe uma grande variação na forma como os programas de OP funcionam, o que significa que os efeitos do orçamento participativo sobre responsabilidade, a descentralização da autoridade de tomada de decisão, e desenvolvimento são condicionados pelo ambiente social, político e económico local. Portanto, essas vantagens só se farão sentir dependendo do contexto nacional do local da implementação do OP, o que quer dizer que a natureza do regime político, no nível de consciência política, da natureza do Estado e das suas elites tem sempre impacto na forma como o OP é implementado ou apropriado pelas populações.

Igualmente, a participação política depende da existência de estruturas que sirvam para fornecer tanto oportunidades bem como incentivos aos cidadãos (Paulo, 2013). Ainda de acordo com o autor, em sistemas democráticos as estruturas de participação política consideradas mais importantes estão relacionadas com o direito de voto e os processos eleitorais competitivos em que forças políticas organizadas, sobretudo, partidos políticos disputam cargos electivos e tentam representar a diversidade social de uma sociedade. Todavia, a participação política não deve apenas ser entendida sob ponto de vista de sufrágio universal, ela envolve outras formas tal como argumenta:

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

No entanto, o envolvimento das comunidades, que constitui uma das características principais da governação local, não só tem produzido resultados positivos, mas também tem resultado em algumas disfunções (Kjaer, 2004). No concernente as implicações negativas, a autora refere que o processo de governação local tem resultado numa maior fragmentação, menor controlo e risco de exclusão social de alguns membros destas comunidades na medida em que as instituições se identificam mais com os interesses de uma parte em detrimento das outras. Ou seja, se é verdade que a governação local no paradigma actual visa dar mais possibilidades aos cidadãos para se envolverem nos assuntos que lhes são directamente imputáveis, a verdade é que ela não deixa de excluir aqueles cidadãos com capital social, cultural e político reduzido. Há, portanto, determinadas franjas da população que são despossuídas não tanto porque são substantivamente incompetentes, mas porque as condições para participar numa democracia liberal ao nível local exigem muitos condimentos que nem sempre estão ao alcance de todos.

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

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

conselho municipal como para AM. Por outro lado, os munícipes podem participar votando nos candidatos a presidente do Município e para os membros das AMs.

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

Concluindo, as experiências de OP vividas por vários países que aderiram a essa iniciativa brasileira têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação, é crucial a criação, igualmente, das condições estruturais para que esta participação ocorra de facto, capacitando os diversos actores da sociedade civil e do Estado para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática (Oliveira, 2009).

ENQUANDRAMENTO TEÓRICO

Quadro Conceptual

Para melhor compreensão dos conteúdos abordados ao longo deste estudo, este capítulo destina-se à definição de conceitos-chave relacionados com o presente trabalho. Assim, serão definidos os seguintes conceitos: Governança Participativa, Participação Política e Orçamento Participativo.

Governança Participativa

A governança participativa é um mecanismo voltado para o reforço da democracia local por meio do envolvimento da população na tomada de decisões sobre as políticas públicas e ampliação da responsabilização política e administrativa dos governos locais (Brardhan, 2002, e Crook, 2003, citados por Simione, 2017). De acordo com (Speer, 2012), ela refere-se a um conjunto de arranjos institucionais que têm por objectivo facilitar a participação de cidadãos comuns no processo de desenho de políticas públicas, bem como a avaliação e o monitoramento dos gastos do governo. No entender de (Gaventa, 2012), é um mecanismo de inclusão da população nas estruturas de tomada de decisão sobre as políticas públicas que permite incrementar e fortalecer as capacidades de intervenção das camadas sociais mais desfavorecidas e superar as estruturas políticas e de poder dominantes e excludentes.

Assim, para efeitos de prossecução deste estudo, a governança participativa pode ser definida como um mecanismo que estabelece instâncias de intervenção que vinculam a acção governamental com os cidadãos por meio de relacionamentos nos espaços deliberativos que servem para envolver os cidadãos e fortalecer a sua capacidade de intervenção, avaliação e monitoria das políticas públicas que são directamente ligadas às suas necessidades.

Participação política

O conceito de Participação é empregue para explicar as múltiplas formas de envolvimento dos cidadãos nas actividades governativas, sem se ter em conta o seu nível de envolvimento, Brett citado por Langa (2012). Na mesma linha Nguenha (2009), conceito de participação é utilizado para designar variadas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos em tais processos e os níveis em que os cidadãos são envolvidos nos processos de governação variam

desde a partilha de informações que os governos detêm, consulta, monitoria e avaliação até à partilha do poder decisório.

Para este trabalho, o conceito que será usado é:

Na terminologia corrente da Ciência Política, a expressão participação política é geralmente usada para designar uma variada série de actividades: o acto do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de secção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações política, entre outros. É fácil de ver que um tal uso da expressão reflete praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais (Bobbio et al, 1998:898).

Orçamento Participativo

Em seus estudos, (Avritzer e Navarro, 2003) definem o OP como uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Na opinião dos autores, são quatro as características do OP que definem esse rearranjo institucional. A primeira é a cessão da soberania, ou seja, a soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. A segunda é a combinação de elementos de participação local (assembleias regionais) com elementos de delegação (conselhos em nível municipal); a terceira refere-se à existência de um princípio de auto-regulação soberana, com as regras de participação definidas pelos próprios participantes. E, por último, a tentativa de reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos locais de modo a privilegiar os sectores mais carentes da população (Avritzer, 2003). Para este autor, tais características ajudam a definir e diferenciar as experiências de OP, bem como a distinguir as que podem reivindicar o nome orçamento participativo daquelas que o utilizam, mas sem apresentar nenhuma dessas características.

Nessa direção, para (Brian Wampler, 2003), o OP é um mecanismo que oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem directamente nas questões públicas, a esperança de justiça

redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados. O autor destaca ainda na sua definição a possibilidade do OP transformar a vida dos cidadãos comuns, já que estes passam a deliberar sobre questões antes restritas aos governantes. Para o autor, o OP é uma instituição fundamentalmente democrática que produz transformação social e inova na elaboração de políticas públicas. Pode ser conceituado como uma esfera pública democrática, que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento do poder público (Wampler, 2003).

Grande parte de estudos sobre o OP nos anos 1990 e início dos anos 2000 estava imbuída do discurso segundo o qual a prática emergente do OP estava ligada as insuficiências da democracia representativa liberal e as qualidades democráticas e de capacitação de instituições mais participativas (Nylen, 2011). Por outro lado (Avritzer, 2002), o OP foi visto como fruto de uma nova consciência política e activismo caracterizada como uma nova sociedade civil ou esfera pública que emergiu imediatamente a seguir ao governo autoritário prolongado do Brasil, e que foi posteriormente trazida para o regime democrático e as instituições partidárias que co-produtores ajudaram a construir. Contudo, quer do topo para a base, quer da base para o topo ou ambos as fundações normativas subjacentes às duas correntes académicas e aos proponentes do mundo real do OP estão alicerçadas na ideia de que as instituições participativas deviam ser concebidas para emancipar cidadãos previamente excluídos. O que eram antes sujeitos passivos seriam, desta forma, transformados em agentes activos na construção em curso de sistemas políticos e sociais alargados como um todo.

De acordo com (Nylen, 2014) em vagas subsequentes sobre o OP, os vários autores tenderam a estar menos convencidos dos objectivos mais transformadores do OP. Para esses autores a exclusão social e política são desafiadas, na medida em que actores políticos de baixos rendimentos e tradicionalmente excluídos têm a oportunidade de tomar decisões políticas que os beneficiam directamente, contribui para a redução da pobreza e da exclusão social e podem actuar como um sistema adicional de controlos e equilíbrios contra os Estados patrimoniais corruptos, burocráticos e clientelistas. Porém, a propensão destas práticas em beneficiar as elites do Estado e os seus aliados restritos em detrimento de todos os outros gera explosões periódicas de agitação social e violência que acabam por ameaçar processos de desenvolvimento económico

e social nestes Estados e põe em causa a estabilidade da economia internacional no seu todo (Nylen, 2014).

Conquanto, a linha divisória entre as duas vagas de OP seja como sublinha (Nylen, 2014) um equilíbrio plural em vez de emancipação e o emponderamento dos cidadãos como fins em si mesmos ou como meios para a transformação sistémica, estas concordam na perspectiva de que o OP permite participar de forma directa, voluntária e universal no processo de orçamentação e nas políticas públicas. Todavia, esta participação não se limita ao simples acto de votar, mas envolve também as prioridades para os gastos públicos e o controlo da administração do governo.

Para efeitos deste estudo o OP é um mecanismo que oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem directamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados (Wample, 2003).

Quadro Teórico

Neste capítulo é feita a exposição da abordagem teórica usada no presente trabalho como forma de orientar a análise dos dados recolhidos no campo. Assim, foi escolhida a perspectiva Neo-institucionalista com enfoque particular para a vertente histórica (*path dependence*).

O neo-institucionalismo pretendia ser uma resposta, por um lado, à suposta crise de paradigmas como o funcionalismo, o behaviorismo e o marxismo que pareciam incapazes de responder às principais questões sobre o funcionamento da sociedade, por outro lado, como resposta ao desafio proposto pela emergência de abordagens racionalistas e formalistas, como a teoria da escolha racional, a teoria da escolha pública e a teoria dos jogos, que negavam os fundamentos sociológicos e históricos nos quais as abordagens tradicionais se apoiavam para explicar a acção social. O novo institucionalismo é, neste sentido, uma tentativa de resgate do processo de construção institucional como fundamento teórico e empírico da acção social, e, por outro, uma tentativa ainda que embrionária, de unificação das ciências sociais em torno do paradigma institucional que não recusa preliminarmente nenhum dos paradigmas anteriores, mas procura

reelaborá-los dentro de uma concepção que opere a mediação entre as grandes teorias sociais e a análise empírica, especialmente na sua vertente comparativa.

O neo-institucionalismo constitui, nestes termos, uma perspectiva teórica que enfatiza o papel das instituições na determinação de resultados políticos pelo que, para os teóricos desta perspectiva é de crucial importância ter-se em conta o facto de que a acção jamais ocorre no vácuo institucional e as mesmas instituições constroem e corrompem o comportamento humano e, como artefactos da história, induzem a comportamentos particulares. Assim, as instituições constituem as regras políticas, sociais e económicas do jogo, normas formais e informais, que são amplamente aceites e medeiam as relações entre indivíduos e actores colectivos na sociedade (North, 1990).

O neo-institucionalismo não consiste numa corrente metodológica homogénea. Hall e Taylor, distinguem três modelos de pensamento: o institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico.

Neste sentido de acordo com (Hall e Taylor, 2003), por um lado, no entender destes teóricos do institucionalismo sociológico, as instituições não são só definidas como regras, procedimentos ou normas formais, mas também como os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem (padrões de significação) que guiam a acção humana. E por outro lado, na mesma linha (*ibid*) observam que de acordo com o institucionalismo de Escolha Racional, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os actores interessados, estes que incorporam a visão de mundo político como conjunto de dilemas de acção colectiva em que os indivíduos agem estrategicamente de modo a maximizar a satisfação de seus próprios interesses correndo o risco de produzir resultados sub-óptimos para a colectividade.

Por conseguinte, no neo-institucionalismo histórico, as instituições emergem como procedimentos, protocolos, regras, normas de natureza oficial e formal ou não inerentes à estrutura organizacional da comunidade política e, portanto, se diferencia das outras (racional e sociológico) por buscar nas instituições as explicações que melhor dão conta de situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual de poder e de recursos, (Hall e Taylor, 2003).

Nesta vertente a concepção do relacionamento entre instituições e o comportamento individual é definido em termos relativamente amplos, empregando tanto a abordagem do cálculo (escolha-racional) que pressupõe que o comportamento humano é utilitário e instrumental, baseado no cálculo estratégico, em que indivíduos maximizam seus interesses bem como a abordagem cultural (sociológico) que defende que além do comportamento instrumental, o indivíduo é orientado por uma noção do todo colectivo, suas acções dependem mais de sua interpretação da situação (elemento cognitivo) do que do cálculo instrumental. Os teóricos desta vertente dão maior ênfase sobre as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições, isto é, arranjos institucionais fornecem acesso desigual para alguns grupos ou interesses organizados no processo de tomada de decisão.

Não obstante a ênfase sobre o papel das instituições na determinação do comportamento dos indivíduos, o institucionalismo histórico não as considera as únicas forças em operação ou únicos elementos causais na conformação de um resultado na esfera política, buscando combinar o desenvolvimento socioeconómico, a difusão de ideias e explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de factores. Outrossim, os teóricos Hall e Taylor (2003), mostram que esta perspectiva tem a tendência a possuir uma visão do processo de desenvolvimento institucional que enfatiza os elementos conceituais como a dependência da trajectória (*path dependence*)⁴, visão na qual o desenvolvimento institucional está condicionado por decisões e escolhas realizadas no passado que, uma vez realizadas, apresentam estabilidade no futuro e conseqüências não intencionais ou efeitos realizados que não pertenciam ao conjunto de objectivos directos de uma dada acção. Em vista disto, a causalidade social depende da trajectória percorrida, refutando o postulado tradicional de que as mesmas forças activas produzem em todos lugares os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado, (Hall e Taylor, 2003). Assim uma ideia-chave para o conceito de path dependency é a noção de momento crítico (*critical juncture*):

⁴O conceito tem origem na disciplina da economia e advoga que factores em questão num momento histórico particular determinam variações nas sequências sócio-políticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas significando que eventos passados influenciam a situação presente Pierson (2000: 251), a história conta e é trivial (Levi, 1997: 28).

Período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise) a partir das rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos. O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional, (Fernandes, 2007:6).

Em vista disso, como afirma North (1990), a dependência da trajetória significa que a história é realmente relevante, sendo impossível compreender as opções de hoje sem que seja traçada e investigada a evolução incremental das instituições. O mesmo autor acrescenta ainda que as consequências de eventos e circunstâncias podem determinar soluções que, uma vez implantadas, levam a um caminho particular, (*ibid*). Uma vez estabelecido caminho de desenvolvimento num determinado curso, a rede de externalidades, o processo de aprendizagem das organizações e os modelos de análise dos atores historicamente derivados atuam de forma a reforçar o curso iniciado.

Assim sendo, servindo-se da perspectiva teórica do neo-institucionalismo histórico e tendo em consideração a influência da trajetória do Estado e a dinâmica das relações que se estabelecem entre os actores intervenientes no processo de implementação do OP, é notória a pertinência desta perspectiva para entender as dinâmicas, o impacto e as razões por detrás dos resultados encontrados na implementação do OP enquanto mecanismo de participação dos cidadãos na governação municipal de Maputo dentro de um regime autoritário.

Metodologia

O trabalho pretende explicar as dinâmicas e a natureza da implementação do Orçamento Participativo como dispositivo de governação participativa e o seu impacto no processo de governação municipal no Município de Maputo, mediante a análise do contexto institucional e a trajectória histórica das reformas de governação local. A nossa pesquisa é eminentemente qualitativa, o que sugere a ideia de que a nosso objectivo, a partir das percepções, representações e práticas dos actores envolvidos, tentamos restituir o teor concreto deste dispositivo no Município de Maputo governado pela Frelimo. O processo de pesquisa qualitativa (Boutin, 1997; Dezin e Lincoln, 2005; Marshall e Rossaman, 2006) mostra-se pertinente para os trabalhos sobre análise de processos de governação e de participação política, particularmente em contextos em que os dados estatísticos são ou frágeis ou falsos. Sabemos que do ponto de vista epistemológico, este tipo de pesquisa estuda o objecto de maneira global, directa e interpretativa (Muchielli, 2009). Desse ponto de vista, este tipo de pesquisa permite-nos compreender, de forma global, o lugar do OP no processo de descentralização, democratização e liberalização política em Moçambique, particularmente nos Municípios. A pesquisa qualitativa inscreve-se numa logica de compreensão privilegiando a descrição dos processos que de dar explicações, como pretende o positivismo quando procura a ideia de causa-efeito. Para o nosso trabalho, este tipo de pesquisa impôs-se pelo seu carácter indutivo, o que quer dizer que o conhecimento do objecto foi sendo construído progressivamente. Esta postura permite a flexibilidade, a não rigidez na construção da problemática e da hipótese que funda o trabalho. O OP sendo um dispositivo que interessa aos cidadãos implicados e a própria pesquisadora, o objectivo da pesquisa qualitativa mostra-se determinante.

Para atingirmos os objectivos da pesquisa, combinamos técnicas convencionais de ciências sociais. Assim, a primeira técnica usada é bibliográfico-documental. Esta consiste, sobretudo, na consulta de livros, artigos científicos relevantes sobre o OP, documentos oficiais e não oficiais oriundos de autoridades governamentais e das organizações da sociedade civil, assim como a legislação e relatórios sobre este e outros aspectos.

A segunda técnica são as entrevistas semiestruturadas. Estas entrevistas são fundamentais para o nosso trabalho por razões diversas. Elas contribuem ao desenvolvimento do conhecimento sobre o nosso objecto favorecendo a perspectiva qualitativa e interpretativa, o que permite

compreender a visão dos actores envolvidos no processo. É por essa razão que a percepção destes actores foi captada com base neste tipo de entrevistas, geralmente preparadas com o envio de uma carta de credências à instituição cujo entrevistado está adstrito, juntamente com um conjunto de questões orientadoras. A escolha deste tipo de entrevista justifica-se ainda pelo facto de este permitir uma maior liberdade ao pesquisador e explorar mais detalhes e por via disso mais informações que são úteis para a nossa análise dando mais liberdade de resposta ao entrevistado, mesmo que seja dentro de assuntos, temáticas pré-definidas.

Ademais, as entrevistas semiestruturadas são aqui salientadas por motivos de enquadramento do tema em análise, dada a possibilidade aos actores capazes de fornecer informações pertinentes em relação ao estudo de forma não restritiva.

As entrevistas realizadas no âmbito da presente pesquisa foram direccionadas a 15 actores que actuaram no processo de OP no período de 2015-2016 pela sua vasta experiência e pelo tempo de permanência neste processo. As entrevistas abarcaram 3 políticos das bancadas do partido Frelimo e do partido MDM da Assembleia municipal de Maputo, 3 Técnicos do Conselho Municipal da Cidade de Maputo afectos ao OP do DPO e do GDEI; 2 Técnicos dos DMs afectos ao OP; 2 Secretários de Bairro; 5 cidadãos residentes no município de Maputo.

A abordagem multissectorial feita neste trabalho através das entrevistas com diferentes actores constituintes do processo do OP permitiu-nos captar, fundamentalmente, a diversidade de opiniões, dando assim, uma maior compreensão das dinâmicas do OP dentro do sistema político vigente no país.

Para a análise e interpretação dos dados obtidos nas entrevistas obedeceu-se a três fases distintas: pré-análise; exploração do material; e o tratamento dos dados, inferência e interpretação (Gil, 2008). A técnica de emparelhamento ou *pattern-matching*, que consiste em associar os dados recolhidos a partir das entrevistas e de um modelo teórico com a finalidade de compará-los (Laville e Dionne, 1999), orientou esta fase. Esta técnica permitiu-nos o tratamento mais organizado e mais rigoroso à quantidade de material empírico encontrado nas entrevistas semiestruturadas e a verificação da correspondência entre a construção teórica e a situação observada

Limitações

Como todo e qualquer trabalho científico, este trabalho tem as suas limitações decorrentes do processo da produção dos próprios de dados. Este trabalho, em particular, deparou-se com a indisponibilidade de alguns actores para as entrevistas. As justificações eram, muitas, vezes, relacionadas ao COVID-19 que assola o país e o mundo. É neste ambiente que o nosso trabalho de campo foi realizado. Constituem, igualmente, limitações que se destacaram na elaboração deste estudo, a recusa em prestar informação solicitada de natureza quantitativa e qualitativa por parte de determinados actores na administração do distrito Nhambankulo. Estes alegavam sempre avaria do computador que conserva os documentos inerentes ao OP. Urge igualmente a crescer a fraca abertura para responder e atender ao questionário por parte de membros da Assembleia municipal pertencentes a bancada da Frelimo e acesso deficitário à algumas informações através do barramento da credencial da autora pela principal instituição que implementa o OP, CMM.

Porém, o cruzamento de métodos permitiu-nos ultrapassar as barreiras destas limitações e construirmos conclusões consistentes. Foi por meio da reflexividade, tácticas do trabalho de terreno que nos permitiram construir grande do trabalho aqui presente

PARTE I: ESTRUTURA ORGANIZATIVA E AS ÁREAS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MAPUTO

Nesta parte constam duas secções, a primeira apresenta, uma breve descrição do enquadramento regional do Município de Maputo e a sua divisão administrativa. A segunda, a caracterização da metodologia do OP do Município de Maputo.

1.1.Localização Geográfica e Divisão Administrativa

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

Em relação à divisão administrativa, o Município é composto por 7 Distritos Municipais (DM) nomeadamente o DM KaMpfumo, DM KaMaxakeni, DM KaNlhamakulo, DM KaMavota, DM KaMubukwana, DM KaTembe e o DM KaNyaka. Por sua vez, os distritos municipais estão organizados em bairros totalizando um número de 64 bairros em todo município.

Relativamente aos dados populacionais, o Município da Cidade de Maputo possui, de acordo com o censo de 2017 apresentado pelo INE, 1 080 277 habitantes, dos quais 521 356 do sexo masculino e 558 921 do sexo feminino. A tabela que a seguir se apresenta mostra a distribuição da população pelos distritos municipais.

Tabela 1- Distribuição da população por DM -

DM	Mulheres	Homens	Total
Distrito KaMavota	169 093	157 678	326 771
Distrito KaMubukwana	166 588	153 380	319 968
Distrito KaMaxaquene	99 897	95 659	195 556
Distrito Nlhamankulu	65 647	61 432	127 079
Distrito KaMpfumo	39 957	36 200	76 157
Distrito KaTembe	14 664	14 124	28 788
Distrito KaNyaka	3 075	2 883	5 958
Total	558 921	521 356	1 080 277

Fonte: INE (2017).

Como a tabela acima pode se perceber que o DM KaMavota é o mais populoso com 326771 habitantes, seguido pelo DM KaMubukwana com 319968 habitantes. Em terceiro lugar está o DM KaMaxaqueni com 195556 habitantes. Em quarto está o DM KaNlhamankulu com 127079. Em quinto lugar está o DM KaMpfumu com 76157 habitantes. Em sexto lugar está o DM KaTembe com 28788 habitantes. O Distrito Municipal KaNyaca é o menos populoso com 5958 habitantes.

Quadro 1 – Distribuição dos bairros por DM

Distrito Municipal	Bairros
KaMpfumo	Central A, B, e C; Alto Maé A e b; Malhangalene A e B; Polana Cimento A e B; Coop e Sommerschild
KaNlhamankulo	Aeroporto A e B; Xipamanine; Minkadjuine; Unidade 7; Chamanculo A, B, C e D; Malanga e Munhuana
KaMaxaquene	Mafala A e b; Maxaquene A, B, C e D; Polana Caniço A e B e Urbanização
KaMavota	Mavalane A e B; FPLM; Hulene A e B; Ferroviário; Laulane; 3 de Fevereiro; Mahotas; Albasine e Costa do Sol
KaMbukwane	Bagamoyo; George Dimitrov (Benfica); Inhagoia A e B; Jardim; Luis Cabral; Magoanine; Malhazine; Nsalane; 25 de Junho A e B, e Zimpeto
KaTembe	Gwachene; Chale; Inguice; Ncassene e Xamissava
KaNyaka	Ingwane; Ribjene e Nhaquene

Fonte: INE (2017).

1.2. Estrutura Organizativa e Áreas de Competência do Município de Maputo

De acordo com a lei 6/2018 de 3 de Agosto, a cidade capital do país goza de estatuto municipal específico, definido por lei, que determina as normas especiais que regem a organização e funcionamento do Município de Maputo, bem como os deveres e direitos dos titulares e membros dos respectivos órgãos.

A estrutura orgânica do Município de Maputo é constituída por um CM, órgão executivo colegial, cujo dirigente máximo é o PCMM que é responsável pela execução da gestão municipal e por um órgão representativo, formado pela Assembleia Municipal (AM) com poderes

deliberativos cujos membros são eleitos democraticamente para mandato de 5 anos pelo eleitorado desta autarquia (Município de Maputo, 2015).

O CMM é um órgão executivo colegial do Município e exerce os seus poderes em conformidade com a Constituição, a lei e os seus regulamentos. Este órgão é constituído por um presidente eleito por sufrágio universal, igual, directo e secreto, para mandato de cinco (5) anos e por dezassete (17) vereadores por ele designados, sendo que sete (7) destes dirigem os Distritos Municipais e os restantes os seguintes pelouros: Finanças, Recursos Humanos, Saúde e Acção Social, Educação, Cultura e Desporto, Mercados e Feiras, Infra-estruturas, Planeamento Urbano, Actividades Económicas, Salubridade e Cemitérios e Transportes e Trânsito.

PARTE II: MODALIDADE DE FUNCIONAMENTO DA METODOLOGIA DO OP DO MUNICÍPIO DE MAPUTO

Nesta secção descreve-se o funcionamento da metodologia do OP, e analisa-se a participação dos cidadãos no processo do OP no Município de Maputo.

2.1. Metodologia e Funcionamento do OP no Município de Maputo

A metodologia do OP e seu respectivo Manual de implementação são os instrumentos formais aprovados pelo CMM para orientar o processo de orçamentação participativa nas suas diversas etapas, que constituem o ciclo do processo de OP. Esse ciclo constitui um conjunto de actividades e de momentos de tomadas de decisão a vários níveis da estrutura municipal, levadas a cabo de forma contínua e repetida, num período de 2 anos.

Devido às limitações financeiras, e pelo facto das anteriores metodologias do OP⁵ não responderem satisfatoriamente ao quesito da participação e envolvimento dos cidadãos em todas as etapas do OP, em 2015 introduziu-se uma nova metodologia caracterizada pela alteração do limite orçamental anteriormente definidos (de 1.500.000 para 2.500.000); criação de um logótipo representativo do OP e pelo afastamento das estruturas administrativas do bairro nas reuniões do dia da definição de projectos. Das lições aprendidas durante a implementação das 3 (três) edições anteriores, imperiosa foi a necessidade de consolidar os aspectos positivos e corrigir os constrangimentos verificados através de uma nova metodologia⁶ Nesta metodologia são abrangidos 16 Bairros dos DMs Nlhamankulu, KaMaxakeni, KaMavota e KaMubukwana⁷ cujo valor alocado é de 2.500.000.00 MT totalizando 40.000.000.00MT por ano para todo os DMs elegíveis. O DM KaMfumu não é abrangido por possuir melhores infraestruturas, comparativamente aos outros, e os DMs KaNyaka e KaTembe não são contemplados pelo facto de beneficiarem de outros programas financiados pelo Governo Central, e hoje pelo Banco Mundial, para o desenvolvimento de infraestruturas (Metodologia do OP de Maputo, 2015).

⁵ Metodologia de 2008 revista em 2009 e de 2010/2011 revista em 2015, ambas como teto financeiro 1.500.000MT.

⁶ Entrevista com o secretário do OP à 22 de Fevereiro de 2021 no CMM.

⁷ Os bairros abrangidos pela 6ª edição são Aeroporto A, Unidade 7, Xipamanine, Munhuana, Mafalala, Polana Caniço B, Maxaquene A, 3 de Fevereiro, Mahotas, Ferroviário, Laulane, Bagamoio, Magoanine A, 25 de Junho B, Luís Cabral Malhazine.

O processo de OP da 6ª edição obedeceu a um ciclo bienal, o que traduziu a ideia de que a definição de projectos de investimento do OP seria realizada em cada ano e em todos os 16 bairros do Município de Maputo. Selecionou-se o Bairro como unidade de identificação de necessidades e definição de prioridades e o DM a unidade de definição de projectos e de orçamentação. O bairro foi adoptado como unidade de planificação por ser o nível da estrutura administrativa municipal mais próximo da população, portanto, mais sensível e, potencialmente, mais competente para auscultar as preocupações e prioridades das diversas comunidades locais. Podemos constatar aqui que a ideia era fazer do OP um mecanismo institucional capaz de criar espaços de participação dos cidadãos nos assuntos que lhe são prioritários. Desse ponto e vista, poderíamos dizer que os esforços que estavam a ser feitos tinham como fito reequilibrar as relações, muitas vezes, distantes entre os gestores municipais e as populações sob sua jurisdição. O ciclo bienal tem a vantagem de não só de permitir um espaço de tempo suficiente para uma melhor programação de recursos, mas também de possibilitar que, em cada ano de planificação, os projectos plurianuais tenham sido concluídos, ou estejam, pelo menos, numa fase adiantada. O planeamento, a execução e a fiscalização dos projectos têm outrossim um espaçamento suficiente para não sobrecarregar a capacidade humana existente. Nesse contexto, no primeiro ano definem-se os projectos, e no segundo inicia-se, simultaneamente, a implementação dos projectos definidos e a organização logística do ciclo seguinte (Metodologia de OP, 2015).

2.2. Etapas do Ciclo do OP

O processo de OP cumpre dois ciclos, o primeiro que é o da definição orçamental, e o segundo o da implementação. Estes dois ciclos são compostos por seis e cinco etapas, respectivamente.

Figura 1- Ciclo de definição orçamental



Fonte: Orçamento Participativo de Maputo: manual metodológico, (2015).

O ciclo de definição orçamental começa com a preparação do processo que consiste na revisão de todos os aspectos metodológicos do processo (fases, instrumentos ou dispositivos de participação, enquadramento normativo, participantes, bairros a envolver, orçamento a alocar aos projectos do OP), criação de diferentes equipas, e criação de redes de parceiros tais como comunicação social, universidades, organizações da sociedade civil. O segundo momento é trabalhado de forma específica no âmbito do Plano de Comunicação do OP elaborado pela equipa técnica de comunicação do CMM. Este momento contempla a divulgação do OP através do site do CMM, panfletos e cartazes, de rádios comunitárias, e através de entidades influentes nos bairros (secretários dos bairros, chefes de quarteirão, de dez casa, líderes religiosos, organizações de massa próximas à Frelimo, CC) com o objectivo de mobilizar as populações para as reuniões, dar a conhecer as datas e locais das reuniões do OP nos bairros. Depois da divulgação do OP, segue a fase em que a o munícipe é o elemento principal e a sua participação é imprescindível, a fase de definição de projectos. Esta fase contempla exclusivamente a realização das sessões públicas do bairro tendo como objectivo eleger os projectos prioritários. Após a definição dos projectos prioritários segue-se a análise e validação técnica. Esta análise incide sobre o projecto mais votado em cada bairro, passando ao segundo na lista sempre que o primeiro não for viável, ou que o orçamento atribuído ao bairro permita financiar mais do que um projecto. O trabalho de análise técnica contempla visitas aos bairros para avaliar as condições de implementação física de cada projecto. Estas visitas são articuladas com os Chefes de Serviço

dos DMs, os Secretários dos Bairros, os proponentes dos projectos e os grupos de monitoria. Para a execução dos projetos mais votados é necessário a aprovação do Plano e Orçamento que constitui a etapa a seguir à análise técnica. É nesta etapa que ocorre a inclusão dos projectos do OP na proposta de Plano e Orçamento do CMM para o ano seguinte. Os projectos do OP são distribuídos pelas rúbricas dos DMs, assegurando em simultâneo que cada obra corresponda a um investimento específico do Orçamento Municipal. Posto isto, segue-se a última etapa deste ciclo, a avaliação global do processo. Para que a análise seja feita nesta fase é necessário a observância do instrumento de gestão e monitoria de todas as fases do processo que são essenciais para a constituição de uma base documental sobre toda a dinâmica de participação.

Depois de concluídas todas as etapas do primeiro ciclo segue-se o ciclo de Execução Orçamental correspondente ao segundo ciclo que por sua vez é composto por cinco etapas, que abaixo são descritas.

Figura 2 - Ciclo de Execução Orçamental



Fonte: Orçamento Participativo de Maputo: manual metodológico, (2015).

A primeira fase, fase de preparação de Projectos e alicerçada na referência da análise técnica feita na última etapa do ciclo anterior. A actividade de preparação de projectos é da responsabilidade do DEP em articulação com as Unidade Orgânicas das áreas de competência respectivas ao investimento em causa. O produto final desta fase é a Carteira de Projectos do OP.

Em seguida temos a fase de Abertura dos Concursos e Contratualização, que implica necessariamente assegurar os trâmites internos e os procedimentos previstos na legislação. As tarefas desta fase são da responsabilidade da DMF, e o resultado final é a elaboração e adjudicação dos projectos. Concluído todo o processo de procurement se inicia a adjudicação dos projectos às entidades executoras, isto é, inicia-se a execução do projectos pelas empreitadas. Todo o processo de execução dos projectos deve ser monitorado e fiscalizado pelas Administrações distritais, pelos técnicos municipais bem como pelos grupos de monitoria. Finalizados os projectos, ocorre a fase de entrega dos projectos à população. A última fase da metodologia do OP de Maputo culmina com a avaliação global, correspondendo à avaliação da execução dos projectos, o que remete a um balanço sobre os resultados do OP a nível da democratização da gestão dos recursos públicos, do reforço da sociedade civil, da boa governação bem como na melhoria das condições de vida dos munícipes.

2.3. Análise do Processo de Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015-2016)

Existe uma tendência crescente no uso de mecanismo de participação dos cidadãos no sector público, que é uma das marcas fundamentais de todos os processos de reformas encetadas desde os finais dos anos 1980, essencialmente na governação municipal com vista a elevar os seus níveis de transparência e credibilidade. Por este facto, o Município de Maputo governado pela Frelimo, partido dominante e autoritário (Nuvunga, 2014), tem adoptado mecanismos de participação na sua gestão baseados na inclusão dos cidadãos na tomada de decisões com vista a torná-la menos centralizada, mais aberta e transparente. Neste sentido, o OP constitui um mecanismo através do qual os munícipes podem participar na vida política dos seus Municípios. Através deste mecanismo, supõe-se que as comunidades participem de forma directa na governação municipal, identificando as suas necessidades, e escolhendo as prioridades, mediante discussão, debate e votação de projectos de investimento e em todas as fases deste processo. O OP, é neste contexto, considerado a pedra angular que aprofunda a democracia participativa através da governação municipal, e promove o desenvolvimento local, na medida em que constitui um passo importante no processo de inclusão política e social das comunidades locais. Entretanto, o desempenho institucional de qualquer reforma assim como desta política, de forma específica, estão intrinsecamente ligados ao contexto geral em que a reforma é implementada isto

é, a trajetória histórica, o contexto político, social, económico e institucional de cada país são determinantes no resultado de qualquer reforma e neste sentido, parafraseando North (1990), instituições semelhantes tem desempenho diferente em contextos diferentes.

Na presente secção analisaremos o impacto do advento do Orçamento Participativo sobre três factores que constituem indicadores do presente estudo, nomeadamente: participação quantitativa, *accountability* (prestação de contas) e a responsabilização.

Primeiro, é preciso realçar que no contexto do OP do município de Maputo, governado por um partido com cultura política autoritária, e onde há partidarização de quase todos elementos essenciais do Estado, para além da tendência a impor as prioridades sobre os governados, o OP é implementado e dirigido, precisamente, por estruturas administrativas ao nível local do governo municipal, vinculadas formal ou informalmente à estruturas partidárias do partido Frelimo, distribuídas por toda cidade, quais sejam, secretários de bairro, chefes de quarteirão, chefes de dez casas, líderes, organizações de massas, algumas organizações juvenis ou profissionais. Portanto, a natureza e a organização do sistema político vigente são determinantes para estabelecer o nível e a qualidade da participação dos mesmos, (Nylen, 2014).

Como podemos ver através dos argumentos dos seguintes trechos:

*Ainda não participei dessas reuniões, mas sei que acontecem aqui no bairro onde se vota o que mais gostaríamos que melhorasse. Aparecem frequentemente a perguntar o que queremos que melhore e quais são os nossos problemas, mas depois não resolvem nada e nem cumprem com as promessas que fazem, tanto que o nosso bairro continua com os mesmos problemas de sempre. São coisas deles do partido para ganharem votos...*⁸

A comunicação aos cidadãos para as reuniões públicas é feita através de panfletos que colamos nos bairros em que ocorrerão as reuniões. Mas o maior trabalho está com os chefes de quarteirão que são comunicados pelos secretários dos bairros através de convocatórias, são responsáveis por informar a população sobre as datas e agendas das reuniões a se

⁸ Entrevista com um residente do bairro de Micadjuine, 25 de Março de 2021.

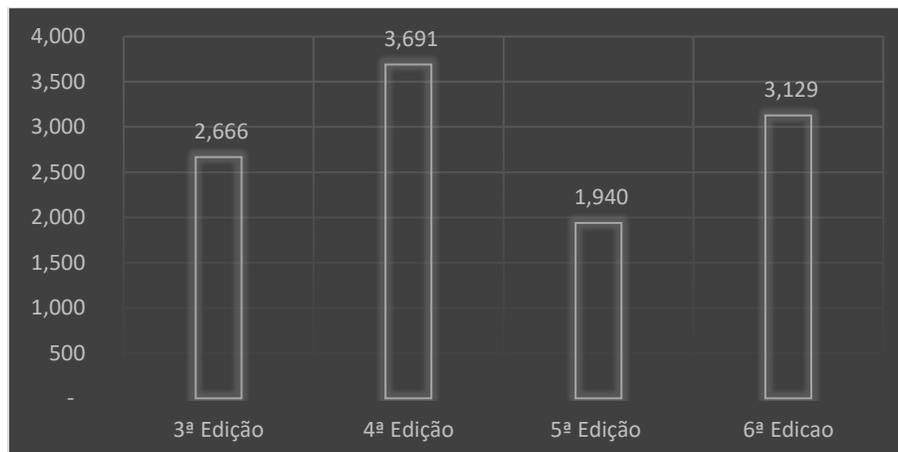
realizar. Mas, por motivos de ocupação com actividades de interesse particular que os proporcionem remuneração alguns chefes de quarteirão não conseguem cumprir com o seu papel o que faz com que a informação não chegue a população alvo⁹.

Mais ainda o secretário de um dos bairros do município de Maputo entrevistado disse o seguinte:

Todos nós sabemos que o OP é partidarizado, tanto que as nomeações para o cargo de Secretário de bairro são feitas a nível dos camaradas pelo presidente do Município, sob propostas das estruturas partidárias ao nível dos bairro.¹⁰.

Os argumentos ora apresentados aliados aos dados ilustrados na figura abaixo, mostram que o sistema de governação vigente no país oferece um fraco incentivo para participação nos processos do OP por parte dos munícipes da cidade de Maputo que não pertencem ao partido no poder. Importa é acrescer que o contexto do partido-Estado torna efectivamente difícil a realização ou a aproximação das promessas participativas dos processos do OP no país o que fragiliza este processo desincentivando a afluência por parte dos munícipes, que olham para esses processos como não produtores de transformações sociais desejadas ou prometidas.

Gráfico 1- Variação da participação nas reuniões do OP



Fonte: Adaptada pela autora com base nos dados fornecidos pelo Pelouro de Finanças do Conselho Municipal de Maputo.

⁹ Entrevista com um técnico municipal do OP, 26 de Fevereiro de 2021.

¹⁰ Entrevista com secretário de um dos bairros do município de Maputo, 23 de Março de 2021.

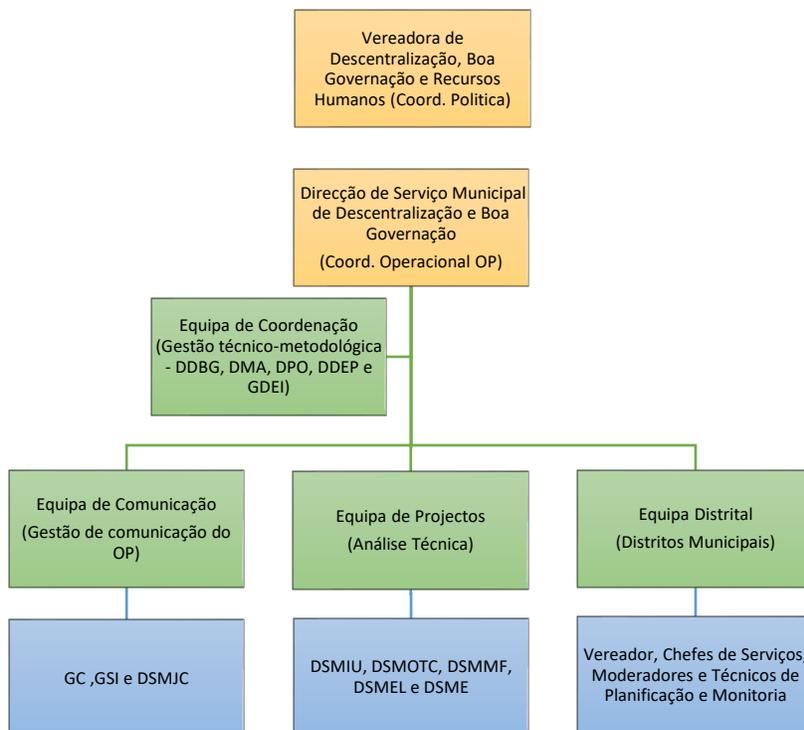
Como se pode notar, a participação nas secções do OP em Maputo tem variado de edição para edição sendo notório o decréscimo da participação em algumas edições e um ligeiro acréscimo noutras. Volvidos aproximadamente dez anos, poder-se-ia esperar que o OP fosse popular entre os cidadãos residentes do município pioneiro na implementação deste mecanismo de participação em Moçambique, porém, mais essencial ainda que recrutasse e movesse parte importante das populações para uma gestão mais democrática e participativa. Entretanto essa variação questiona o alcance do OP como dispositivo de aprofundamento democrático nos governos locais, ainda na medida em que a participação de apenas 3, 129 munícipes (número de participantes na edição de 2015-2016) é representativo, dentro de um universo de 1,045,531 potenciais participantes. Dentro deste universo é evidente que apenas um conjunto muito limitado de cidadãos, muitas vezes já integradas nas estruturas de massa do partido Frelimo, participa nas sessões do OP (ou ainda apoiantes/membros da Frelimo). A outra parte dos cidadãos acredita que o OP constitui mais um processo político “coisa do partido”, e que o fito último é o de angariação de votos, facto este que faz com que haja pouco interesse por parte dos que não fazem parte das estruturas do partido. Isto explica por quê, mesmo com a introdução da metodologia do Banco Mundial, os baixos níveis de afluência nos dias das reuniões do OP e uma maior participação dos cidadãos pertencentes ao partido no poder. O OP pode ser igualmente visto como um mecanismo de distribuição de dividendos aos membros do partido que não têm outra integração que não seja nos projectos que nascem no âmbito deste dispositivo. Podemos, por isso, dizer que se é verdade que o OP permite uma certa participação política dos membros do partido Frelimo, este é igualmente a face das dificuldades que existem em Moçambique quando a questão é a universalidade da participação política quando não se está ligado às estruturas do partido Frelimo.

Apesar da institucionalização do processo de participação através do OP, que deveria proporcionar maior liberdade de expressão e de tomada de decisão, o processo último de decisão continua a acontecer sob o controlo da esfera de tomada de decisão (o CMM) de forma hierarquizada, e muito centralizada. Como diz um dos nossos entrevistados: “enquanto houver imposição das decisões e uma disciplina partidária forte não haverá uma participação efectiva dos cidadãos”¹¹. Aliado a isto podemos perceber através da figura abaixo. Aqui podemos

¹¹ Entrevista com membro do partido MDM a 17/Março/2021.

igualmente dizer que mesmo para os membros do Partido Frelimo, o OP não constitui um veículo de participação livre, ele constitui um lugar estruturado por aquilo que se chama de disciplina partidária, onde a crítica e a decisão são consideradas não só inapropriada, mas inaceitável, podendo, em algumas circunstâncias, levar à exclusão de membros que tomarem tal posição e atitude.

Figura 3 - Organograma funcional do OP do CMM



Fonte: Orçamento Participativo de Maputo: manual metodológico, (2015).

Para o correcto desenvolvimento do processo de OP do CMM foram criadas diferentes equipas, nomeadamente:

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

- Equipa de Comunicação do OP, chefiada pelo Director do Gabinete de Comunicação, com a responsabilidade de garantir a implementação de uma estratégia de comunicação para o OP, produção de material informativo e de comunicação e garantir uma comunicação permanente entre o CMM e os diferentes actores do OP.
- Equipa de Projectos do OP, sediada no Gabinete de Estudos e Projectos mas assegurando articulação com todas as Unidades Orgânicas do CMM que se justifiquem. Compete-lhe efectuar a análise técnica de viabilidade das propostas. Esta equipa inclui também a participação dos Chefes de Serviços dos Distritos Municipais;
- Equipas Distritais, compostas pelo Vereador de Distrito, enquanto responsável político local, pelo Chefe de Serviços, pelo moderador das Reuniões de Bairro e pelo Técnico de Planificação e Monitoria.

2.3.1. Desposseção política pelos órgãos Municipais

Embora os processos de tomada de decisão das reuniões do OP posicionem a soberania da tomada de decisão nas preferências dos participantes ao nível do bairro, a participação é ainda restrita em termos de envolvimento em todo o processo de OP, tendo maior envolvimento de pessoal do órgão central do conselho municipal, a partir dos responsáveis políticos até o corpo técnico. Esta situação reforça a visão de que o processo de criação e funcionamento dos mecanismos de participação comunitária na governação local em Moçambique obedece uma abordagem elitista, isto é, *top-down*, (Aires e Nguiraze, 2012), o que contribui, em grande medida, para a produção de resultados adversos tais como a participação reduzida dos cidadãos no OP. As populações acabam sendo seres administrados e não cidadãos, no sentido que se dá na teoria política moderna e contemporânea (Hobbes, Locke, Mill, Rousseau, Habermas, Alain Badiou, Deloye, entre outros). Como evidencia o trecho: “ a decisão final sobre a viabilização dos projectos é da responsabilidade da equipe de análise técnica juntamente com os Chefes de Serviço dos distritos municipais” ¹². Isto significa que a definição de um determinado projecto prioritário ao nível dos bairros não é garantia da sua viabilização, pois há casos em que o

¹² Entrevista com uma técnica distrital do DM Nlhamankulo, 26 de Fevereiro de 2021.

projecto escolhido pelas comunidades como prioritário não coincide com o projecto implementado, como sucedeu no DM de Nhambankulo, concretamente no bairro Munhuana. Durante a reunião de definição de projectos neste bairro foi escolhido como projecto prioritário a construção de valas de drenagem, seguindo-se da construção de um salão de eventos, e por último a reabilitação da EPC Amílcar Cabral. Todavia, apenas a terceira prioridade foi executada. Esta decisão, bem como os arranjos por de trás da mesma não foram comunicados aos participantes, tendo estes sido surpreendidos com a reabilitação da escola, como ficou claro no desabafo de um morador deste bairro:

*Nós sofremos muito quando chove neste bairro por isso a nossa prioridade sempre foi a construção de valas de drenagens para aliviar esta situação, mas com decorrer do tempo fomos percebendo que se deixou de lado a nossa prioridade dando espaço a reabilitação da escola Amílcar Cabral. E até hoje não percebemos porquê não executaram a nossa prioridade...*¹³

Conquanto haja tentativa de aproximação e envolvimento dos cidadãos na governação, no sentido de maior partilha de poder de decisão, é evidente que os processos do OP ainda são fortemente influenciados pelas instituições, sentido sociológico do termo, do passado que viam no cidadão um ser inapto ou ainda a ser monitorado. A consequência desta situação é a tomada de decisões por pessoas que fazem parte da máquina administrativa do Estado local, sem as devidas explicações sobre as razões das suas decisões. E, portanto, a falta de envolvimento dos munícipes na deliberação final sobre o projecto a ser implementado (aleadamente por este ser um assunto meramente técnico, quando questionados pela autora), suscita, por um lado, dúvidas e até desconfianças sobre os reais motivos que ditam a escolha de outro projecto em detrimento do projecto priorizado pela comunidade. E, por outro lado, levanta dúvidas sobre quem realmente decide sobre as prioridades no processo de OP.

Um outro factor que se deve ter em consideração no processo do OP é o *accountability*, a prestação de conta por parte do corpo técnico do OP para com as comunidades. O CMM produz anualmente um relatório global de avaliação, cumprindo os requisitos de transparência e de prestação de contas exigidos em qualquer processo de OP e assegura a sua divulgação. Este

¹³ Entrevista com um morador do bairro Munhuana, 25 de março de 2021.

processo é feito no início de cada ciclo seguinte do OP antes do início da reunião do dia da definição das prioridades, e depois da conclusão e entrega da maior parte dos projectos. Este constitui o segundo momento da prestação de contas. No entanto, antes da entrega dos projectos é feita, também, a prestação de contas através dos grupos de monitoria composto por quatro membros, duas mulheres e dois homens desvinculados das estruturas administrativas do bairro. Estes grupos são criados no final de cada reunião de definição de prioridades e cabe a estes passar toda a informação facultada pelos técnicos do OP a comunidade de modo a saber o ponto de situação da implementação dos projectos eleitos. Porém, o desempenho destes grupos de monitoria não é garantido por nenhum instrumento legal, nem por algum instrumento normativo interno, dependendo apenas da vontade e interesse (muitas vezes partidário) dos membros dos respectivos grupos, e mais ainda da vontade do corpo técnico. Essa situação faz com que muitos grupos de monitoria constituídos nos dias do OP desfaleçam no próprio dia da sua constituição, como nos esclarece um morador do bairro de Aeroporto A:

Eu já fui membro do grupo de monitoria, mas não tive motivação para continuar, porque quando procurava saber do ponto de situação dos projectos a resposta que obtinha era a de que tinha apenas de observar sem questionar e se necessário eles informariam e quando houvessem reuniões quase sempre ia sozinha...¹⁴

O trecho a cima denota a exclusão dos cidadãos num momento importante do processo, o da fiscalização. É notável a vontade de participar e influenciar no processo do OP, porém, a máquina municipal rígida e fechada continua a dominar os espaços de participação e a administração pública em geral. “os grupos de monitoria e fiscalização são formados para garantir a transparência de todo o processo até o dia da entrega dos projectos, entretanto nesta edição não tivemos o acompanhamento desse grupo desde o dia da sua constituição.”¹⁵

A monitoria e a fiscalização por parte dos grupos de monitoria acontecem no dia a dia da execução dos projectos, cabendo a eles anotar as atividades e a informação posta a sua disposição. Porém, não devem afrontar nenhum funcionário que esteja de serviço ou procurar

¹⁴ Entrevista com um morador do bairro da Munhuana, 25 de Março de 2021.

¹⁵ Entrevista com antigo secretario do OP do CMM, 22 de Fevereiro de 2021.

*explicações sobre as obras. A eles cabe apenas observar, anotar e reportar aos munícipes*¹⁶.

Em virtude disto, podemos constatar que estes grupos (cujos membros são filiados e ou simpatizantes da Frelimo) são constituídos para desempenhar somente um papel mínimo de supervisão e não tendem a ver como sua responsabilidade ou competência desafiar os administradores locais também filiados ao partido Frelimo. Por conseguinte, o seu desempenho continua aquém do desejável. Por outro lado, a falta de condições para a integração destes grupos na monitoria e fiscalização desse processo e outros casos pela falta de consciência da importância da sua participação traduz-se no enfraquecimento do *accountability* como um dos momentos importantes desse processo na medida em que os cidadãos estão despossuídos de informações básicas para questionar ou discordar dos gestores públicos até dos governantes mais importantes do Município. Em decorrência da falta de consciência sobre a importância da participação cidadã nos processos de OP e a falta de prestação de conta por parte dos governos, este mecanismo pode tornar-se em um instrumento a mais nas mãos das elites políticas municipais, falando em nome das comunidades como seus representantes oficiais, não auxilia no melhoramento das instituições e agências de controlo, fiscalização e supervisão bem como transformar-se em um instrumento de promoção do *status quo* da elite dominante, e não atendendo minimamente aos objectivos de se tornarem mecanismos de controlo e fiscalização dos recursos público e dos governos como nos elucida o antigo secretário do OP a nível do CMM:

*...o OP é muito importante tanto para a melhoria das condições de vida dos munícipes, quanto para o aprofundamento da democracia, mas mais ainda para os governantes pois, o OP funciona como um instrumento de populismo, compra de voto e assim garantir a reeleição do partido no poder*¹⁷.

Na ausência dos grupos de monitoria, a prestação de contas é feita no início do ciclo seguinte do OP, todavia esta também não foi feita alegando o facto da próxima edição não ter sido ainda

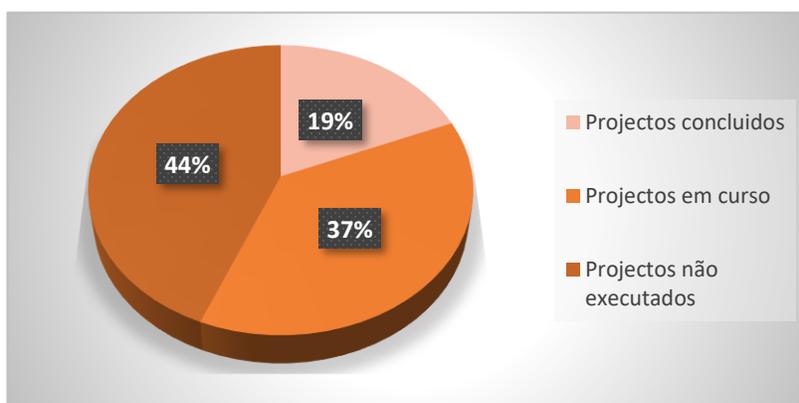
¹⁶ Entrevista com um técnico do OP a 26 de Fevereiro de 2021.

¹⁷ Entrevista com o antigo secretário do OP a nível do CMM, 22 de Fevereiro de 2020.

lançada deixando os cidadãos sem o conhecimento do ponto de situação ou estágios das obras iniciadas em 2015. O que se constata é uma desresponsabilização que se tornou um *habitus*, uma prática assente e perene dos actores municipais responsáveis da prestação de contas. Esta situação deixa transparecer que esses governantes têm a impressão que nada lhe obriga a prestarem contas. Fazê-lo, na sua perspectiva, torna-se, no seu subconsciente, um favor e não uma obrigação legal e ética.

Embora todos os DMs tenham tido projectos aprovados nas suas respectivas administrações, no ciclo de implementação nem todos realizaram-nos. O processo de implementação dos projectos sofreu atrasos significativos e alguns parados por problemas de gestão relacionados com abandono das obras pelos empreiteiros sem qualquer aviso prévio, situação esta que tende a reproduzir-se neste município, atrasos na entrega dos projectos, dentre outros problemas de gestão, como podemos perceber através do gráfico abaixo e em vista disto se questiona a capacidade de respostas das demandas feitas pelos munícipes por parte do executivo municipal.

Gráfico 2 - Ponto de situação dos projectos da 6ª edição



Fonte: Adaptado pela autora com base nos dados fornecidos pelo Conselho Municipal de Maputo

Um último factor que se deve ter em consideração na análise do OP de Maputo é o factor responsabilização que impacta significativamente no reforço dos mecanismos de participação e na democracia.

Importa referenciar que para além da fiscalização e monitoria por parte dos cidadãos, a acção governativa municipal tem como o seu órgão fiscalizador a nível municipal a Assembleia Municipal. Na quarta legislatura que coincide com a edição do OP em análise, este órgão era

composto por 64 membros pertencentes a duas Bancadas partidárias, nomeadamente a bancada do Partido Frelimo, bancada maioritária com 37 assentos e a bancada do Partido MDM com 27 assentos.

Relativamente a sua composição, a Assembleia Municipal da cidade de Maputo é composta pelo Presidente da Assembleia, Membros da Mesa da Assembleia, Comissões de Trabalho e a Plenária. A Mesa da Assembleia Municipal é um órgão executivo composto exclusivamente pelos membros do partido Frelimo. Este órgão prepara todas as sessões da Assembleia e delibera sobre os pontos de agenda a serem debatidos nas plenárias. Visto que a Mesa da Assembleia Municipal é composta unicamente por membros do Partido Frelimo, a tarefa de deliberar sobre os pontos de agenda passou a ser fundamentalmente do Partido Frelimo como esclarece o trecho abaixo:

*A mesa é responsável por articular as agendas, controlar todos os documentos e tem a prerrogativa de decidir sobre algumas matérias quando o plenário não está reunido. Ela é composta por um presidente, um vice-presidente e pelo facto do município de Maputo ter um estatuto diferente possui três secretários da Assembleia Municipal.*¹⁸

Por outro lado, um antigo membro da Assembleia Municipal apresenta o seguinte argumento:

*...por várias vezes debatemos sobre a necessidade de o orçamento do Orçamento Participativo ser feito de forma dissociada do orçamento geral do município, um orçamento isolado de outras actividades visto que não é possível visualizar todas as actividades do OP no orçamento geral do município. Não obstante, quando se chega na plenária o que se ouve é que se aprova o documento sem se analisar os pontos levantados a nível dos grupos...*¹⁹

Esta situação cristaliza o sistema de partido dominante mantendo o funcionamento das instituições refém da agenda política do partido no poder, facto que dificulta sobremaneira o processo da institucionalização da democracia local ou municipal, assim como cria condições

¹⁸ Entrevista com um membro do partido Frelimo, 17 de Março de 2021.

¹⁹ Entrevista com um antigo membro da Assembleia Municipal do partido MDM, 17 de Março de 2021.

para que assuntos bastante pertinentes da vida dos munícipes sejam omissos das agendas das plenárias, como acontece quando alguns cidadãos insatisfeitos e com reclamações sobre o andamento dos projectos e abandono de alguns dos mesmos nos seus bairros se dirigem ao plenário de modo a expô-los. Isso pode ser constatado com as seguintes palavras:

Todo e qualquer munícipe tem a prerrogativa de apresentar as suas inquietações à Assembleia Municipal nos dias da plenária. As suas preocupações são conduzidas para a assembleia Municipal através da submissão de petições, intervenções na cerimônia de abertura das sessões ordinárias, apresentando suas reclamações ou sugestões²⁰.

Entretanto, como nas palavras expressas pelo antigo membro da AM:

Na prática, o que se percebe nas sessões em que os munícipes participam são autênticas bajulações ao partido Frelimo em vez dos reais problemas do povo e isto se justifica pelo facto de todas as intervenções dos munícipes que pretendem participar das plenária terem de ser redigidas e passarem por um processo de apreciação e aprovação para a posterior leitura na plenária...²¹

A postura muito rígida e o nível de censura muito elevado do partido Frelimo podem ser evidentemente percebidos nos trechos acima, e concomitantemente, a pouca abertura para as reais questões que inquietam os munícipes. Conquanto, existem vários problemas que os munícipes enfrentam, e são de domínio de todos por estes não fazerem parte, fundamentalmente dos interesses do partido no poder, e uma vez que não convém ao partido trazer esses assuntos para discussão, os assuntos são simplesmente ignorados. Este não constitui um problema apenas da governação municipal. Podemos dizer que se trata de um problema estrutural do funcionamento do sistema político nacional.

O quadro que se segue descreve as comissões de trabalho existentes e seus respectivos Pelouros.

²⁰ Entrevista com um dos secretários executivos da Assembleia Municipal, 26 de Fevereiro de 2021.

²¹ Entrevista com um antigo membro da Assembleia Municipal do partido MDM, 17 de Março de 2021.

Quadro 2 - Pelouros da Assembleia Municipal

Comissões de Trabalho	Pelouro
Comissão de Finanças	Finanças
Comissão de Transporte e Transito	Transporte e Transito
Comissão de Recursos Humanos	Recursos Humanos
Comissão de Mercados e Feiras	Mercados e Feiras
Comissão de Planeamento Urbano e Ambiente Planeamento	Urbano e Ambiente
Comissão de Saúde e Acção Social	Saúde e Acção Social
Comissão de Educação, Cultura e Desporto	Educação, Cultura e Desporto
Comissão de Infra-estruturas	Infra-estruturas
Comissão das Actividades Económicas	Actividades Económicas
Comissão de Salubridade e Cemitérios	Salubridade e Cemitérios

Fonte: Secretariado da Assembleia Municipal

As Comissões de trabalho da Assembleia Municipal são constituídas numa base de representatividade e equidade, isto é, cada partido político com assentos na Assembleia Municipal deve estar representado em todas Comissões de Trabalho. Assim, as duas Bancadas existentes na Assembleia estão representadas em todas as Comissões de Trabalho. Contudo, apenas os membros do partido maioritário (no caso Frelimo) chefiam as Comissões de trabalho, o que limita o poder decisório da bancada da oposição e afecta consequentemente em grande medida na melhoria da prestação de serviços nos processos de OP como é notório no comentário abaixo:

“Às vezes é frustrante ser membro da Assembleia Municipal, por que você vê interesses camuflados nas decisões tomadas, decisões estas que não salvaguardam os reais interesses dos munícipes, mas por fazer parte da bancada minoritária não há muito que possa fazer de modo a reverter algumas situações”²²

No mesmo espírito, o coordenador do OP reforça a ideia acima exposta:

²² Entrevista com um membro do partido MDM, 17/Março/2021.

...o pagamento dos projectos deve ser efectuado após 50% de conclusão da obra, porem tem se efetuado antes mesmo do empreiteiro iniciar a obra e como corolário temos muitas situações de obras abandonadas. Mas os que tem poder de levar estas situações a barra da justiça e resolve-los não o fazem e a nos cabe apenas observar... ²³

Dos argumentos apresentados acima, depreende-se que a responsabilização é ainda um desafio para o OP de Maputo. De acordo com (Nylen, 2014:51) é um desafio para qualquer regime autoritário competitivo. Visto que o órgão máximo de fiscalização da acção governativa municipal, AM, é maioritariamente do partido Frelimo (37 dos 64 lugares durante a quarta legislatura 2014–2019) ajuda a explicar por que o interesse legislativo e a supervisão do OP de Maputo tem sido praticamente inexistentes.

Outrossim, a ausência efectiva de um mecanismo de responsabilização eleitoral, influi directamente e em grande medida no fraco desempenho no OP (atrasos na implementação e abandono dos projectos) visto que o seu bom ou mau desempenho nas políticas públicas não se traduz significativamente em rejeição na mesa de voto nas eleições como temos observado com a vitória interrupta do partido Frelimo neste município, e da mesma forma que as instituições estatais nas quais assenta o processo do OP serem partidarizadas, representa um desafio crucial à responsabilização definitiva do governo municipal.

Com o sistema de partido dominante que vigora no país, depreende-se que a participação nos processos de OP e o seu funcionamento fica condicionado pela forma como está estruturado o sistema de partido em Moçambique, assim como os progressos alcançados na prática de gestão municipal com a implementação deste mecanismo ainda são pouco significativos. O OP não conseguiu romper com a falta de transparência na tomada de decisão e com a cultura decisional centralizada e autoritária. Em vista disto, não obstante ao notório avanço institucional na inclusão do cidadão no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o OP não permite uma participação efectiva dos cidadãos, na medida em que, proporcionou, apenas, uma participação parcial e meramente consultiva. Ademais, o contexto político e a cultura autoritária dominantes em Moçambique impactam negativamente o carácter participativo deste mecanismo

²³ Entrevista com coordenador da equipa de gestão de OP, 11 de Março de 2021.

pelo facto de este processo ser capturado pelas diferentes elites municipais que o usam como instrumento de reorganização da espacialidade do poder, da predominância do partido Frelimo e a neutralização dos cidadãos considerados incómodos nos distritos, localidades, bairros, quarteirões, entre outros níveis administrativos. A excessiva partidarização das instituições, dos espaços e do pessoal envolvido neste processo é um outro entrave que dificulta a institucionalização do OP como momento de responsabilização política.

CONCLUSÃO GERAL

A questão central que o presente trabalho propôs-se a responder é em que medida o OP como um dispositivo de participação dos cidadãos na governação municipal permite a participação efectiva dos cidadãos num município, Maputo 2015-2016, governado por um partido dominante e com tendência autoritária? Com o fito último de compreender os processos do OP e os seus resultados como produtos da configuração das instituições do Estado derivadas da sua trajectória social, história e política, a análise da governação municipal fez-se recorrendo o uso de três critérios, respectivamente, a participação quantitativa, o *accountability* e a responsabilização. No que respeita a participação quantitativa dos cidadãos nas diversas etapas do processo de OP no presente estudo, foi possível perceber a fraca afluência dos munícipes neste processo em decorrência da apropriação deste espaço pela elite política municipal dominante, e não só, bem como detectar a ocorrência de elementos comportamentais, da parte dos actores, que constituem, de certo modo, uma reprodução de padrões comportamentais herdados das instituições precedentes à adopção do OP (centralização das decisões, exclusão em fases importantes do processo entre outros).

Relativamente a análise do *accountability* e da responsabilização, os dados do campo permitiram constatar que, a prestação de conta não tem sido feita com rigor, o que coloca em causa a transparência do processo e que o OP como mecanismo de participação dos cidadãos na governação municipal não aperfeiçoou a participação dos cidadãos deste município nas suas múltiplas facetas. Apesar da existência de grupos de fiscalização, monitoria e responsabilização do governo municipal, estes não garantiram a responsabilização deste em casos mal parados visto que questões partidárias sobrepõem-se ao interesse das populações, e o OP cristaliza a maneira como os interesses de grupos, particularmente político partidários, capturam as estruturas do Município e as usam como instrumento de manutenção e reforço do poder político do partido no poder. Em decorrência disto, o OP funciona mais como um instrumento para o reforço do controlo dos espaços políticos e administrativos e a acomodação das elites do que um meio para a melhoria da provisão de serviços públicos, o aprofundamento da democracia assim como da participação dos cidadãos. A territorialidade e territorialização do partido no poder depende muito da possibilidade que tem de neutralizar nas estruturas Administrativas mais básicas possíveis contestadores da ordem estabelecida. Os Municípios em Moçambique,

particularmente os governados pelo partido no poder, são uma extensão do que se passa nos órgãos do Estado central. Com efeito, a falta de grupos independentes organizados e interventivos, associada à ausência de uma consciência consolidada sobre a importância da participação (pobreza política e anomia política), faz com que este processo seja um monopólio das estruturas do poder local, que, conseqüentemente, enfraquecem as noções de *accountability*, responsabilização e colaboração na formulação de políticas públicas mais inclusivas.

É nesse sentido que nossa hipótese segundo a qual “apesar do notório avanço institucional na inclusão do cidadão no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o OP não permitiu uma participação efectiva dos cidadãos, na medida em que, proporcionou, apenas, uma participação parcial e meramente consultiva, para além de ser um espaço de administração do descontentamento nas populações que vivem em bairros e distritos com sérios problemas sociais. Ademais, o contexto político e a cultura autoritária dominantes em Moçambique impactaram negativamente o carácter participativo do OP formulada, mostra-se confirmada, à vista que, o trabalho empírico permitiu constatar que não houve um efeito relevante do OP sobre os factores analisados, quais sejam, participação quantitativa, *accountability* e a responsabilização.

Pensar o problema da Governação nos Municípios em Moçambique é interrogar sobre a natureza da cultura política dominante. Aqui, por meio do OP, foi possível retratar as dificuldades da transformação das mentalidades, práticas da governação, mesmo que avanços significativos tenham sido observados. O que parece surpreendente é que o analfabetismo, despossessão de capital intelectual não tem sido sinónimo nos bairros onde trabalhos de incompetência política ou ainda de pobreza política se perpetram. Contudo, a potencialidade do perigo de contestar o estado local, o Município, ainda serve de elemento inibidor para uma maior crítica e envolvimento de grupos que se vêm subtraídos dos processos políticos locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRABHAMSSON, H., NILSSON, A. (1998). *Moçambique Em Transição, Um Estudo da História Durante o Período 1974-1992*. CEGRAF, CEEI-ISRI, Maputo.
- AIRES, J. e NGUIRAZE, A. C. (2012). *Conselhos Consultivos como imperativos de Governação: o Caso de Moçambique*. Rio de Janeiro: Intratextos.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. (2009). *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BOBBIO, Norberto. (2002). *O Futuro da Democracia*. São Paulo; Paz e Terra.
- BOUTIN G. (1997), *L'entretien de recherche qualitatif*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- BRARDHAN, P. (2002). *Decentralization of Governance and Development*. *The Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205.
- BRITO, L. (2019). *A Frelimo e o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1963-1983*. Maputo: IESE.
- CHICHAVA, S. (2008). *Orçamento Participativo: um instrumento da Democracia participativa*. Maputo-IESE: IEDEIAS.
- CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO. (2015). *Orçamento Participativo de Maputo-2015: manual metodológico*, Maputo.
- CRISTIANO, José André et al. (2020). *Governança e Integridade em Moçambique*, Maputo: CIP.
- CROOK, R. (2003). *Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations*. *Public Administration and Development*, 23(1), 77–88. s/l.
- DAHL, Robert. (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB.
- FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. (2007). *Path Dependence e os Estudos Históricos Comparados*. ANPUH: XXIV Simpósio Nacional de História. s/l.
- DENZIN N. & Lincoln Y. S (eds) (2005), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed). London: SAGE.

- FORQUILHA, Salvador Cadete (2007). *“Remendo novo em Pano Velho”*: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. Conferência Inaugural do IESE sobre “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”. s/l.
- _____. (2016). *Autarquias Locais em Moçambique: Lógicas e Dinâmicas políticas*. IESE.
- _____. (2020). *Reformas de Descentralização em Moçambique: o papel das instituições na definição os resultados*. s/l.
- GAVENTA, J. & Barrett, G. (2012). *Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*. World Development, v. 40, n. 12, p. 2399-2410.
- GERRING, J. (2008). *Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques*, in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady & David Collier (eds.), The Oxford Handbook of Political Methodology. New York Oxford: Oxford University Press, pp.645-84.
- HALL, P. & TAYLOR, R. (2003). *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. Lua Nova N° 58.
- LANGA, Lúria Quelídio. (2012). *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.
- LASCOUSMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. (2004). *Gouverner par les Instruments*, Paris, Les Presses Sciencespo.
- LEVILLE, Christian e DIONNE, Jean. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Armed; Belo Horizonte: UFMG.
- LUCHMANN, Ligia Helena Hanan. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiencia de orçamento participativo de porto Alegre*. São Paulo: Universidade estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
- MACUANE, J. J. (2011). *Estudo de Base: Diálogo político e Social entre os actores não-estatais e autoridades públicas – Programa de apoio aos Actores Não Estatais no Âmbito do 10º FED*. Relatório Técnico.
- MARIO, Luiz, *Orçamento Participativo e Cidadania*, Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, 4ª aula - Dia 17/06/2013.
- MARSHALL C. & Rossman GB. (2006), *Designing qualitative research*. Fourth Edition. Sage Publications, Thousand Oaks, 2006.

- MERKLEIN, Anne. (2010). *Governança Urbana e Estratégias de Redução da Pobreza em Maputo – exemplos do desenvolvimento actual*. Revista Científica Inter-Universitária – Economia, Política e Desenvolvimento. Vol.1. Nº 3.
- MUCHIELLI A. (2009), Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales, dir. 3e édition, Paris, Armand Colin.
- NGUENHA, Eduardo. (2009). *Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo*. II Conferência do IESE sobre “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”
- _____. (2014). *The Mozambican Experiment Of Participatory Budgeting*. In: Nelson Dias (Org.), *Hope For Democracy: 25 Years Of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 127-134). São Bras de Alfortel: Sigmasense - Design Consultancy.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NUVUNGA, Adriano. (2014). *The Two-Party to the Dominant-Party System in Mozambique, 1994-2012: framing Frelimo Party Dominance in Context*. Tese de Doutoramento, Roterdão.
- NYLEN, W. (2011), *Participatory Institutions in Latin America: the Next Generation of Scholarship*. Comparative Politics, vol. 4, Julho, pp.479-97.
- NYLEN, W. (2014). *Orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique)*. In Cadernos IESE. Maputo IESE.
- OLIVEIRA, Nilza de. (2009). *Orçamento Participativo como ferramenta de Combate a exclusão Social e Escola de Cidadania*. s/l.
- OSBORNE, S. (2006). *The new public governance? Public Management Review*, 8(3), 77-387.
- PAULO, A. (2013). *Participação e Engajamento Cívico – Guião Para Facilitação*. CESC.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. (2001). *Orçamento Participativo e Planeamento Municipal: Uma Análise Neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte.
- QUIVY, R & CAMPENHOUDT, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª ed. Lisboa: gradiva.
- SIMIONE, A. (2017). *Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal em Xai-Xai*. Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais.

SITOE, E. (2020). *Lições da Experiência Moçambicana de Democratização*. In: Domingos de Rosário, Egídio Guambe, Ericino de Salema (org.), *Democracia Multipartidária em Moçambique* (pp.41-54). Maputo: EISA.

SPEER, J. (2012). Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?. *World Development*, 40(12), 2379-2398.

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

VEDOR, B & CARDOSO, L (2010). *Estudo de Caso: O Processo de Planificação e Orçamentação Participativa. Município do Dondo*. ANAMM, Dondo.

WAMPLER, B. (2003). *Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*. In *A inovação democrática no Brasil*. Edited by Leonardo Avritzer and Zander Navarro. São Paulo: Editora Cortez. (Title in English: “Participatory Budgeting: An explanation of the broad variations in outcomes”).

WEIMER, B. (2004). *Mozambique. Ten Years of Peace. Democracy, governance and Reform. Interrogations of a Privileged Observer*. In: Mazula, Brazão (Ed.), *Mozambique: Ten Years of Peace*. Maputo: Imprensa Universitária, pp. 61-86.

Legislação Consultada

Constituição da República de Moçambique de 1990.

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

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

Lei 2/97 de 18 de Fevereiro - Quadro Jurídico e Legal para a Implementação das Autarquias Locais.

Lei 8/2003 de 19 de Maio – Regula e Estabelece os Níveis e Responsabilidades dos Órgãos Estatais.

Diploma Ministerial 80/2004 de 14 de Maio - Aprova o Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias.

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

Lei 3/2008 de 2 de Maio - Cria 10 novos Municípios de Vila.

Lei 7/2013 de 22 de Fevereiro – Cria 10 Novos Municípios.

Lei 6/2018 de 3 de Agosto - Altera a lei 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implementação das autarquias locais.

ANEXOS 1: Guião de Entrevista para a Administração dos DMs

Em primeiro lugar gostaria de cumprimentá-lo e agradecer por ter-me recebido. Meu nome é Ngandife Karina Sithole, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo. Estou a desenvolver um trabalho de pesquisa para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública cujo título é “**Governança em Contexto Autoritário: Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015 – 2016)**”. Pelo que conto com a sua colaboração.

Asseguro que, tudo quanto for dito serve unicamente para trazer uma mais-valia ao trabalho, fins meramente académicos.

Muito obrigado.

1. Acha que no seu distrito os munícipes têm participado no processo de governação Municipal?
2. Que mecanismos ou espaços são usados para a participação das populações no âmbito da Governação Municipal? Explique o seu funcionamento.
3. Qual tem sido o alcance dos mecanismos de participação dos cidadãos neste distrito?
4. Sente que as preocupações apresentadas pelos munícipes neste distrito têm sido respondidas positivamente pelo governo municipal?
5. De que forma a participação das populações do seu distrito tem contribuído para a melhoria da governação municipal?
6. Como as reuniões do OP funcionam?
7. As populações têm espaço de opinar?
8. Todos os residentes do bairro podem participar dessas reuniões?
9. Que assuntos são discutidos nessas reuniões?
10. Todas as inquietações dos cidadãos têm sido atendidas?
11. Acha que este processo melhora a vida dos cidadãos? Em que medida?
12. Quem toma a decisão final sobre a escolha dos projectos a serem implementos?
13. Como tem ocorrido a prestação de contas em relação a todo o processo de OP para os cidadãos?

ANEXO 2: Guião de Entrevista para o Concelho Municipal de Maputo

Em primeiro lugar gostaria de cumprimentá-lo e agradecer por ter-me recebido. Meu nome é Ngandife Karina Sithole, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo. Estou a desenvolver um trabalho de pesquisa para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública cujo título é “**Governança em Contexto Autoritário: Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015 – 2016)**”. Pelo que conto com a sua colaboração.

Asseguro que, tudo quanto for dito serve unicamente para trazer uma mais valia ao trabalho, fins meramente académicos.

Muito obrigado.

1. Como é que funciona o processo de OP?
2. Quais foram as últimas edições do OP?
3. Por que motivos se introduziu o OP no Município da Cidade de Maputo?
4. Quem são os principais actores envolvidos no ciclo do OP? Qual é o papel de cada um?
5. Quais são os benefícios que o OP traz para o Município, Administração local e seus cidadãos? Quem se beneficia do OP?
6. Quais são os critérios de distribuição dos recursos no âmbito do Orçamento Participativo? Por sector? Por distrito municipal? Por bairro?
7. Onde é decidido o OP e quem tem poder para tomar decisão?
8. De que forma os cidadãos têm conhecimento das datas, dos locais e das agendas do OP?
9. Quais são as etapas do OP? Em quais delas os cidadãos podem participar?
10. A quem compete decidir sobre a implementação e a respectiva alocação de recursos para os projectos seleccionados a nível dos distritos municipais?
11. De que forma os cidadãos influenciam nas decisões tomadas nas sessões do OP?
12. Como o CMCM garante a participação dos cidadãos no processo de OP?
13. Como avaliam a participação dos cidadãos em todas as etapas do OP nas últimas edições?
14. Existem processos que garantam a prestação de contas do OP aos cidadãos?
15. Quais são as principais fragilidades do processo o OP?
16. Qual é o papel dos partidos políticos no processo de OP?

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

ANEXO 3: Guião de Entrevista para os Membros da Assembleia Municipal

Em primeiro lugar gostaria de cumprimentá-lo e agradecer por ter-me recebido. Meu nome é Ngandife Karina Sithole, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo. Estou a desenvolver um trabalho de pesquisa para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública cujo título é **“Governança em Contexto Autoritário: Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015 – 2016)**. Pelo que conto com a sua colaboração.

Asseguro que, tudo quanto for dito serve unicamente para trazer uma mais valia ao trabalho, fins meramente académicos.

Muito obrigado.

1. Qual é o seu papel como deputado da Assembleia Municipal?
2. Como funcionam as sessões da Assembleia Municipal?
3. Qual é a composição da Assembleia Municipal?
4. Que critérios são usados na constituição dos diferentes órgãos da Assembleia Municipal?
5. Acredita que os interesses de quem representa estão salvaguardados nos diferentes órgãos da Assembleia Municipal? Se sim, até que ponto?
6. Que mecanismos são usados para transportar as preocupações das populações para a sede da Assembleia Municipal?
7. Ao nível da Assembleia Municipal, acredita que o seu partido representa de forma eficaz os seus eleitores?
8. Acha que com a introdução do OP no Município de Maputo os cidadãos gozam, de facto, do poder de decisão e de uma maior participação em assuntos governativos?

ANEXO 4: Guião de Entrevista para os Cidadãos e Estruturas dos Bairros Residentes no Município de Maputo

Em primeiro lugar gostaria de cumprimentá-lo e agradecer por ter-me recebido. Meu nome é Ngandife Karina Sithole, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo.

Estou a desenvolver um trabalho de pesquisa para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública cujo título é **“Governança em Contexto Autoritário: Análise da Implementação do Orçamento Participativo no Município de Maputo (2015 – 2016)**. Pelo que conto com a sua colaboração.

Asseguro que, tudo quanto for dito serve unicamente para trazer uma mais valia ao trabalho, fins meramente académicos.

Muito obrigado.

1. Já ouviu falar do OP?
2. Alguma vez já participou de algum processo de OP?
3. Como as reuniões do OP funcionam?
4. As populações têm espaço de opinar?
5. Todos os residentes do bairro podem participar dessas reuniões?
6. Que assuntos são discutidos nessas reuniões?
7. Todas as inquietações dos cidadãos têm sido anteditas?
8. Acha que este processo melhora a vida dos cidadãos? Em que medida?
9. Quem toma a decisão final sobre a escolha dos projectos a serem implementos?
10. Durante as reuniões faz-se alusão ao orçamento disponível para a implementação dos projectos eleito?
11. Como os cidadãos controlam e acompanham todo o processo de OP (prestação de contas)?
12. Sente-se parte de todo este processo?

ANEXO 5: Lista de Entrevistados

Número	Categoria	Data da Entrevista
3	Técnico do OP	Dia 26 de Fevereiro de 2021
2	Membro da Assembleia Municipal	Dia 17 de Março de 2021
1	Secretário Executivo da Assembleia Municipal	Dia 26 de Fevereiro de 2021
1	Secretário do OP	Dia 22 de Fevereiro de 2021
2	Secretário do bairro	Dia 23 de Março de 2021
5	Munícipes de Maputo	Dia 25 de Março de 2021
1	Coordenador da equipa de Gestão do OP	Dia 11 de Março de 2021

