



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

***Participação dos Cidadãos no Processo de
Orçamentação Participativa: o caso do Município
da Cidade de Maputo (2008-2011)***

Supervisanda: Líria Quelídio Langa

Supervisor: Dr. Eduardo Nguenha

Maputo, Setembro de 2012

Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa: o Caso do Município da Cidade de Maputo (2008-2011).

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

Presidente -----

Supervisor -----

Oponente -----

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	iv
LISTA DE TABELAS E FIGURAS	v
RESUMO.....	vi
EPÍGRAFE	vii
CAPÍTULO I	1
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. O Contexto e Quadro Legal e Institucional da Participação dos Cidadãos na Governação Municipal Democrática.....	1
1.2. Problema de Pesquisa.....	5
1.3. Hipóteses	7
1.4. Justificativa.....	7
1.5 Objectivos do trabalho	8
1.5.1 Objectivo Geral.....	8
1.5.2 Objectivos Específicos.....	8
CAPÍTULO II.....	8
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL	8
2.1. Revisão da Literatura	8
2.2. Quadro Teórico	11
2.3. Definição de Conceitos	14
2.4. Metodologia	15
CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	17
3. PARTICPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA NO MUNÍCIPIO DA CIDADE DE MAPUTO	17

3.1	Caracterização do Município da Cidade de Maputo	17
3.1.1.	Localização Geográfica e População	17
3.1.2.	Estrutura Organizacional e Áreas de Competência do Município da Cidade de Maputo	18
3.2	Metodologia e Funcionamento do Orçamento Participativo no Município da Cidade de Maputo	19
3.3	Etapas do Ciclo do Orçamento Participativo e Actores Envolvidos	20
3.4	Análise da Participação dos Cidadãos nos Ciclos do OP de 2008 e de 2010	22
3.4.1	Participação na Etapa de Identificação de Necessidades	23
3.4.2	Participação na Definição de Prioridades	30
3.4.3	Participação na Aprovação e Validação de Projectos de Investimentos.....	34
3.5	Participação na Implementação, Monitoria e Fiscalização dos Projectos de Investimentos	37
4.	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	43
4.1	Conclusão.....	43
4.2	Recomendações.....	44
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46
	ANEXO I: GUIÃO DE PERGUNTAS	i
	ANEXO II: LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS	iv
	ANEXO III: ETAPAS DO CICLO DO PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2010.....	vi
	ANEXO IV: ETAPAS DO CICLO DO PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2010.....	vii
	ANEXO V: LISTA DE PRESENÇAS DOS PARTICIPANTES NAS SESSÕES PÚBLICAS.....	viii
	ANEXO VI: PRINCIPAIS PRIORIDADES POR DISTRITO MUNICIPAL NO OP DE 2008..	ix
	ANEXO VII: QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO OP POR PROJECTOS E POR DISTRITOS MUNICIPAIS	x

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, estando indicadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes que utilizei.

A Candidata

.....
(Líria Quelídio Langa)

Maputo, Setembro de 2012

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Deus e aos meus pais por terem me concedido o dom da vida e pela iluminação da minha trajetória na formação do meu carácter.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao meu Supervisor Dr. Eduardo Nguenha pelo acompanhamento, orientação e incansáveis correções do conteúdo durante todo o percurso de concepção deste trabalho.

Ao Padil Salimo, MA pelas orientações metodológicas para a elaboração do projecto de pesquisa que deu origem ao presente relatório.

O meu grande obrigado estende-se igualmente a todos os docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane pelas orientações e lições transmitidas nas aulas, sem as quais seria impossível o desenvolvimento de um estudo científico em Administração Pública

Aos funcionários do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, particularmente aos colaboradores do Departamento de Programação e Orçamento, das Administrações dos Distritos Municipais e dos Bairros, e a todos os que directa ou indirectamente contribuíram para a realização deste trabalho, facilitando o acesso a documentação importante e a abertura ao diálogo relativo ao tema do presente trabalho.

Obrigada Elísio Muendane, Jaime Guiliche, David Muthambo, Porfiló Piedoso e Leo Cote pelos comentários e sugestões dadas para a melhoria deste relatório.

Expresso meu profundo agradecimento a toda minha família, em especial aos meus pais Quelídio Langa e Luisa Cumbe pela confiança e apoio incondicional durante toda a trajectória na minha formação, aos meus amados avós Alberto Langa e Joana Langa que sempre incentivaram nessa caminhada e aos meus irmãos Arsénio, Joana, Dabson, Sloina e Mino pelo carinho e respeito que sempre tiveram por mim.

Agradeço aos meus colegas de grupo que além de companheiros de batalha no curso tornaram-se meus grandes amigos: Helton Gimo, Lurdes Ntikila, Miguel Natha, Anabela Tsandzana, Joel Elias, Tavares Cebola, Amália Vilanculos e Claudino Goodfrey.

Não deixaria de agradecer a ti Blaid pelo companherismo, compreensão nas horas de ausência e apoio nos momentos de hesitação. A sua força e motivação foram importante durante este percurso.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Assembleia Municipal
CM	Conselho Municipal
CC	Conselho Consultivo
CMCM	Conselho Municipal da Cidade de Maputo
CCDM	Conselho Consultivo de Distrito Municipal
COP	Conselho do Orçamento Participativo
DM	Distrito Municipal
DPO	Departamento de Programação e Orçamento
FIPAG	Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GDEI	Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional
OP	Orçamento Participativo
PCMCM	Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo
UPE	Unidade de Planeamento Estratégico

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Gráfico 1: Participação do Género nos Bairros	24
Gráfico 2: Variação da Participação por Distrito Municipal no Ciclo do OP 2008	25
Gráfico 3: Percentagem da Participação por Distrito Municipal no de OP 2008.....	25
Gráfico 4: Situação dos Projectos do OP 2008 em 2011	40
Tabela 1: Distribuição da População Por Distrito Municipal	18
Tabela 2: Distribuição dos Recursos do OP por Projectos e por Distritos Municipais – 2008	37
Tabela 3: Ponto de Situação dos projectos de Orçamento Participativo do 1º Ciclo de OP em 2011.....	39

RESUMO

A implementação do processo de orçamentação participativa em Moçambique enquadra-se no contexto das mudanças institucionais que vem ocorrendo no percurso da governação local no país.

Foi baseado na ideia de que o Orçamento Participativo tem se revelado um importante mecanismo que contribui para a consolidação da democracia, através da participação directa dos cidadãos na tomada de decisão sobre a afectação de recursos públicos para a implementação de projectos específicos, que desenvolveu-se o presente estudo para analisar se o Orçamento Participativo, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos.

Tomando como objecto o Município da Cidade da Cidade Maputo, a pesquisa constatou que a participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa foi de carácter formal e consultivo na medida em que houve ausência de debate explícito sobre a dimensão financeira do OP, tendo a actuação dos cidadãos se limitado ao acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delgados do Orçamento Participativo, quando na verdade, o que confere mais sentido ao exercício da orçamentação participativa é o envolvimento dos cidadãos em todo o ciclo do processo e a efectiva partilha do poder de decisão com o executivo municipal, sobre o destino das receitas públicas municipais.

Palavras-chave: *Democracia Participativa, Governação Participativa, Governação Municipal, Participação e Orçamento Participativo.*

EPÍGRAFE

*“ Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor,
mas lutamos para que o melhor fosse feito.
Mas somos o que deveríamos ser, não somos o que iremos ser.
Mas, graças a Deus, não somos o que éramos”.*

Martin Luther King

CAPÍTULO I

1. INTRODUÇÃO

1.1.O Contexto e Quadro Legal e Institucional da Participação dos Cidadãos na Governação Municipal Democrática

Moçambique é um dos países com um histórico em administração pública centralizada, decorrente da adoção da planificação centralizada como modelo de governação do país, logo após a independência nacional em 1975. A adoção desta medida pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), entre outros aspectos, foi fortemente influenciada pela experiência que o país vivenciou no período colonial, em que a administração do Estado caracterizou-se por uma forte hierarquização e centralização do poder. Nesse sentido, de acordo com Forquilha (2007), Moçambique independente herdou as lógicas e práticas administrativas do Estado colonial, que de certa forma não deixavam espaço para a manifestação de diferenças.

No que diz respeito à implementação de políticas públicas, o modelo de Estado Centralizado alcançou resultados pouco encorajadores. Com efeito, e parafraseando Forquilha (2007), a forte centralização da administração pública aliada à exiguidade de recursos materiais, humanos e financeiros, a acentuação da guerra civil tornou o Estado mais distante dos cidadãos, na medida em que aquele tinha cada vez mais dificuldades em prover os cidadãos de serviços mínimo em áreas vitais tais como saúde, educação, transporte, habitação, água, saneamento, etc. Diante desta situação iniciaram-se reformas no sistema de governação moçambicano, tendo como resultado o fim do sistema mono partidário.

A aprovação da primeira constituição multipartidária em 1990 constitui um dos principais marcos das mudanças de grande ímpeto que vieram a ocorrer posteriormente. Resultante dessa mudança institucional, a descentralização foi considerada como um meio para democratizar o Estado, proporcionar a abertura necessária para que a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local se materializasse e o Estado tornar-se mais próximo dos cidadãos.

No âmbito do processo de descentralização foi aprovada a Lei 3/94 de 13 de Setembro (Quadro Institucional dos Distritos Municipais), visando definir o quadro normativo para a criação de

distritos urbanos e rurais. Todavia, é a emenda constitucional de 1996 (Lei 9/96 de 22 de Novembro) que inaugura o assunto sobre o poder local, trazendo consigo uma nova abordagem na dinâmica do relacionamento entre o Estado e os cidadãos a partir da integração destes últimos no processo de governação. No artigo 188 da referida lei, define-se o objectivo do poder local,

“organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da comunidade e promover o desenvolvimento local e o aprofundamento da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano”. Para tal efeito, “o Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos”.

O artigo 189 estabelece que o Poder Local compreende a existência de autarquias locais, devendo ser denominados como municípios ou povoações conforme se trate de Cidades, Vilas ou Postos Administrativos.

Como corolário do enquadramento do Poder local no ordenamento jurídico moçambicano, foi aprovada a Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, Lei Quadro das Autarquias Locais que cria os alicerces para a implementação do processo de descentralização democrática e municipalização em Moçambique; a Lei 10/97 de 31 de Maio que para a efectividade do artigo 189 da Emenda Constitucional de 1996 cria os primeiros 33 municípios de cidade e de vila, e por fim a Lei 3/2008 de 2 de Maio que, seis anos depois, na mesma lógica da anterior, cria os 10 novos municípios de categoria de vila.

Sob ponto de vista de operacionalização dos princípios da democracia participativa é consensual a proposição que profere que a participação dos diversos actores na governação depende até certa medida dos mecanismos criados capazes de assegurar a sua efectivação.

Em conformidade com o acima referido, a Lei 2/97 além de conter elementos que dão estímulo a organização da participação, nela estão assinalados os vários mecanismos estabelecidos para a participação dos cidadãos nas iniciativas de governação das autarquias locais, destacando-se a alínea c) do n° 1 do artigo 96 que estabelece que são deveres dos órgãos autárquicos contactar as populações da autarquia; o n° 2 do artigo 28 que determina que no desempenho das suas funções, os órgãos das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a

realização de actividade que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades.

Por seu turno, por um lado, os artigos 5, 7, 78, 82 da Lei 11/97, Lei das Finanças e Património das Autarquias Locais ditam que os órgãos das autarquias locais¹ devem proporcionar a abertura necessária para a consulta e participação dos munícipes na governação local, principalmente na planificação de actividades, divulgação do orçamento e prestação social de contas. Por outro lado, o n.º 2 do artigo 26 do Decreto 51/2004 de 1 de Dezembro, que regula a organização e funcionamento dos serviços técnicos municipais, obriga as autarquias locais a criar condições para que os munícipes sejam permanentemente informados sobre os planos de expansão, a arrecadação e aplicação dos recursos financeiros e a realização de programas de trabalho.

Para efeito, decorrente da nova organização e funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos Municipais, os diversos municípios do país têm estabelecido novos mecanismos de participação² que abrem espaço para um maior envolvimento dos diversos actores na acção governativa local. Tais espaços são os decorrentes da prática de gestão e governação municipal, que concretamente não estão previstos pela lei mas que os órgãos municipais e demais estruturas administrativas podem criar no seu normal funcionamento e na gestão diária.

Porém, os desafios do processo governativo nas autarquias locais não são negligenciáveis. Várias foram as constatações feitas em análises e avaliações de processos de governação local, que mostram as fragilidades existentes. De entre elas, o que importa referir tem a ver com o facto de se ter verificado um baixo grau de cobertura e de qualidade dos serviços urbanos; a insuficiente cobertura e qualidade dos serviços públicos; a insuficiente prestação de contas às comunidades e transparência na gestão; o sentimento de desfasamento entre a qualidade dos serviços prestados e a contribuição tributária, nacional e local, dos cidadãos e agentes económicos e sociais (MAE-DNDA, 2009); persistência de fraca participação e menor inclusão dos munícipes no processo de

¹ O n.º 1 do artigo 16 da Lei 2/ 97 estabelece que são órgãos das autarquias locais a Assembleia Municipal, dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo que responde perante a ela, nos termos fixados na Lei.

² Como por exemplo os casos específicos dos Conselhos Consultivos; das audiências directas com o Presidente do Conselho Municipal e vereadores; das presidências abertas, dos Encontros com o Provedor do Município (por exemplo no Município de Maputo); dos Inquéritos à população; dos processos de planificação participativa e recentemente do Orçamento Participativo no Município de Maputo. Para mais detalhes, vide MAP Consultoria (2011).

governança local (Lala & Ostheimer, 2004 citados por Sousa) e de tendências centrífugas na gestão dos novos espaços municipalizados (Forquilha, 2007).

Em conformidade com o acima exposto, o presente estudo denominado *Participação dos Cidadãos no Processo do Orçamento Participativa: o caso do Município da Cidade de Maputo (2008 -2011)*, propõe-se a analisar o mecanismo de participação dos cidadãos que constitui um dos marco das mudanças institucionais que paulatinamente ocorrem na governança municipal em Moçambique. O objectivo fulcral do trabalho cinge-se em analisar se o Orçamento Participativo, enquanto instrumento de governança municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no Município da Cidade de Maputo. Nesse contexto, o estudo focalizou na dinâmica do processo de participação dos cidadãos nos ciclos do Orçamento Participativo realizados no Município da Cidade de Maputo.

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 da Cidade de Maputo. Para complementar a informação recorreu-se a pesquisa documental e bibliográfica que permitiu captar dados da literatura, legislação autárquica, Manuais Metodológicos que orientaram os Ciclos do processo de Orçamentação Participativa no período em estudo, relatórios de seminários de Orçamento Participativo, e outros documentos.

O presente trabalho compreende três capítulos. O primeiro corresponde a presente introdução cujo conteúdo comporta a apresentação do contexto e quadro Legal e Institucional da participação dos cidadãos na governança municipal democrática, problema de pesquisa, das hipóteses, da justificativa e dos objectivos do estudo. O segundo capítulo foi reservado a apresentação do quadro teórico, definição de conceitos e a metodologia usada para a prossecução dos resultados esperados da pesquisa. No terceiro capítulo faz-se a apresentação e interpretação dos dados recolhidos no campo. Finalmente, apresenta-se a conclusão e as recomendações da presente pesquisa, seguida da lista de referências bibliográficas e anexos que facilitaram a realização do presente estudo.

1.2. Problema de Pesquisa

Na sequência da tese segundo a qual a participação é a base de sustentação da governação democrática, inclusiva e transparente, o Município da Cidade de Maputo introduziu em 2008 o Orçamento Participativo (OP), um instrumento de planificação a partir do qual o governo municipal em coordenação com os cidadãos define actividades prioritárias para financiamento de projectos de investimentos da competência do Município. A adopção deste mecanismo partiu da crença de que esta prática contribuiria significativamente para impulsionar o desenvolvimento social e o aprofundamento da democracia participativa nesta autarquia.

Na verdade, no Município de Maputo, já houve em 2004 uma tentativa de envolver cidadãos no debate sobre os problemas e soluções através da consulta e planificação participativa, que não teve muito sucesso e por isso foi abandonada no decorrer do mandato do ex-Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo (PCMCM), Eneas Comiche. Todavia, a insatisfação resultante do fracasso de tal tentativa levou a que pertíssimo do fim da mandato de Comiche se recorresse as experiências que lograram sucesso nos municípios nacionais bem como as do Brasil para a adopção do OP e nesse contexto foi concebido a primeira Metodologia do OP, em 2008.

Diferentemente de outros mecanismos de governação municipal participativo implementados pelo Município de Maputo (por exemplo as presidências abertas, os conselhos consultivos e o Report Card/ Inquérito à população), o OP, tem a particularidade de permitir o envolvimento dos cidadãos não somente na definição de prioridades do município mas também na tomada de decisão sobre o destino de parte das receitas municipais.

Nesse âmbito, como refere Nguenha (2009) no processo de orçamentação participativa, com base numa democracia directa, os cidadãos em colaboração com as autoridades municipais têm a faculdade de decidir até 15% das receitas próprias e transferências fiscais - Fundo de Compensação Autárquica e Fundo de Investimento de Iniciativa Local para a transformação de suas demandas em obras e serviços básicos que contribuam para a satisfação das necessidades da população. Isto implica que, actualmente, a orçamentação de parte das actividades do Município deverá ser feita com a participação de cidadãos residentes nos bairros através da realização de sessões públicas para a definição de áreas prioritárias de investimento.

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

Desta forma, da aplicação da primeira metodologia do OP de 2008 foram realizadas 70 reuniões a nível de todos os bairros, nas quais ficaram definidos cerca de 14 projectos (na ordem de 43 milhões de meticais) que compreendiam as diversas áreas sob a alçada do município, a serem implementados nos 7 Distritos Municipais (DMs) que compõem o Município de Maputo.

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

A despeito dos referidos estudos, na sua pesquisa sobre o processo de planificação e orçamentação participativa no Município de Dondo, Vedor & Cardoso (2010) constataram que o fraco domínio de questões básicas orçamentais inerentes às prioridades do município no processo de afectação de recursos públicos impõe obstáculos a participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa, enfrentando grandes dificuldades para influenciar efectivamente o processo de tomada de decisão nas diversas etapas do ciclo do OP. Por outro lado, Merklein (2010)³ apontou para a existência de exclusão dos cidadãos em momentos importantes da tomada de decisão no processo de orçamentação participativa no Município de Maputo.

Não obstante o OP constituir um instrumento que abre espaço para uma maior aproximação e partilha do poder na tomada de decisão entre o governo e os cidadãos, há necessidade de prestar

³ A autora referiu que o passo da secção plenária no qual os delegados do OP (representantes eleitos pelos cidadãos nas sessões públicas realizadas nos bairros) deviam participar foi ignorado, e o Orçamento Participativo foi aprovado directamente pelo Conselho Municipal.

atenção sobre a forma como os cidadãos são envolvidos nas suas diversas etapas. Nesse sentido, diante do exposto na problemática, delinea-se a questão central do presente estudo da seguinte maneira: Em que medida o OP, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no Município da Cidade de Maputo no Período de 2008-2011?

1.3. Hipóteses

- Apesar da vontade política do governo municipal em ceder poder de decisão à população sobre a alocação de recursos públicos, o OP proporcionou, em si, uma participação meramente consultiva ou parcial dos cidadãos.
- A incapacidade dos cidadãos de discutir questões básicas orçamentais inerentes às prioridades do município no processo de afectação de recursos públicos fragiliza a sua participação no processo de orçamentação participativa.

1.4. Justificativa

Os instrumentos e mecanismos de participação dos cidadãos na governação local vêm sendo amplamente discutidos em Moçambique. Tais discussões têm focalizado extremamente sobre o papel dos diversos actores, principalmente dos cidadãos no processo governativo e o impacto que sua participação pode trazer para os processos de inclusão da sociedade no processo decisório e transparência na gestão dos recursos públicos.

Sendo o OP um mecanismo introduzido para inovar as práticas de gestão pública local é importante analisá-lo de modo a construir uma base de dados com informações relevantes sobre a sua dinâmica de funcionamento, de modo a tornar possível a medição o grau de alcance dos seus objectivos o que possibilitará determinar até que ponto a iniciativa é bem sucedida ou traz resultados positivos capazes de agregar benefícios aos padrões precedentes de gestão municipal. Por outro lado, a realização deste estudo torna-se importante na medida em que vem contribuir e alargar o escasso conjunto de estudos nacionais sobre a participação dos cidadãos na governação municipal, isto é, na participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa.

A escolha do Município de Maputo como horizonte espacial a considerar na realização do trabalho está relacionado ao facto de ser um local de fácil acesso a autora, tendo dessa forma

implicado menos custos financeiros no processo de recolha de dados e ao facto de ser um dos poucos municípios do país que realiza um OP. A delimitação temporal do tema justifica-se por ser durante esse período que decorreram os dois ciclos completos de OP desde a sua adopção pelo Município de Maputo, sendo que o terceiro ainda está em curso no ano de 2012.

1.5 Objectivos do trabalho

1.5.1 Objectivo Geral

O objectivo mais amplo desse trabalho é analisar se o OP, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no Município de Maputo no período de 2008-2011.

1.5.2 Objectivos Específicos

Para a prossecução do objectivo global desta pesquisa, foram definidos os seguintes objectivos específicos:

- Descrever de que maneiras os cidadãos influenciam as decisões nas etapas do processo de orçamentação participativa;
- Verificar como se configurou a participação dos cidadãos nas etapas do processo de Orçamentação Participativa e
- Examinar os mecanismos de participação dos cidadãos na implementação do OP.

CAPÍTULO II

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1. Revisão da Literatura

“O modelo de democracia representativa, que assenta na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal” (Luchmann, 2007:3) entrou em crise como resultado da patologia da participação, sobretudo em vista do dramático aumento do absentismo e a patologia da representação pelo facto de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles a quem eles elegeram. De

acordo com Santos & Avriter (2002), Dias (2008a) e Mirande (2008) as elevadas taxas de abstenção verificadas em actos eleitorais, em muitos países do mundo, permitem perceber que a democracia representativa deixou de ser mobilizadora para muitas pessoas.

Este cenário contribuiu para a operacionalização das teorias que defendem a ideia de adopção pelos governos, de mecanismos de democracia participativa capazes de assegurar o envolvimento directo dos cidadãos na governação. Segundo Luchmann (2007:3), “o modelo de democracia participativa baseia-se na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas”. Todavia este modelo também possui limitações como a impossibilidade de participação directa de todos os cidadãos na governação.

É contemplando isso que Boaventura de Sousa Santos citado por Gonçalves (2009: 11) defende a articulação entre os dois modelos de democracia como a forma mais apropriada para reactivar a ligação aprofundada que deve ser estabelecida entre os governantes e governados. A despeito disto, Dias (2008b) e Cabannes et al (2009) argumentam que as experiências de OP, cujos princípios básicos assentam na adopção da democracia participativa enquanto modelo político e enquanto estratégia de boa governação ganharam uma relevância significativa no sentido de mais participação política, com base no envolvimento e inclusão directa dos cidadãos no processo de tomada de decisões que lhes afectam directamente.

De acordo com Gonçalves (2009), o OP surgiu no Brasil, concretamente no Município de Porto Alegre em 1989, no qual o executivo assumiu o compromisso político de democratizar o Estado através da participação activa da população na orçamentação. O OP de Porto Alegre tornou-se numa referência internacional, (Dias, 2008b) devido aos resultados que se obtiveram na gestão da Administração Pública local e na melhoria dos serviços e condições de habitabilidade, nomeadamente nos bairros populares.

Para Wampler (2007) e Barros (2004), a prática do OP pressupõe consultar e decidir sobre os destinos do dinheiro do município. Contudo, o processo de OP apresenta limitações como o não atendimento de todas as reivindicações da população, acarretando conflitos e dificuldades de negociação (Sanchez citado por Barros, 2004). Além disso, na sua maioria, as experiências do OP não tem amparo legal no ordenamento jurídico. Por essa razão, Navarro (1998) citado por Pase (2001) sustenta que um dos requisitos básicos para o sucesso do processo de OP é a vontade

política do governante em ceder parte do seu poder.

No caso específico de Moçambique, Maputo constitui um dos poucos municípios cujos governantes tem mostrado vontade política na angariação de soluções do desenvolvimento do território através da implementação do OP, sendo que em ⁴ muitos deles as formas de participação predominantes continuam sendo de acordo com Nguenha (2009) a consulta e a planificação participativa.

Segundo Pires (2001), uma das potencialidades que o OP apresenta é a possibilidade que o governo local pode ter 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, através do diálogo recorrente e estruturado que tal política proporciona.

De acordo com Vedor & Cardoso (2019: p.8), para Moçambique, a orçamentação participativa traz vantagens de grande valia tais como “aumento da eficácia e transparência na utilização dos recursos; aumento da confiança dos cidadãos nas instituições do Estado; a consciencialização dos cidadãos quanto aos seus deveres e obrigações; facilita o dialogo e a relação entre os cidadãos e o Município; o cidadão se sente empoderado para expressar as suas opiniões num fórum adequado e decidir com consciência sobre a vida da sua comunidade”.

No que respeita ao controle público, Pires (2001), Azevedo & Avritzer (1994) sustentam que o OP proporciona aos cidadãos um fluxo de informação que pode ser referência para a contestação do poder público na medida em que a dinâmica do OP torna mais transparente o processo de gestão pública e assim, rompe com a falta de publicidade na elaboração das propostas administrativas, o particularismo das escolhas ligadas a interesses clientelares e a incapacidade de legitimação de um Estado cujas opções políticas são baseadas nos dois primeiros aspectos.

Todavia, “o OP não se deve limitar a uma realidade jurídico-formal e tornar-se um instrumento a mais nas mãos das elites políticas municipais, falando em nome das comunidades como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objectivos de se tornarem mecanismos

⁴ Por exemplo, Dondo é um dos Municípios que apresenta uma experiência de planificação participativa que serve de referência a nível nacional e internacional contudo, o seu processo de orçamentação participativa ainda está numa fase incipiente. Para mais informações, vide Vedor & Cardoso (2010).

de controle e fiscalização dos recursos públicos” (Gohn, 2001:89).

“As experiências de OP vividas por vários países mundiais que aderiram a essa iniciativa brasileira têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação, sendo necessário criar igualmente as condições 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).

Da revisão da literatura pode-se chegar à constatação de que a literatura nacional produziu poucos estudos com claras evidências de análises feitas acerca da participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa, provavelmente por se tratar de uma mudança institucional muito recente e com pouca cobertura a nível do país. Há carências de estudos que demonstrem que o OP constitui efectivamente um canal de participação nos espaços em que este foi adoptado, em particular estudos sobre a participação no Município de Maputo, procurando detectar, entre outros aspectos, se no Município de Maputo essa participação é efectiva ou constitui mais um marketing político, onde a ideia de democracia participativa significa apenas a adopção de mudanças cosméticas, que conforme Barros (2002) mantém inalteradas as velhas e tradicionais práticas de gestão municipal, desestimulando a cidadania activa, impedindo um processo participativo e descentralizado.

2.2. Quadro Teórico

Como forma de orientar a leitura dos dados recolhidos no campo, no presente capítulo é feita a exposição das abordagens e dos pressupostos teóricos relativos a Participação dos cidadãos na governação democrática. A perspectiva Neo-institucionalista com enfoque particular para sua vertente histórica (*path dependent*) e a teoria da democracia participativa é que orientam a leitura dos dados colhidos no quadro da presente monografia.

Optou-se pela perspectiva Neo-Institucionalista discutida por Hall & Taylor (2003) em virtude deste paradigma considerar que a compreensão da mudança institucional passa por uma análise da maneira como as instituições existentes estruturam a visão dos actores, e pela teoria da democracia participativa em virtude desta enfatizar que a tarefa maior dos democratas é a “maximização do engajamento activo dos cidadãos na governação através de uma participação

efectiva na tomada de decisão”.

“O neo-institucionalismo histórico diferencia-se das outras vertentes do Neoinstitucionalismo (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 & Taylor, 2003: 194).

De acordo com Hall & Taylor (2003) os teóricos do Neo-institucionalismo histórico definem instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se as regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas.

De um modo geral, os neo-institucionalistas históricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos genéricos. Segundo Hall & Taylor (2003), aqueles teóricos enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. As instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. É assim que, certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores em processos de tomada de decisão.

Continuando, Hall e Taylor (2003) referem que os defensores do neo-institucionalismo histórico tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. E por essa razão tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida - *path dependent* ao rejeitarem o postulado tradicional de que “as mesmas forças activas produzem em todo lugar 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”.

O conceito de *path dependence* pode ser visto como um elemento explicativo da mudança institucional na medida em que a partir da sua aplicação pode-se identificar as origens de instituições cuja sua implementação constitui um processo de substituição ou superação de arranjos institucionais vigentes (Pires: 2001) que não estão a surtir os resultados esperados

devido a forte influência da dependência da trajectória.

Nessa lógica, a teoria de *path dependence* parece ser a melhor abordagem para explicação das razões por detrás dos resultados encontrados na implementação do OP enquanto mecanismo de participação dos cidadãos na governação municipal. Assim sendo, com base na ideia de *path dependence* pode-se entender sob que medida a participação dos cidadãos é colhida ou não por obstáculos. Associado ao acima exposto, a análise socorre-se da teoria da democracia participativa, pois, a partir dela chega-se à explicações sobre a participação efectiva dos cidadãos na governação, e desta forma dá-se resposta a pergunta de partida do presente trabalho.

Cunningham (2009) refere que os teóricos participativos-democratas defendem a tese segundo a qual o governo só se torna útil para a materialização dos desejos das pessoas. Para eles, a participação além de permitir maior interacção entre governos e governados, também permite que aqueles prestem mais atenção às preocupações dos cidadãos e se tornarem mais sensíveis às mesmas e a cumpram as promessas que fazem diante do seu eleitorado principalmente.

Para Almonde & Verba (1995); Verba & Nie (1972) citados por Cunningham, a relutância pública de se envolver directamente em actividades locais tem a ver com a inefectividade dos fóruns de participação. As pessoas são apáticas porque não tem poder. Esses autores sustentam que a apatia dos cidadãos pode persistir mesmo com oportunidades para participação efectiva se as decisões forem contrariadas ou forem severamente reprimidas por níveis da administração.

Cameron e Ojha (2007) sustentam que em alguns casos, ainda que se institucionalize processos de participação (...), processos de decisão “não genuinamente colegiais” continuam a acontecer tanto a nível das comunidades como a nível das políticas nacionais devido a um problema recorrente de controle das esferas de tomada de decisão, feito por pessoas que usufruem de privilégios simbólicos nesse processo de tomada de decisão.

Discutindo a democracia, Pateman (1970:71) citada por Cunningham (2009) procurou distinguir a “Participação Parcial” da “Participação Efectiva”, em que na primeira há consulta das pessoas sem qualquer obrigação de prestar atenção aos seus conselhos ao passo que na segunda cada membro individual de um corpo de tomada de decisão tem igual poder de determinar o resultado das decisões. “A participação efectiva requer o envolvimento dos cidadãos em todos os estágios

da tomada de decisão democrática” (Cunningham, 2009). É nesta perspectiva que, para Schafer (1974) citado por Cunningham, excluir da tomada de decisão pessoas que confrontam o problema em questão em qualquer desses estágios enfraquecerá a participação efectiva e o entusiasmo em participar nos outros.

O exercício da participação efectiva requer um treinamento social devido a falta de informação e capacitação popular quanto aos instrumentos e mecanismos legais existentes. A participação tem uma função educativa por isso é importante que os cidadãos sejam capacitados para exercer uma escolha responsável, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de uma consciência crítica quanto às demandas sociais e às decisões políticas. Isso, contribuiria para o rompimento de padrões de subordinação e de injustiças sociais (Pateman, 1992 citada por Neto (2009)).

2.3. Definição de Conceitos

Constituem conceitos-chaves usados nessa pesquisa os seguintes: *Democracia Participativa, Governança Participativa, Governança Municipal, Participação e Orçamento Participativo.*

A democracia participativa é considerada um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional. (Luchmann, 2002).

Favareto & Arraes (2007:02) concordam que a Governança Participativa é um novo modelo de gestão que inclui a participação da sociedade civil. É um processo de coordenação entre diversos atores e grupos sociais para atender resultados discutidos coletivamente dentro de conjunturas fragmentadas, contribuindo para a estabilidade de uma sociedade. De acordo com Brett (2001), o conceito de Participação é empregue para designar múltiplas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos em tais processos. Os níveis de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação variam desde a partilha de informações que os governos detêm, passando pela consulta (Weak participation) até à partilha do poder decisório (Strong

Participation).

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

Na definição de Cabannes, (2009) citado por Gonçalves (2009) e Merklein (2009) o Orçamento Participativo é um processo democrático directo, voluntário e universal, onde cidadãos participam directamente na discussão e decisão sobre os orçamentos e políticas públicas, assim como, nas diferentes fases da preparação e monitoria dos orçamentos públicos. Portanto, o OP compreende a tomada de decisões partilhadas entre as comunidades locais e os governos locais sobre investimentos públicos assente na identificação das necessidades, na decisão de preferências colectivas em função dos recursos disponíveis, bem como na implementação, monitoria e avaliação dos orçamentos.

2.4. Metodologia

O presente trabalho constitui um estudo de caso realizado no Município da Cidade de Maputo. Para análise dos dados colectados no campo, recorreu-se a abordagem qualitativa aliada a análise de dados de natureza quantitativa, a qual permitiu entender e interpretar o processo de participação dos cidadãos a partir da perspectiva dos actores relevantes, envolvidos no processo de orçamentação participativa.

Quanto ao método de procedimento, empregou-se o raciocínio dedutivo que como argumentam Gil (1999) e Marconi e Lakatos (1993) parte do geral para o particular. Este método, permitiu captar o nível de complementaridade e distanciamento entre o que o quadro teórico e as percepções que os informantes-chave tem sobre participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa.

Como técnicas de colecta de dados usou-se as entrevistas semi-estruturadas. Através desta técnica tornou-se possível fazer a colecta, o mapeamento e análise das sensibilidades de vários actores no que respeita a aquilo que foi a participação dos cidadãos durante os ciclos de OP

implementados no Município de Maputo. No entanto, para complementar os dados das entrevistas, recorreu-se a pesquisa bibliográfica que permitiu o levantamento de dados que já constituíram objecto de análise, por outros, no sentido de actualizar-se sobre o que já foi escrito sobre o assunto da presente pesquisa, e a pesquisa documental que possibilitou o acesso a informações que nunca tiveram tratamento analítico, como por exemplo, a legislação autárquica, a Metodologia do OP do Município da Cidade de Maputo e o seu respectivo Manual de Implementação, relatórios de seminários de orçamentação participativa e boletins informativos.

A unidade de observação foi seleccionada com base na amostragem não probabilística, intencionalmente seleccionada, constituída por 39 pessoas que directa ou indirectamente estiveram envolvidas no processo de orçamentação participativa, divididas em 6 grupos: Técnicos do Conselho Municipal da Cidade de Maputo (CMCM) afectos ao OP (Departamento de Programação e Orçamento - DPO e do Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional – GDEI) pelo facto do CMCM de Maputo ser o órgão que adoptou e implementa o OP; os Técnicos dos DMs afectos ao OP por serem eles os responsáveis pela coordenação das actividades de OP a esse nível; os Secretários de Bairro estão entre as pessoas que tem como papel convocar a população para as reuniões e também dirigem o processo de identificação de necessidades nas suas unidades territoriais; os Membros dos Conselhos Consultivos de Distrito Municipal (CCDMs) pelo facto dos conselhos Locais constituírem instituições de participação formais em Moçambique, baseados num processo em que os cidadãos participam e influenciam a tomada de decisões para o desenvolvimento; Vereadores dos DMs na qualidade de dirigente do processo de definição de prioridades e projectos de investimento, localmente e Delegados do OP enquanto representantes eleitos pela população para a defesa do interesse público.

O Município da Cidade de Maputo é composto por 64 bairros, distribuídos em 7 DMs, com características distintas. Desta forma, seleccionou-se quatro DMs, dentre os quais um urbano, dois suburbanos e um de natureza rural, correspondendo a mais de 50% da população para efeitos de representatividade da amostra. Os DMs seleccionados foram: Ka Mphumo, Ka Mavota, Ka Maxakeni e Ka Nyaka.

Por último, no processo de análise e interpretação dos dados fez-se um cruzamento entre as referências teóricas e conceptuais que orientaram a presente pesquisa e o conteúdo do material

empírico colectado. Fez-se recurso a análise temática ou categorial que permitiu a tabulação e categorização de dados qualitativos que permitiram o tratamento metódico e rigoroso ao volume de material empírico contido nas entrevistas semi-estruturadas, passando pela interpretação dos fragmentos dos discursos dos entrevistados, organizados em torno de categorias ou eixos temáticos.

O facto de não ter conseguido explorar mais informações documentadas pelo Município de Maputo no exercício da sua actividade de gestão pública, constitui limitação para esse trabalho. Além disso, o trabalho careceu de informações completas e detalhadas sobre o registo do número de participantes nas reuniões de orçamentação participativa realizadas a nível dos DMs e do CMM, e ainda dos projectos identificados no ciclo de OP de 2010/11. Para o trabalho que se pretendeu efectuar, esses dados poderiam ter contribuído para o enriquecimento da análise.

CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

3. PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE MAPUTO

3.1 Caracterização do Município da Cidade de Maputo

3.1.1. Localização Geográfica e População

O Município de Maputo localiza-se na Baía do mesmo nome, a Norte do Estuário do Rio Maputo. É limitado a Oeste pelo Vale de Infulene, que o separa do Município de Matola, a Este é limitado pelo Oceano Indico, a Sul pelo Distrito de Matutuine e a Norte pelo Distrito de Marracuene. O território abrangido pelo Município de Maputo ocupa uma superfície de 383 km² e possui uma população estimada em cerca de 1.099.102 habitantes (INE, 2007).

Administrativamente, o Município de Maputo está dividido em 7 DMs que por sua vez se encontram divididos em um total de 64 bairros, sendo os DMs Ka Mavota e Ka MbuKwane os mais populosos e os de Ka Nyaka e Ka Tembe os menos populosos, conforme está patente no quadro a seguir:

Tabela : Distribuição da População Por Distrito Municipal

Distrito Municipal	N° Total População	Homens	Mulheres	Bairros
Ka Mphumo	106 346	51 468	54 795	Central A, B, e C; Alto Maé A e b; Malhangalene A e B; Polana Cimento A e B; Coop e Sommerschiel
Ka Lhamankulo	155 462	76 199	79 263	Aeroporto A e B; Xipamanine; Minkadjuine; Unidade 7; Chamanculo A, B, Ce D; Malanga e Munhuana
Ka Maxaquene	223 688	109 200	114 488	Mafala A e b; Maxaquene A, B, C e D; Polana Caniço A e B e Urbanização
Ka Mavota	293 768	141 302	152 466	Mavalane A e B; FPLM; Hulene A e B; Ferroviário; Laulane; 3 de Fevereiro; Mahotas; Albasine e Costa do Sol
Ka Mbukwane	293 998	141 166	152 832	Bagamoyo; George Dimitrov (Benfica); Inhagoia A e B; Jardim; Luis Cabral; Magoanine; Malhazine; Nsalane; 25 de Junho A e B, e Zimpeto
Ka Tembe	20 629	9 964	10 665	Gwachene; Chale; Inguice; Ncassene e Xamissava
Ka Nyaka	5 211	2 448	2 763	Ingwane; Ribjene e Nhaquene
Total	1 099 102	531 747	567 272	

Fonte: INE (2007). Perfil Estatístico do Município de Maputo de Maputo

3.1.2. Estrutura Organizacional e Áreas de Competência do Município da Cidade de Maputo

A Lei das Autarquias Locais, lei 2/97 de 18 de Fevereiro estabelece que a cidade capital do país goza de estatuto municipal específico, definido por lei. Desta forma, ao abrigo desse preceito legal e da Constituição da República de Moçambique de 2004, a Lei n° 8/97 de 31 de Maio determina as normas especiais que regem a organização e funcionamento do Município da Cidade 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 órgão executivo colegial, o CM cujo dirigente máximo é o PCMCM 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 cinco anos pelo eleitorado desta autarquia (Município de Maputo, 2010). O CMCM de Maputo conta com 15 vereadores por ele designados de entre as pessoas da sua confiança política.

De acordo com o Artigo 1 do Estatuto Orgânico dos Serviços Técnicos e Administrativos do CMM, o Município de Maputo está estruturado para prestar serviços e fornecer infra-estruturas públicas básicas seguintes: Saúde e acção social; Abastecimento de água e energia; Urbanismo, infra-estruturas, habitação, saneamento básico e ambiente; Transportes e comunicações, estradas, pontes e trânsito rodoviários; Indústria, comércio, turismo, agricultura e pescas; Mercados, feiras, jardins e cemitérios; Planeamento urbano e ambiente.

3.2 Metodologia e Funcionamento do Orçamento Participativo no Município da Cidade de Maputo

A metodologia do OP e seu respectivo Manual de implementação são os instrumentos formais aprovados pelo CMCM 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 tomadas de decisão à vários níveis da estrutura municipal levadas a cabo, continua e repetitivamente, num determinado período que pode ser anual, bienal, trienal, etc. Nos processos de OP das edições de 2008 e de 2010/11 adoptou-se ciclos diferentes que conduziram a abordagens distintas nas suas metodologias.

Porém, em ambas metodologias ficou definido que se manteria a então existente estrutura político-administrativa do Município e nessa ordem de ideias, a unidade territorial de implementação do OP deveria coincidir com o bairro. Isto significou que não seria necessária a criação de unidades territoriais especiais para a implantação do OP.

O processo de OP de 2008 obedeceu a um ciclo anual, o que traduziu-se na ideia de que a definição de projectos de investimento do OP seria realizada a cada ano em todos os 64 bairros do Município de Maputo. Adoptou-se o Bairro como unidade de planificação, isto é, 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.

Porém, as fragilidades constatadas durante a implementação dessa metodologia ditaram a

necessidade de se fazer a sua revisão. Como resultado, ficou determinado que a Metodologia de OP de 2010/11 (que corresponde a segunda edição de OP) iria incorporar um ciclo bienal, no qual a definição dos projectos do OP seria realizada em cada dois anos para todos os bairros.

O ciclo bienal tem a vantagem de além de permitir um espaço de tempo suficiente para uma melhor programação de recursos, também possibilitar que a cada ano de planificação os projectos plurianuais tenham sido concluídos ou estejam pelo menos numa fase adianta. Também, o planeamento, a execução e a fiscalização dos projectos tem 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, 2010).

As mudanças constantes na metodologia de OP tem como fundamento buscar aperfeiçoar o processo de orçamentação participativa⁵.

3.3 Etapas do Ciclo do Orçamento Participativo e Actores Envolvidos

O processo de OP segue dois ciclos, um de definição orçamental e outro de implementação. No ciclo de definição orçamental são três as etapas principais do processo de orçamentação participativa de Maputo em que a participação dos cidadãos é imprescindível: a Identificação de Necessidades; a Definição de Projectos de Investimentos e Aprovação do Orçamento Municipal. Por outro lado, os cidadãos podem participar do ciclo de implementação dos projectos.

a) Fase de Identificação de Necessidades

Corresponde ao tempo dedicado às sessões públicas de definição de áreas de investimento, que decorrem ao nível dos 64 bairros do Município e efectiva-se através de um processo de votação, dirigido pelo Secretário do Bairro e moderado por um técnico do DPO. Esta fase subdivide-se em dois momentos: reunião de preparação e sessão de identificação de necessidades e áreas de investimento.

Sob ponto de vista de participação efectiva no OP, o segundo momento revela-se o mais

⁵ Entrevista com João Correia no dia 23 de Maio de 2012

importante pois é nele que, em sessão pública, os cidadãos tem a prerrogativa de eleger directamente 3 propostas de projectos prioritários para investimentos nos seus bairros e votam dois delegados de OP para os representar na sessão do DM, cujo papel resume-se no acompanhamento e fiscalização do processo de definição e implementação de projectos.

Esse momento requer muita atenção e participação massiva dos cidadãos ao nível dos bairros na medida em que para que o processo seja legítimo, as 3 áreas prioritárias de intervenção municipal devem ser definidas, nesse instante, em consonância com as preferências dos cidadãos. É, também, neste momento que decorre o processo horizontal de prestação de contas, o qual pressupõe a apresentação do ponto de situação do nível de execução dos projectos definidos no OP do ciclo anterior. A prestação de contas pode ser feita pelo Presidente do Município ou os seus vereadores aos cidadãos e estes por sua vez tem a prerrogativa de colocar questões relacionadas ao desempenho do governo municipal na resposta às suas demandas.

b) Fase de Definição de Projectos de Investimento

Esta etapa operacionaliza-se á nível dos DMs, onde procede-se a análise das propostas de projectos dos bairros ou seja, discute-se os investimentos que serão feitos a nível de cada DM. Devido a limitação de recursos financeiros disponíveis para o DM apela-se a necessidade de solidariedade entre os bairros pela impossibilidade de aprovar projectos para todos os bairros.

Nessa mesma sessão são eleitos por meio de voto dois delegados distritais do OP (entre os eleitos nas reuniões dos bairros) e um secretário de bairro para juntamente com o vereador do DM comporem a equipa do Conselho do OP (COP), a qual têm a incumbência de aprovar os projectos de OP a nível do CMCM.

Participam desta sessão: o vereador do DM que preside a sessão, os secretários de todos os bairros do DM; os delegados eleitos em cada bairro do DM; técnicos do DM afectos ao OP; vereadores de áreas do CMM, incluindo o Pelouro de Finanças e Unidade de Planeamento Estrategico (UPE).

c) Fase de Aprovação dos Projectos pelo CMM

Este constitui um dos momentos mais importantes de todo o ciclo de OP pelo facto de ser nele

onde as demandas da população poderão ser ou não atendidas, isto é, a partir da lista final dos projectos aprovados pelo CMM é possível ver se estes coincidem com os que foram demandados a nível dos bairros consultados.

Cabe ao COP a responsabilidade política de aprovar os projectos do OP. A existência do COP é que confere legitimidade e confiança ao processo. Fazem parte do COP o PCMCM que preside a sessão; os vereadores dos DMs; os secretários de bairros na qualidade de delegados do OP; os 14 delegados do OP eleitos nos DMs (2 em cada DM), o coordenador da UPE; o vereador de finanças e o chefe de Gabinete de Comunicação.

Essa sessão visa reconhecer, legitimar e aprovar os projectos definidos pelos cidadãos que, no final, são consolidados no Plano de Actividades e Orçamento Anual do Município.

d) Implementação

Nesta fase, são executados os projectos do OP. Este processo inicia com o ano fiscal em que os projectos se encontram integrados, prolongando-se até ao final das obras que pode ser de um ano ou mais, dependendo da complexidade dos projectos e da disponibilidade de recursos. Neste processo, todos os actores (o CMCM e os cidadãos, através dos delegados do OP) têm responsabilidades.

3.4 Análise da Participação dos Cidadãos nos Ciclos do OP de 2008 e de 2010

A orçamentação participativa constitui um processo a partir do qual os cidadãos participam na definição de prioridades e na decisão sobre a alocação de recursos ao nível municipal, materializando os objectivos por detrás da institucionalização das autarquias locais em Moçambique.

No Município de Maputo, a percentagem do Orçamento Municipal disponibilizada para discussão com os cidadãos se encontra entre 5% a 15%. Para efeito, de acordo com Nguenha (2009), em 2008, o Município de Maputo colocou para discussão com população cerca de 43 milhões de Meticais - um valor correspondente a 12% do Orçamento Municipal que foram distribuídos entre os DMs para a realização de projectos específicos. A distribuição dos recursos orçamentais atendeu aos seguintes critérios: tamanho da população, a área, a carência em infra-

estruturas e ao desempenho fiscal de cada DM. Entretanto, no período relativo ao segundo ciclo (2010/11) não foi definido o valor a alocar para a implementação de projectos de OP.

3.4.1 Participação na Etapa de Identificação de Necessidades

O OP de Maputo facultou a participação dos cidadãos através de reuniões realizadas a vários níveis da organização político-administrativa do Município, nomeadamente os bairros, os DMs e o CMM, onde eles expuseram as suas principais preocupações para serem integradas no OP.

A participação directa da população no ciclo de OP de 2008 deu-se na etapa de identificação de necessidades e definição de prioridades, realizada através de sessões públicas ao nível de todos os bairros do Município, onde os cidadãos desempenham um importante papel, de um lado, na discussão e definição das áreas prioritárias em que o executivo municipal deveria desenvolver projectos em benefício do bairro e, por outro lado, na eleição (por meio de voto) de delegados de OP para representar a população do respectivo bairro á nível da sessão do CCDM.

Em 2008, não se definiu critérios para estabelecer uma proporção de número de delegados tendo em conta o número de participantes nas reuniões de bairros. Este facto significou que independentemente do número de participantes nas reuniões, no fim de cada sessão pública, eram eleitos 2 delegados de OP. Qualquer pessoa que não fizesse parte da estrutura administrativa municipal era elegível para a função de delegado. No final, em todos os bairros foram eleitos 66 delegados de OP. Estes tiveram como responsabilidade defender a aprovação das propostas de projectos de investimentos para os seus respectivos bairros. Esta realidade foi alterada com a aprovação da nova Metodologia do OP em 2010 que definiu critérios para eleição de delegados em função do número de participantes nas reuniões.

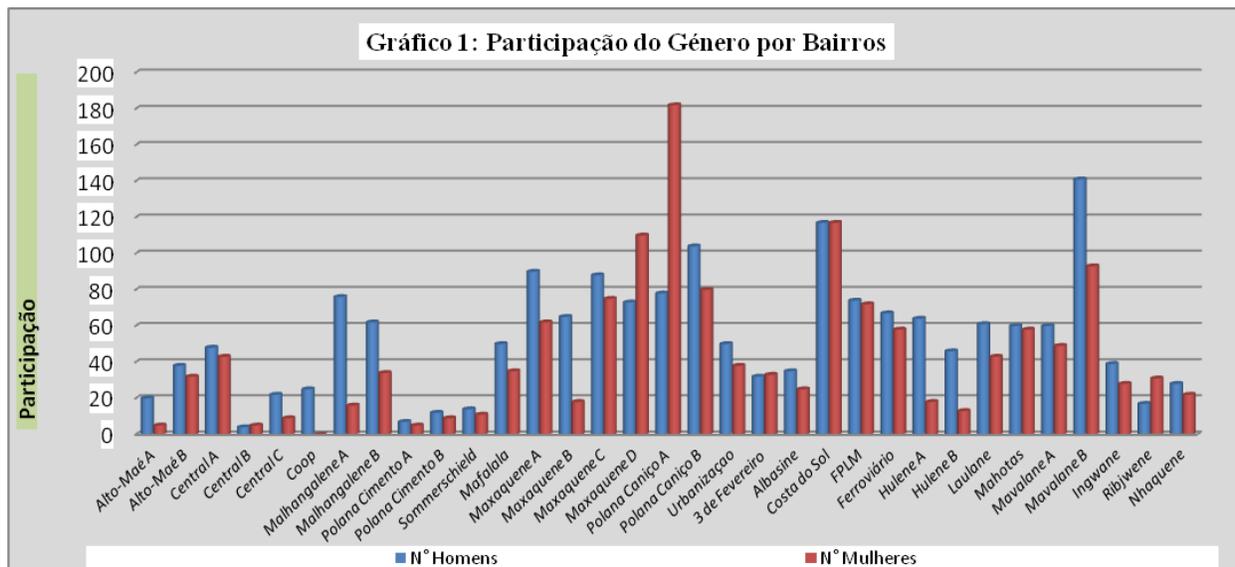
Todavia, não obstante a nova metodologia ter estabelecido que o número de delegados eleitos seria definido em função do número de participantes nas sessões públicas aconteceu um facto incoerente pois em nenhum momento foram realizadas sessões públicas com a população para tal efeito, na medida em que a participação dos cidadãos configurou-se através de membros representantes da população a nível do CCDM.

3.4.1.1 Participação Quantitativa

A partir das listas de presenças dos participantes das sessões públicas realizadas nos bairros no período de 2008 foi possível analisar o nível de participação dos cidadãos atendendo a questão territorial e de género. Exceptuando casos raros (como o do Bairro da Coop) as sessões públicas foram realizadas na presença tanto de homens como de mulheres e o Município tomou o devido cuidado de registar o número de participantes distinguindo o sexo embora não tenha sido usada uma abordagem que dá enfoque a grupos particulares como mulheres na eleição de prioridades.

O gráfico a seguir ilustra as variações de participações nas sessões públicas em 33 bairros de quatro DMs, no âmbito do OP relativo a edição de 2008.

Gráfico : Participação do Género nos Bairros



Fonte: adaptado pela autora da Folha Informativa das Prioridades dos Bairros (2008)

O gráfico 1 mostra que o número de cidadãos que se engajou nas sessões públicas variou de bairro para bairro sobretudo no que diz respeito a participação segundo o género. Não obstante o facto da população feminina constituir a maioria (estimada em 567 272 mil contra 531,747 mil - masculina) dos habitantes no Município de Maputo (exceptuando os bairros de Maxaquene “D”, Polana Caniço “A” e Ribwene cuja participação das mulheres foi maior que a dos homens, 73 homens contra 110 mulheres, 17 homens contra 31 mulheres respectivamente), constatou-se que em muitos casos, a população masculina superou a feminina em termos de presenças nas sessões

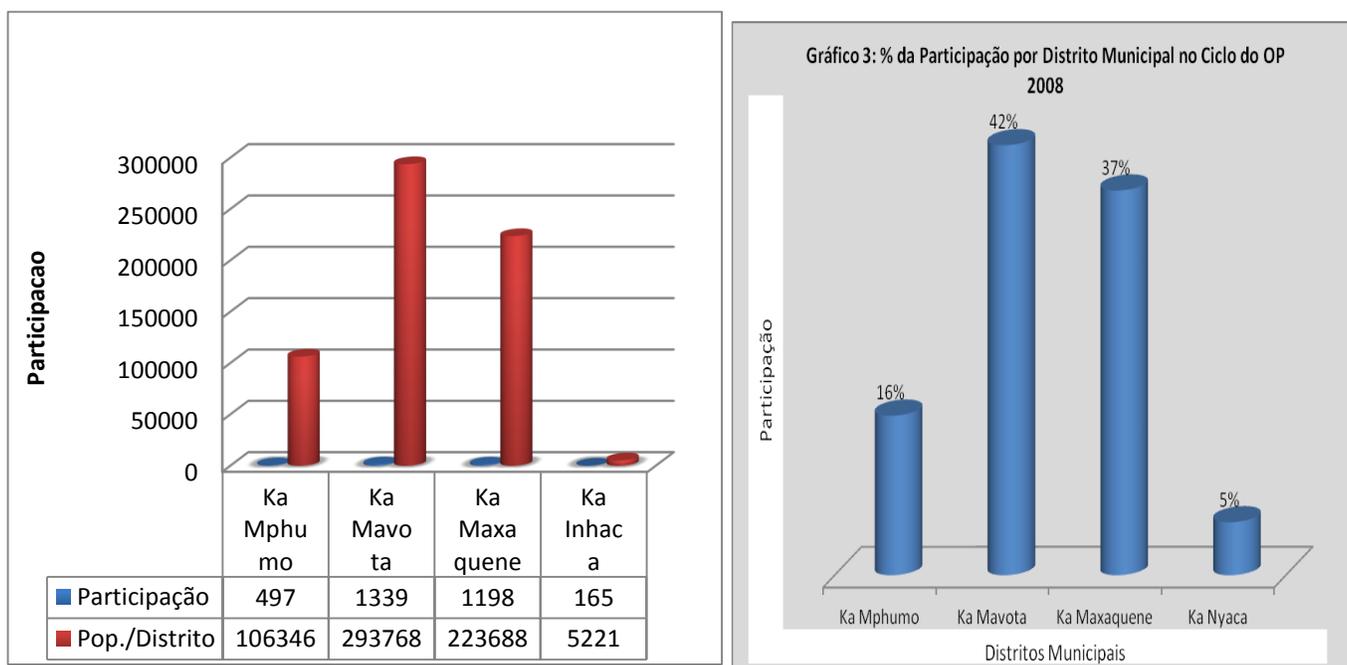
públicas.

Se se considerar muito mais importante a participação quantitativa, pode-se afigurar inquietante a fraca representação das mulheres nos fóruns públicos providenciados para a realização do processo de orçamentação participativa.

Os Gráficos 2 e 3 mostram a variação da participação dos cidadãos por DM. Se se considerar o número total de participantes nos quatro DMs, que foi de cerca de 3199, notabiliza-se que os DMs Ka Mavota e Ka Maxakeni que comportam um maior número da população tiveram uma maior aderência, tendo o número de participantes oscilado entre 1339 e 1198, o correspondente a 42% e 37%.

Os DMs Ka Mphumo e Ka Nyaca tiveram menor aderência tendo o número de pessoas oscilado entre 497 e 165 participantes, o correspondente a 16% e 5%.

Gráfico : Variação da Participação por Distrito Municipal no Ciclo do OP 2008



Por outro lado, uma outra análise sobre a questão da participação por DM, considerando o número total da população de cada uma dessas unidades territoriais, permitiu constatar que o número de pessoas que se envolveu nas sessões públicas foi pouco significativo se comparado

com o número total da população dessas unidades territoriais⁶. A despeito disso, o DM Ka Nyaka que comporta o menor número de bairros e menor concentração populacional teve uma participação razoável cujo número de participantes correspondeu a 3% da população total do DM, ao passo que nos outros três DMs a aderência foi muito fraca, não tendo atingido 1% da população, representando o número de participantes nas sessões públicas 0,47%, 0,46% e 0,54% da população total dos DMs Ka Mphumo, Ka Mavota e Ka Maxakeni, estimada em 106 3346, 293768 e 223688 respectivamente⁷.

É claramente perceptível a fraca aderência dos cidadãos nas sessões públicas. Em parte, este cenário está relacionado aos mecanismos ineficazes de mobilização da população a nível dos que foram os mesmos em bairros com características diferentes, não tendo se procurado adequar os canais de divulgação de informação consoante as características dos DMs. Desta forma, o OP não proporcionou grandes oportunidades de participação por parte da população devido as estratégias de comunicação não eficazes.

Em 2010, houve retrocessos na participação dos cidadãos devido as mudanças incrementadas a Metodologia de OP que trouxeram, consigo, elementos que não permitiram a participação directa dos cidadãos no processo de orçamentação participativa na medida em que, tendo sido o DM tomado como unidade de planificação e orçamentação, a definição de prioridades e tomada de decisão foi confiada aos representantes da população que fazem parte dos CCDMs enquanto que o que confere mais legitimidade a esse processo é a participação directa dos cidadãos, permitindo que eles, próprios na primeira voz, discutam e decidam sobre o destino dos recursos municipais disponibilizados para projectos de investimento.

Tendo sido eliminadas as sessões públicas que permitiam o envolvimento directo dos cidadãos na escolha de prioridades para o seu bairro através do debate e votação de propostas de investimentos, eles perderam o pouco poder que tinham de influenciar directamente o rol de investimentos a serem efectuados pelo Município para o desenvolvimento dos seus bairros.

Outro aspecto que merece ser referido é que os entrevistados mencionaram que em alguns casos, as sessões de identificação de necessidades e definição de prioridades foram amplamente

⁶ Para informação sobre o número total da população dos Distritos Municipais, vide a Tabela 1.

⁷ Percentagens da participação estimadas a partir dos dados do gráfico 2.

dominadas por pessoas que fazem parte da estrutura administrativa do Município (por exemplo, técnicos dos DM, DPO, secretários de bairros, chefes de quarteirão), facto que pode induzir a conclusão de que o processo de OP assumiu um carácter mais formal do que um verdadeiro exercício de cidadania por parte da população.

Em termos quantitativos, no que diz respeito aos factores limitantes da participação dos cidadãos no processo de OP, várias foram as razões mencionadas pelos entrevistados. As declarações de Secretários dos Bairros da Urbanização e Mafalala e ainda de um técnico distrital afecto ao OP sinalizam a existência de resistência e falta de interesse por parte da população em participar das sessões públicas devido a questões partidárias como demonstram as palavras que se seguem:

“A população não participa nas reuniões devido a algumas experiências que já teve em processos participativos onde é necessário auscultar os cidadãos. Estes dizem que as reuniões são de carácter partidário. Se alguém participa, no início da reunião até pode se tratar questões ligadas a agenda da reunião mas no meio da mesma alguém sempre vai meter questões de partido. Alguns de nós secretários de bairros é que têm esse problema de não saber distinguir as coisas”. (Secretários de Bairro da Urbanização e Mafalala)⁸. Então, seria ilusório afirmar que existe uma separação nítida entre as reuniões do processo de OP e as reuniões do partido no poder”. (Membro CC DM kamaxakeni⁹).

Este facto pode ser compreendido através da análise de Almonde & Verba (1995); Verba & Nie (1972) citados por Cunningham para quem a relutância pública de se envolver directamente em actividades locais tem a ver com a inefectividade dos fóruns de participação. Esses autores sustentam que a apatia dos cidadãos pode persistir mesmo com oportunidades para participação efectiva.

Ainda no que concerne aos constrangimentos que afectam o envolvimento dos cidadãos no ciclo de OP, outros entrevistados apontaram o ineficaz mecanismo de mobilização da população para participar das reuniões:

“A comunicação aos cidadãos para as reuniões públicas é feita por meio de convocatórias dos secretários dos bairros dirigidas aos chefes de quarteirão, que por sua vez são responsáveis por informar a população sobre a agenda e as datas de realização de reuniões. Porém, nem todos os

⁸ Francisco Albino Sive. Entrevistados no dia 29 de Junho de 2012 na Administrações dos Bairros da Urbanização e Mafala.

⁹ Reginaldo Macuacua. Entrevistado no dia 29 de Junho de 2012 na Administração do Distrito Municipal ka Maxakeni.

chefes de quarteirão conseguem cumprir com o seu papel na medida que, por motivos de ocupação com actividades de interesse particular (por exemplo, emprego) e de falta de incentivos financeiros na prestação de serviços ao Município e aos cidadãos acabam por não fazer chegar a informação à população, e alguns deles não tem a noção dos problemas que causam...”(Secretario de Bairro Maxaquene C).

Assente nessas declarações, é possível compreender que as razões da não participação massiva da população nas sessões públicas realizadas no âmbito do OP não se limitam apenas a falta de cultura de participação e ao desconhecimento da importância do exercício de cidadania por parte das pessoas como tem sido apontado na literatura. Existem outros factores determinantes que a inviabilizam. Por exemplo, a falta de incentivos abre espaço para o fraco cometimento das lideranças comunitárias no exercício das responsabilidades administrativas a si incumbidas, e consequentemente para a fraca aderência dos munícipes às reuniões.

O ambiente acima descrito no contexto da participação dos cidadãos nesse estágio entra em choque com os pressupostos teóricos democráticos-participacionistas que, de acordo com Cunningham (2009), referem que a participação efectiva na governação requer a maximização do engajamento activo dos cidadãos.

3.4.1.2 Participação Qualitativa

Além de variáveis quantitativas, o nível de participação dos cidadãos no ciclo de OP pode ser analisado sob ponto de vista da própria qualidade. Nesse sentido, em termos qualitativos, todos os entrevistados foram unânimes em mencionar que os cidadãos debatiam e defendiam com fervor a selecção de prioridades para os seus bairros e geralmente, as reuniões acabavam tomando mais tempo do que o cronometrado devido a dificuldades que eram encontradas na busca de consenso. Mesmo as mulheres que tem um histórico de fraca participação (participação não activa) por limitações culturais foram muito interventivas na discussão sobre que projectos deveriam ser priorizados para implementação nos seus bairros.

“As senhoras nos surpreenderam. Há muito tempo elas só aqueciam os bancos nas reuniões mas hoje em dia elas já não tem medo de discutir questões para a melhoria das condições de vida nos seus bairros. A participação delas fez muita diferença nas reuniões porque nós homens enquanto nos preocupamos, por exemplo, com questões de iluminação pública das ruas ao contrário elas priorizam a canalização de água nas residências porque isso tem a ver com as dificuldades que elas sentem no seu dia-a-dia”¹⁰.

¹⁰ Entrevista com Francisco Albino Sive no dia 29 de Junho de 2012 na Administração do Bairro da Urbanização

Este depoimento mostra que não obstante a fraca mobilização da população para a sua participação nas sessões públicas, no âmbito do OP, houve discussão de facto sobre os problemas que a apoquentam. Este cenário prova que a participação directa dos cidadãos é imprescindível para a afectação de demandas que vão de encontro às reais necessidades da população pois cada indivíduo de forma particular, sem representação, expõe aquilo que acha que é a preocupação mais comum para o seu bairro.

No contexto das sessões públicas, o grande desafio encontrado está relacionado com a actuação da equipa técnica, que não conseguiu aclarar à população a tipologia de projectos passíveis de serem implementados com recursos de OP. Considerando que as pessoas têm muitos problemas que precisam de intervenção municipal para serem colmatados e ao facto de não saberem orçamentar caíam no erro de identificar necessidades que não se circunscreviam a alçada do Município e que acarretaam elevados custos financeiros, além disso, impossíveis de serem colmatados com recursos de OP e num curto espaço de tempo como o de 1 ano. Essa situação foi agravada pelo facto do CMCM não dispor, no momento, de uma matriz com a Tipologia de Projectos passíveis de serem financiados com recursos de OP. Assim a equipa técnica, mal preparada, muitas vezes deixava passar para eleição projectos que dificilmente poderia ser implementados com a pequena percentagem do orçamento municipal disponibilizada para o OP.

Portanto, em função das constatações acima apresentadas, a conclusão preliminar é a de que a aderência dos cidadãos nas sessões públicas realizadas nos bairros não foi muito satisfatória, tendo se verificado um elevado grau de abstenção por parte dos cidadãos na fase de identificação de necessidades no ciclo de 2008 como corolário da tendência contínua de reprodução de padrões comportamentais herdados das instituições precedentes à adopção do OP, demonstrada a partir do recorrente distanciamento da população da vida pública, próprio dos períodos anterior a adopção de OP, com raízes no período de democracia popular.

Além da influência da trajetória histórica da governação centralmente planificada é possível verificar, no contexto da governação municipal em Maputo, um desequilíbrio na articulação entre os modelos de democracia representativa e democracia participativa onde o último sofre a captura da parte do primeiro, impedindo a sua efectiva implementação. Por exemplo, no ciclo de 2010 foi eliminada a participação directa dos cidadãos desta etapa, derivado da decisão de tomar

o DM como unidade de planificação e orçamentação, apostando numa participação do tipo institucional, limitada apenas aos representantes daqueles (membros dos CCDMs).

As sessões públicas, em alguns casos, dominadas por pessoas que fazem parte da estrutura administrativa do Município, propiciaram a participação directa dos cidadãos apenas na identificação de problemas gerais dessas unidades territoriais, negando aos mesmos o direito de priorizar e seleccionar os projectos de investimento. A dominância dos agentes técnicos da administração municipal em algumas sessões públicas pode despoletar suspeitas de uso de persuasão manipuladora das preferências populares, reduzindo o espaço colocado a disposição dos cidadãos para decidir sobre a alocação de recursos.

A abstenção coloca limites ao processo de prestação de contas da parte do Município em relação aos cidadãos, reproduzindo desta forma as patologias de representação para cuja colmatação foi adoptada a orçamentação participativa como um mecanismo de implementação da democracia participativa.

No ciclo de 2010, na fase de identificação de necessidades foi notável a fuga do governo municipal do processo de *accountability* popular apropriado para esta fase, além da limitação em termos de inclusão da população das decisões sobre a alocação dos recursos. Este cenário pode trazer a luz uma questão: até que ponto o OP, enquanto mecanismo da democracia participativa, poderá estar a contribuir para cobertura do défice da democracia representativa no Município de Maputo?

3.4.2 Participação na Definição de Prioridades

Após o encerramento das sessões públicas ao nível dos bairros, a participação dos cidadãos no ciclo do OP deu-se ao nível dos DMs. Contudo, essa participação configurou-se sob representação dos delegados de OP eleitos nas sessões públicas e dos secretários de bairros.

A participação efectuou-se nos CCDMs e caracterizou-se por dois momentos importantes – o da discussão e votação de projectos de investimentos do DM e o da eleição de 2 delegados e 1 secretário de bairro para representarem o DM a nível da sessão do CMM.

Uma vez definidas as áreas prioritárias de intervenção municipal, de acordo com as demandas

dos cidadãos, convocou-se os vereadores dos DMs, os directores e técnicos que respondem pelas áreas cujos projectos foram identificados (por exemplo, Água, Energia, infra-estruturas. Saneamento, etc), os técnicos do DPO, técnicos dos distritais afectos ao OP, secretários dos bairros, delegados de OP eleitos nos bairros e outras pessoas que fazem parte dos CCs a participarem das reuniões distritais para a discussão e definição dos projectos específicos para implementação em cada DM e elegeram dois delegados de OP e um Secretários de Bairro entre os presentes para fazerem o acompanhamento do resto do processo de OP.

Durante as reuniões, cada bairro indicou um representante para apresentar as 3 prioridades eleitas no seu respectivo bairro. De seguida, elaborou-se matrizes que compreendiam todas as propostas de projectos do DM. Um dos critérios importantes para a selecção e aprovação dos 3 projectos do DM, dentre os vários identificados era que os mesmos teriam que beneficiar um maior número maior de bairros em simultâneo e que pudesse ter um maior impacto a nível do DM.

A despeito do acima mencionado, uma das entrevistadas referiu que a aplicação daquele critério não era conveniente porque não deveria existir disparidades entre a unidade de planificação e a de orçamentação dos projectos. Estas duas teriam que coincidir,

A metodologia do OP não tinha um carácter representativo pois auscultava-se todos os bairros, no entanto uma pequena parte desses mesmos bairros beneficiava-se dos projectos, com impacto directo no nível de DM. Isso causou muita frustração aos cidadão que participavam mas nunca ganhavam projectos. Não tinha muita coerência auscultar a população de todos os bairros quando na verdade os benefícios eram para o nível de DM. Seguindo aquele princípio metodológico, cada bairro auscultado deveria ter pelo menos um projecto a implementar¹¹.

Os benefícios do OP tem que ser para o bairro pois é a este nível que se consulta a população - indo de encontro a aquilo que estabelecia a Metodologia de OP de 2008 – a unidade de planificação e implementação do OP é o bairro.

Um aspecto que merece ser destacado é que na fase de definição de projectos de investimentos torna-se importante a intervenção e capacidade de influenciar decisões por parte dos delegados de OP, lembrando que estes têm o papel de acompanhamento e fiscalização do processo de definição e de implementação de projectos.

São também os delegados do OP que negociam com a administração do DM certos projectos

¹¹ Entrevista com Alda Saide no dia 02 de Junho de 2012 no Conselho Municipal da Cidade de Maputo.

para o seu bairro ou que fazem cedências para que certos projectos, por limitação de recursos, sejam adiados nos respectivos bairros para serem implementados noutros que se demonstrem mais carentes. (Município de Maputo, 2010b).

De facto, a exiguidade dos recursos financeiros obriga que os delegados do OP abandonem a postura individualista e busquem o bem comum. Isso não significa que as suas preocupações não sejam relevantes mas sim que eles devem ter nos termos de Cunningham (2009) o sentimento de solidariedade para com os outros, que podem estar a enfrentar dificuldades maiores. Esta postura adapta-se a visão de Rousseau citado por Cunningham (2009) que destaca que a tomada de decisão colectiva democrática implica a necessidade dos cidadãos comprometerem-se a encontrar e promover o bem público, através do consenso.

Entretanto, além da solidariedade que deve existir entre os bairros constatou-se outros factores que poderão ter influenciado o processo de tomada de decisão na aprovação dos projectos de investimentos dos DMs. O facto dos delegados de OP não saberem orçamentar ditou a não aprovação dos projectos de seus bairros pois tiveram limitações sérias no debate para se achar o consenso necessário para a sua aprovação no DM.

“...Nós fomos votados para representar a população dos nossos bairros e defender a aprovação de projectos em nosso benefício mas o que aconteceu na realidade é que muitos de nós não conseguimos falar nada. Aqueles técnicos usavam expressões muito difíceis para a compreensão de como fazer a dita orçamentação dos projectos. Quando nós escolhíamos um projecto, eles diziam que isso vai custar muito dinheiro e automaticamente esse projecto era eliminado. Não conseguimos nos impor para aprovarem nossos projectos e como tal, no final nenhum projecto foi aprovado para implementação nos nossos bairros. Tudo aquilo que se discutia para nós era novo. A pergunta que eu te faço é: como uma pessoa é eleita para ser delegada de OP e não é capacitada para saber exercer o seu papel? O que aconteceu naquelas reuniões é que os que eram mais escolarizados e interventivos conseguiram ter pelo menos um projecto aprovado e nós os outros nada...” (Delegadas de OP do bairro de Costa do Sol). Os delegados na verdade são apenas representantes da população para estar ali nas reuniões de corpo presente (delegados de OP do bairros de Mavalane).

Alias, a perspectiva apresentada pelos delegados do OP ajusta-se com apresentada pelos técnicos distritais afectos ao OP que deixaram transparecer que os delegados na sua maioria foram participar da reunião do CCDM no entanto sem muita expressão:

Alguns delegados não puderam discutir e influenciar efectivamente a aprovação de projectos para os seus bairros por falta de experiência de participação em reuniões onde participam os seus dirigentes (secretários de bairros e vereadores dos DMs). Eles não sabem como se comportar e receiam contradizer as opiniões dos seus dirigentes por medo de sofrer represálias, no entanto, se limitam a concordar com tudo o que é decidido. (Técnicos do DM KaMaxaquene¹²).

¹² Entrevista com Abelardo Velichande e Reginaldo Macuacua

A interpretação que se pode fazer é que o fraco domínio do orçamento público e a fragilidade da cultura democrática participativa dos cidadãos influencia o seu desempenho na orçamentação. Na verdade, os dados indicaram que entre os diversos actores que participam do processo de orçamentação participativa existe desigualdades no que diz respeito a informação e conhecimentos básicos sobre a afectação de recursos para a realização de despesas específicas, facto que contribui para manter a forte hierarquização e centralização do poder nos fóruns de participação. Deste evento resultou que, em muitos casos, os delegados participaram na planificação e não discutiram o orçamento em si e, no fim, quem verdadeiramente decidiu sobre o destino dos recursos públicos foram os membros influentes da estrutura administrativa dos DMs e do Município.

Portanto, as decisões tomadas não reflectem a contribuição efectiva dos delegados de OP e outros membros representativos da população. Relativamente a estas observações conclui-se que a prevalência de actores ou grupos dominantes tem que ver, até certo ponto, com o passado histórico da governação que favorece a reprodução de padrões comportamentais herdados das instituições precedente a adopção do OP, em que o processo de tomada de decisão incluía somente os membros e titulares dos órgãos autárquicos sem que houvesse contribuição efectiva dos cidadãos. Tais padrões comportamentais limitam as possibilidades de participação efectiva dos cidadãos e nessa lógica, parafraseando Hall & Taylor (2003), as mudanças institucionais pretendidas com a implementação do OP no Município de Maputo são passíveis de ocorrer mas dentro da lógica do *path dependence*.

A ausência de capacitação anterior a participação dos delegados de OP na sessão do CCDM com intuito de habilita-los a lidar com assuntos financeiros contribuiu para o fraco nível de intervenção daqueles na orçamentação.

Pateman (1992) citada por Neto (2009) defende que o exercício da participação efectiva requer um treinamento social devido a falta de informação e capacitação popular quanto aos instrumentos e mecanismos existentes. A participação tem uma função educativa por isso é importante que os cidadãos sejam capacitados para exercer uma escolha responsável, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de uma consciência crítica quanto às demandas sociais e às decisões políticas.

3.4.3 Participação na Aprovação e Validação de Projectos de Investimentos

Posteriormente a consolidação do OP, seguiu a fase de Aprovação do OP pelo COP. De acordo com a Metodologia de OP (2010), o COP é uma instância máxima da “instituição” OP. Cabe-lhe a responsabilidade política de aprovação dos projectos do OP. A existência e papel do COP conferem legitimidade e confiança ao processo. Constitui um espaço de discussão e aprovação das propostas de projectos de investimento, onde deveriam ter participado os 14 delegados eleitos a nível dos 7 DMs, 7 secretários de bairro, representando cada um o seu respectivo DM, os vereadores que administram os DMs, os vereadores que respondem pelas áreas, os técnicos dos DMs e do CMCM, os directores dos diversos gabinetes do CMCM.

Embora a responsabilidade pela condução do processo de definição de projectos tivesse sido incumbida aos DMs, o poder de decisão final sobre a selecção dos projectos da carteira do OP manteve-se nas mãos do CMCM.

Quem define em última instância os projectos a serem implementados são os vereadores e o Presidente do Município a nível central. Estes aprovam projectos que acham convenientes de acordo com o dinheiro disponível e com aquilo que são as promessas contidas no seu Manifesto Eleitoral aos munícipes e que foi transformado no Programa Quinquenal do Município¹³.

Para salientar o acima mencionado, importa referir que os cidadãos representados através dos delegados do OP não participaram da aprovação do OP no CMCM¹⁴, tendo este sido aprovado sem observar esse passo.

Estas declarações defendidas pelos entrevistados substanciam a tese de Bordieu (2001) citado por Cameron e Ojha (2007), segundo a qual, ainda que se institucionalize processos de participação, processos de decisão “não genuinamente colegiais” continuam a acontecer ao recorrente controlo das esferas de tomada de decisão, feito por pessoas que usufruem de privilégios simbólicos nesse processo de tomada de decisão.

Por outro lado, a noção que se vai gerando em torno dos processos participativos na governação local pode ser interpretada a partir do contexto em que as autarquias foram concebidas. Parafraseando Forquilha (2007), pode-se considerar que o facto de o Município de Maputo se ter

¹³ Entrevista com Abelardo Velichande no dia 15 de Fevereiro na Administração do Distrito Municipal Ka Maxakeni

¹⁴ Entrevista com Joao Calenga no dia 24 de Maio de 2012 no Conselho Municipal da Cidade de Maputo

tornado numa autarquia, numa altura em que as lógicas e práticas administrativas do Estado fortemente hierarquizado e Centralizado se faziam sentir de forma muito intensa na governação não permitiu o rompimento com os padrões de gestão autoritária adoptados no passado.

Nesse sentido, as tentativas de envolvimento dos cidadãos na governação no sentido de maior aproximação e partilha de poder de decisão são fortemente influenciadas pelas instituições do regime passado, no qual as decisões eram tomadas por pessoas que faziam parte da máquina administrativa do Estado, sem qualquer possibilidade de inclusão dos cidadãos. Por esse motivo, o Município de Maputo continua refém de uma gestão centralizada e autoritária, que faz com que os cidadãos permaneçam excluídos do centro de tomada de decisão em momentos importantes da sua participação no ciclo do OP.

Neste aspecto particular, Schafer (1974) citado por Cunningham, adverte que excluir da tomada de decisão pessoas que confrontam o problema em questão em qualquer desses estágios enfraquece a participação efectiva e o entusiasmo em participar nos outros. Por outras palavras, impedir a participação dos cidadãos em qualquer um dos estágios relevantes do ciclo de OP pode acarretar deficiências no exercício da cidadania, na angariação de soluções para os seus problemas e na gestão dos empreendimentos.

Por outro lado, em termos de partilha do poder de decisão na alocação de recursos, analisando entre aquilo que foram as principais preocupações dos cidadãos e o leque de projectos aprovados, a presente pesquisa apurou a existência de aspectos tendentes a minimizar às prioridades por estes seleccionadas. A título de exemplo, todos os DMs, excepto Ka Mpfumo apresentaram uma preocupação comum relacionada a área de energia (iluminação pública e instalação do sistema *credilec*)¹⁵. Contudo, nenhum dos DMs teve um projecto aprovado para responder a essa preocupação.

Para realçar este facto, os dados demonstram que no que concerne a hierarquização de preferências nas fases de identificação de necessidades e definição de projectos, os cidadãos do Bairro Inguane do DM Ka Nyaka apontaram como primeira preferência, a ¹⁶colocação de postes de energia na via pública e iluminação da via e de todas as residências do Bairro. O argumento

¹⁵ Município de Maputo (2008b). *Principais Prioridades por Distrito Municipal*.

¹⁶ CMCM (2008d). *Informação Básica dos Projectos Distritais Definidos no Âmbito do OP. DM Inhaca*

que justificam a eleição dessa prioridade é a inexistência em todo o Bairro de Inguane de iluminação pública e das residências quando boa parte dos moradores possuíam electrodomésticos. Todavia, esta prioridade não foi atendida.

A atitude do governo municipal face a demandas dos cidadãos pode justificar-se em primeiro lugar, pela ausência de definição, no período em estudo, da tipologia de projectos passíveis de serem implementados com recursos de OP, e em segundo lugar, a exiguidade de recursos financeiros para atender a uma demanda dessa dimensão, que nem sequer se circunscreve a alçada do Município.

No processo de OP de 2010, as prioridades aprovadas reflectiam os anseios dos membros da estrutura governativa do município na medida em que o processo não envolveu a participação directa dos cidadãos. Tendo, aqui, funcionado o critério da representatividade não se pode concluir que as prioridades eleitas por aqueles coincidam exactamente com aquelas que poderiam ter sido seleccionados e aprovados pela população se o processo tivesse tido lugar no bairro como unidade de planificação.

Portanto, a partir dos dados pode-se concluir que no que respeita ao processo de acomodação de prioridades demandadas pelos cidadãos, durante as sessões públicas, notabilizou-se que não obstante os cidadãos não terem exercido uma influência razoável na decisão final sobre as suas prioridades, o governo municipal buscou integrar as preocupações daqueles no OP de 2008. Embora alguns projectos aprovados para cada DM não se enquadrem entre os mais eleitos a nível local (em termos hierárquicos), o governo municipal procurou, pelo menos superficialmente, acomodar projectos de interesse dos cidadãos na medida em que a análise que incidiu sobre os Mapas de Sistematização de Informação dos Projectos definidos nas sessões dos CCDMs permitiu evidenciar tal preocupação.

Ora, a tabela a seguir ilustra o conjunto de projectos aprovados e a respectiva distribuição de recursos para a sua materialização.

Tabela : Distribuição dos Recursos do OP por Projectos e por Distritos Municipais – 2008

NOME DO DISTRITO	DESIGNAÇÃO DO PROJECTO	ORÇAMENTO (MT)
Ka Mphumo	Construção de seis (6) sanitários públicos	2,941,000
Ka MaxaKeni	Construção de 03 pontecas passadiças para ligação de diferentes bairros	250,000
Ka Mavota	Construção de 03 fontanários nos Bairros de Albasine, Laulane e Mahotas	900,000
Ka Nyaka	Construção de 2 fontanários no Bairro Nhaquene	250,000
	Construção de um mercado no Bairro Inguane	1,200,000
	Construção de um centro de apoio às mulheres e crianças	2,898,000

Fonte: Conselho Municipal de Maputo. Departamento de Programação e Orçamentação¹⁷

Como se pode observar na tabela acima, no âmbito do processo de OP do ciclo de 2008, cada DM teve um certo número de projectos aprovados pelo COP para implementação e que abrangem um número superior que o de um bairro conforme a filosofia adoptada, segundo a qual, não obstante ter se definido que a unidade de planificação e implementação é o bairro, os projectos de OP devem ter impacto sobre o DM.

Todavia, sob ponto de vista de representatividade das unidades territoriais, a partir da tabela acima, pode-se contemplar o grande distanciamento entre o número de bairros com projectos aprovados e aqueles que não os tiveram. Não obstante todos os 64 bairros terem sido consultados sobre as suas preferências para a alocação de recursos para a concretização de obras e serviços para a satisfação das suas necessidades, um número menor desses bairros conseguiu influenciar a aprovação de projectos para a implementação nas suas unidades territoriais. Os investimentos municipais foram concentrados num pequeno número de bairros.

3.5 Participação na Implementação, Monitoria e Fiscalização dos Projectos de Investimentos

O ciclo do processo do OP termina com a entrega da obra aos cidadãos. Para se chegar a esta etapa deve existir um conjunto de acções partilhadas e coordenadas entre os vários intervenientes. As tais acções integram-se na implementação, na fiscalização e na monitoria dos

¹⁷ Município de Maputo (2008e). *Distribuição dos Recursos do OP por Projectos e por Distritos Municipais*

projectos. Neste processo, todos os actores (o CMM e os cidadãos, através dos delegados do OP) têm responsabilidades. (Município de Maputo: 2010b).

A partilha de responsabilidades entre governantes e governados constitui um elemento adicional sujeito a inquietudes, no exercício da participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa. Relacionado a isso surge a dúvida sobre como as responsabilidades foram partilhadas entre os principais actores no processo de orçamentação participativa.

Na análise relativa a esta questão averiguou-se que a divisão de tarefas esteve aquém do desejável pelo facto de no processo de implementação dos projectos não se ter criado condições para a integração dos cidadãos na monitoria e fiscalização desse processo. Nenhum grupo que integrasse a população foi criado para fazer a monitoria e fiscalização do processo de implementação dos projectos do OP. Nem entre os delegados do OP que fizeram parte do COP e que supostamente deveriam representar a população não se criou esse grupo de fiscalização.

Entretanto, esta situação causou o enfraquecimento do *accountability* como um dos momentos importantes desse processo na medida em que os cidadãos careceram de informações básicas para questionar e até mesmo contradizer os governantes. A despeito disso, Gohn, (2001:89), desperta a atenção de que o OP não se deve tornar um instrumento a mais nas mãos das elites políticas municipais, falando em nome das comunidades como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objectivos de se tornarem mecanismos de controlo e fiscalização dos recursos públicos.

Por outro lado, a análise feita acerca da capacidade de resposta do governo municipal aos projectos demandados pelos cidadãos, constatou-se que OP tão pouco assegurou o retorno das demandas emitidas pela população pelo corpo do executivo municipal. Dito de outra forma, o facto de se ter afectado recursos para a implementação dos projectos que constam na tabela n° 3 não implicou necessariamente a sua materialização.

A tabela que segue apresenta o ponto de situação da execução dos projectos do OP de 2008.

Tabela : Ponto de Situação dos projectos de Orçamento Participativo do 1º Ciclo de OP em 2011

Nome do Distrito	Designação do Projecto	Orçamento Inicial	Valor Executado	Nível de Execução (%)	Observação
Ka Maxakeni	Construção de Pontecas Passadiças	199,915	139,915	100	Executado em 2011
Ka Mavota	Construção de 3 fontanários nos Bairros de Albasine, Laulane e Mahotas	900,000	0	0	Não executado
Ka Mphumo	Construção de seis (6) sanitários públicos	2,941,000	0	0	Não Executado
Ka Nyaka	Construção de 2 fontanários no Bairro Nhaquene	250,000	0	0	Não executado
	Construção de um mercado no Bairro Inguane	1,200,000	959,452	53	Em execução
	Construção de um centro de apoio às mulheres e crianças	2,898,000	2,016,517	71	Em execução

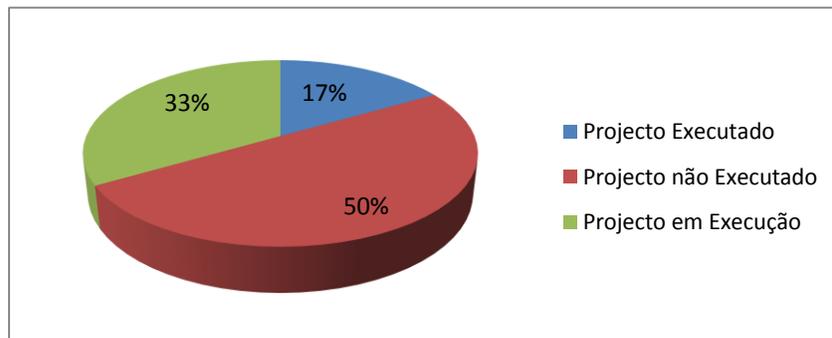
Fonte: Adaptado pela autora a partir do quadro disponibilizado pelo Departamento de Programação e Orçamento do CMM¹⁸.

O balanço feito em 2011 sobre o nível de execução dos projectos da carteira do OP até 2011, ilustra que, até a altura, apenas o DM Ka Maxakeni tinha os seus projectos concluídos. Nos DMs Ka Mavota e Ka Mphumo simplesmente nem se tentou iniciar o processo de implementação enquanto que no DM Ka Nyaka além de dois projectos em execução estarem significativamente atrasados um projecto foi abandonado.

O gráfico 4 permite observar que do total de seis projectos aprovados no OP de 2008 para implementação nos quatro DMs, cerca de 17% foram executadas por completo, 33% ainda em execução e 50% não executadas. No que diz respeito a esses últimos, os seus trabalhos ainda não iniciaram e não estão inclusos no Orçamento de Investimentos de 2011, o que provavelmente implica que tenham sido abandonados.

¹⁸ Município de Maputo (2011b). Ponto de Situação dos projectos de Orçamento Participativo do 1º Ciclo de OP em 2011

Gráfico : Situação dos Projectos do OP 2008, em 2011



Fonte: Adaptado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Município de Maputo.

O gráfico 3 mostra, ainda, que 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.

A partir deste cenário, é perceptível que a materialização efectiva das demandas é uma questão que coloca desafios à capacidade de resposta do governo municipal às demandas dos seus cidadãos. Tanto o atraso quanto o abandono da materialização dos projectos demandados pela população e aprovados inicialmente pelo próprio governo pode significar que este não consegue honrar com os seus compromissos diante dos cidadãos do seu Município.

Os pressupostos básicos da teoria da democracia participativa sustentam que realização das demandas é um elemento impulsionador da participação dos cidadãos. Servindo-se dessa tese pode-se afirmar que, para impulsionar uma maior participação dos cidadãos no ciclo do OP bem como em outros mecanismos de governação participativa é necessário que as demandas emitidas pela população, ao executivo municipal, sejam efectivamente atendidas dentro de curto espaço de tempo para esta reconheça que na verdade o governo por si eleito trabalha para a melhoria das suas condições de vida.

Lamentavelmente, não foi o que aconteceu no ciclo de OP de Maputo pois mesmo os poucos bairros contemplados com projectos de investimento ficaram insatisfeitos devido, por um lado, a não implementação dos seus projectos nos seus bairros sem nenhuma justificação prévia por parte das estruturas administrativas do Município e, por outro lado, aos atrasos significativos na execução dos projectos de OP de 2008. Desse modo, o processo de OP não assegurou uma maior

distribuição de recursos públicos nem a melhor capacidade de resposta aos cidadãos, tendo assim, contribuído para ¹⁹ incrementar a frustração dos cidadãos relativamente ao governo municipal.

Constatou-se através das entrevistas bem como dos documentos, diversos obstáculos que contribuíram para a inviabilização das obras e serviços demandados pela população. Em primeiro lugar, a alternância na gestão municipal que se deu com a entrada do novo Presidente do Município, David Simango, como consequência das eleições autárquicas de 2008 num ano em que deveriam ser implementados os projectos de OP, terá influenciado o atraso na sua execução na medida em que parte do tempo nesse ano foi dedicada a reestruturação interna dos órgãos municipais²⁰. Em segundo lugar, a centralização dos recursos financeiros nas mãos do CCMCM contribuiu para demora na canalização dos fundos aos DMs.

Além disso, todos os projectos aprovados com vista a resolver os problemas de abastecimento de água nos bairros, através da construção de fontanários não foram materializados devido a existência de projectos paralelos àqueles sob a gestão do Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água (FIPAG)²¹.

Outros problemas estão relacionados à falhas na previsão de recursos necessários para o financiamento dos projectos. Como corolário disso, o processo de implementação de alguns projectos exigiu o reforço de verbas para a sua conclusão. Por exemplo, o projecto ²²“*Construção de um Centro de Apoio às Mulheres e Crianças*” teve que ser reforçado em 248,438 Meticais para a sua conclusão e por motivo de escassez de recursos houve demora na afectação de tal verba. Mas existe outra explicação não descartável que pode ser feita recorrendo aos pressupostos teóricos democráticos-participativos que de acordo com Cunningham (2009) sustentam que os governos representativos, normalmente quebram as suas promessas e prestam pouca atenção às preocupações dos cidadãos, excepto de modo superficial, e portanto, somente quando as eleições se aproximam.

¹⁹ Entrevista de Grupo no Distrito Municipal Ka Mavota no dia 29 de Junho

²⁰ Entrevista com Fernando Ngonhamo, Alda Saide e Eduardo Nguenha

²¹ A orçamentação de projectos no âmbito de OP coincidiu com a expansão da rede de abastecimento de água pelo FIPAG nos bairros suburbanos do Município de Maputo, o que levou ao cancelamento da implementação de projectos da área de água.

²² Município de Maputo (2011). Orçamento de Investimento de 2011

Grande parte dos Secretários de Bairro que não conseguiu influenciar a aprovação de projectos de investimento a favor dos seus bairros a partir do OP mostrou-se muito descontente,

O OP não trouxe nada de novo no meu bairro pelo contrário nos fizeram passar vergonha em frente da população porque nos pediram para convocar os cidadãos desse bairro para escolherem três necessidades para que o governo possa nos dar o dinheiro para melhorar alguma coisa mas no final de tudo o meu bairro não recebeu esse dinheiro. As pessoas que participaram lá na reunião estão sempre a perguntar a mim quando é que vai se reabilitar os fontanários do bairro. (Secretário do bairro de Nhaquene)

As informações colectadas dão indícios de que os progressos alcançados na prática de gestão municipal com a implementação do OP ainda são pouco significativos. Embora preconize a partilha de poder de decisão e de responsabilidades entre o executivo municipal e cidadãos, o OP não conseguiu romper com a falta de transparência na tomada de decisão e com o padrão de gestão autoritária. Houve mais consulta do que participação efectiva, tendo a participação dos cidadãos se restringido a fase identificação de necessidades, onde exerceu o papel importante na eleição de prioridades e de delegados do OP. No processo de tomada de decisão em si, não se pode falar da participação efectiva dos cidadãos na medida em que foi de carácter consultivo sem nenhuma expressão. O facto de ter havido exclusão dos delegados na aprovação final dos projectos a nível do CMM reforça este ponto de vista.

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

Portanto, o OP possibilitou algum tipo de participação dos cidadãos embora não tenha sido no nível desejável a partir do momento em que o executivo procurou ouvir as principais preocupações da população. Isso é compreensível se for considerado o facto de OP ainda constituir um processo que se encontra numa fase embrionária cuja metodologia carece de constantes ajustes para possibilitar o aperfeiçoamento do processo, particularmente para permitir a plena participação dos cidadãos em todos os estágios do seu ciclo.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4.1 Conclusão

A questão central que o presente trabalho se propôs a responder é em que medida o Orçamento Participativo, enquanto mecanismo de governação municipal democrática, significou a participação dos cidadãos no período de 2008 -2010/11.

Considerando o processo de implementação de OP, no período analisado, como resultado duma mudança institucional buscou-se explicar os resultados da participação dos cidadãos como derivados do passado histórico inerente aos padrões de relacionamento institucionalmente estabelecido entre o governo e os cidadãos, recorrendo dessa forma as premissas teóricas lançadas pela abordagem do Neo institucionalismo histórico (com enfoque particular para a vertente de *path dependence*). Para complementar a análise empregou-se a teoria da democracia participativa pois a mesma defende a adopção de mecanismos de participação que permitem o exercício directo da cidadania e a partilha do poder para a consolidação democrática.

A análise das entrevistas providenciou ilustrações das consequências das características institucionais como factores que explicam a complexidade de se mover em direcção a uma participação efectiva dos cidadãos no processo de OP. Em diversas etapas do processo de OP dos Ciclos analisados no presente ensaio foi possível detectar a ocorrência de elementos comportamentais, da parte dos actores, que constituem, ate certo ponto, uma reprodução de padrões comportamentais herdados das instituições precedentes à adopção do OP.

Em conformidade com as hipóteses do trabalho conclui-se que apesar dos avanços verificados no relacionamento entre o governo municipal e os cidadãos, derivados das oportunidades apresentadas pelo OP, a participação dos cidadãos nas duas edições foi de carácter formal e consultivo pois o seu espaço de actuação limitou-se no acto de levantamento de problemas, discussão e eleição de prioridades e de delgados do OP quando na verdade, o que confere mais sentido ao exercício da orçamentação participativa é o envolvimento dos cidadãos em todo o ciclo do processo. O que salientou esse facto foi, por um lado, o fraco diálogo que houve entre os representantes do governo e os cidadãos no debate sobre os projectos de investimentos devido a incapacidade destes últimos de discutir questões ligadas a orçamentação e, por outro lado, a fraca

inclusão dos membros representantes da população na tomada de decisão sobre os projectos finais do OP.

Embora os cidadãos tenham oportunidades para maximizar a sua participação na governação municipal, os espaços foram marcados por uma forte centralização da tomada de decisões pelos membros da estrutura administrativa do Município em detrimento da partilha do poder que se pressupunha que deveria ter existido entre o governo municipal e os cidadãos. Deste facto resultou que as deliberações tomadas sobre a componente orçamental no ciclo de OP não foram de carácter público mas sim político.

Além do acima exposto, o processo em si apontou para sérias fragilidades, das quais a não contemplação de um debate explícito sobre a dimensão financeira do OP pelos cidadãos durante as reuniões realizadas nos bairros, facto que reduziu o verdadeiro significado da participação no processo de orçamentação participativa. Na verdade, os cidadãos não participaram na orçamentação através da discussão sobre a alocação dos recursos mas sim na planificação do desenvolvimento dos seus territórios onde identificaram as principais preocupações e áreas que precisam da intervenção municipal.

O governo municipal não deu o *feedback* a população relativamente as motivações que levaram a aprovação de alguns projectos em prejuízo de outros e muito menos assegurou o retorno das demandas implementadas em tempo útil ou seja verificou-se a existência de atrasos significativos na implementação dos projectos da carteira do OP 2008. Além disso, os cidadãos não tiveram nenhum papel na monitoria e fiscalização da implementação dos projectos e o *accountability* esteve aquém do desejável.

Portanto, contemplando a análise que foi feita nesse trabalho tem que o sucesso da participação dos cidadãos no ciclo do OP depende da vontade política do governo em esforçar-se para superar a lógica de centralização do poder de tomada de decisão e tentar implementar as políticas públicas efectivamente em conjunto com os cidadãos.

4.2 Recomendações

Face a fraca participação dos cidadãos no processo de orçamentação participativa no Município de Maputo, a presente pesquisa recomenda:

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

A compreensão do que é o Orçamento Público e do seu processo de elaboração constitui o primeiro passo para a melhoria da participação dos cidadãos e outros actores no debate sobre dimensão financeira do OP. Se tratando de uma inovação na governação municipal é importante que o OP seja amplamente divulgado a todos os níveis da sociedade, principalmente nos bairros de modo a permitir o acesso a informação básica sobre como participar e influenciar decisões no âmbito do processo de OP. Por essa razão, é recomendável o estabelecimento de parcerias com ONG's e a Sociedade Civil local, cujo papel se traduziria na capacitação das pessoas sobre os direitos e deveres do Município para com os cidadãos e destes face a aquele, formações sobre questões ligadas ao orçamento como um instrumento importante da acção governativa. Isto pode ser feito através da formação de voluntários nos bairros que teriam como papel coordenar acções de divulgação de informação sobre o OP e outros mecanismos de governação participativa junto a população.

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

Os recursos financeiros da carteira do OP devem ser descentralizados para a gestão directa dos DMs de modo a permitir a flexibilidade necessária no desembolso de fundos no tratamento de questões logísticas ligadas ao OP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio de & AVRITER, Leonardo (1994). *A política do orçamento participativo: nova forma de relacionamento entre estado e sociedade civil*. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPCS.

BARROS, Jaqueline de Melo (2004) *Os desafios da participação popular no orçamento participativo no município de São Gonçalo*.

BRETT, Eduard (2001) *Participation and Accountability in development management*. Documentos de Discusión sobre el Tercer Sector, Núm, 10.

CABANNES, Yves & AI (2009) *Perguntas Frequentes sobre o Orçamento participativo*. Serie caixa de ferramentas de Governação Urbana. UN-HABITAT/Iniciativa Comunitária EQUAL.

CAMERON, John & OJHA, Herman (2007). *A Deliberative Ethic for Development: Nepalese Journey from Bourdieu though kant to Dewey and habermas*. International Journal of Social Economic. Vol 34.

CUNNINGHAM, Frank (2002). *Teorias da Democracia – uma introdução crítica*. Tradução Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: artmed, 2009.

DIAS, Nelson (2008a), “Uma outra democracia é possível?” *As experiências de Orçamento*. e-cadernos ces, 1, 183-205.

DIAS, Nelson.(2008b) *Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política*. Lisboa : SIG.

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

FORQUILHA, Salvador Cadete (2007). “Remendo novo em Pano velho”: o impacto das reformas de descentalização no processo de governação local em Moçambique. Conferência Inaugural do IESE sobre “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”.

GUERREIRO, E. P (2009) *Desenvolvimento Sustentável e Governança Participativa: Arranjo Produtivo Local e Parque Tecnológico de Santos*. São Paulo.

GIL, António Carlos (1994). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 4 ed, São Paulo: Atlas

GOHN, Maria da Glória (2001) *Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular*. Petrópolis:S/ed.

GONÇALVES, Alda T. (2009) *Orçamento Participativo: “Um Contributo para a Construção da Cidadania e da Democracia nos Níveis Locais”*. NÚCLEO DE ESTUDOS E CONHECIMENTO.

HALL, P. & TAYLOR, R. (2003). *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*, Lua Nova N° 58

LUCHMANN, Ligia Helena Hanan. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência de orçamento participativo de porto Alegre*. São Paulo: Universidade estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MAE-DNDA (2009). *Manual de Formação de Funcionários Municipais em Matérias de Planificação e Programação Orçamental*.

MAP Consultoria (2011). *Guião de Consulta para a Participação Comunitária e da Sociedade Civil na Promoção da Boa Governação- Âmbito Municipal*. Maputo: Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil.

MARCONI, Marina Andrade & LAKATOS, Eva Maria (2009). *Metodologia do Trabalho Científico*. 7ª edição. São Paulo.

MERKLEIN, Anne (2009) *Governança Urbana e Estratégias de Redução da Pobreza em Maputo – exemplos do desenvolvimento actual*. Revista Científica Inter-Universitária – Economia, Política e Desenvolvimento. Vol.1. N° 3.

MIRANDE, Sandro Ari Andrade (2008) *A crise da democracia representativa e a reforma política*. São Paulo.

NETO, Nilo Cruz (2009). *Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luís – Dissertação apresentada ao Curso de mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas*.

NEVES, José Luís (1996) *Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades*. Cadernos de pesquisa em Administração, São Paulo: vol 1, No 3.

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”

OLIVEIRA, Nilza de (2009). *Orçamento Participativo como ferramenta de Combate a exclusão Social e Escola de Cidadania*.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (2001) *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: Uma Análise Neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª ed. Lisboa: gradiva

SANTOS, B. & AVRITER, L. (2002). *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Civilização brasileira, Rio de Janeiro.

SOUSA, Octávio de (2011). *Representação e Participação: O Caso da Assembleia Municipal de*

Xai. Monografia apresentada 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.

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

WAMPLER, Brian (2007) *Participatory Budgeting: Public Sector Governance and Accountability Series*. ANWAR SHAH. WORLD BANK.

Município de Maputo (2008a). *Metodologia do Orçamento Participativo*.

Município de Maputo (2010). *Metodologia do Orçamento Participativo*. 2ª edição

Município de Maputo (2008b). Principais Prioridades por Distrito Municipal.

Município de Maputo (2008c). *Mapas de Sistematização das Informações sobre os Projectos Distritais*.

Município de Maputo (2008d). *Distribuição dos Recursos do OP por Projectos e por Distritos Municipais*

CMM (2008e). Informação Básica dos Projectos Distritais Definidos no Âmbito do OP. DM Inhaca

Município de Maputo (2011a). *Orçamento de Investimento de 2011*

Município de Maputo (2011b). *Ponto de Situação dos projectos de Orçamento Participativo do 1º Ciclo de OP em 2011*

Legislação

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 8/97 de 31 de Maio. *Regulamento de Organização e Funcionamento do Município da Cidade de Maputo*.

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

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

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

serviços técnicos e administrativos dos municípios

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

ANEXO I: GUIÃO DE PERGUNTAS

As questões presentes neste guião visam apresentar junto às pessoas e instituições relevantes para o estudo o fornecimento de informação relevante para a elaboração de trabalho de fim de curso com o tema: Participação dos Cidadãos no Processo de Orçamentação Participativa no Município da Cidade de Maputo (2008-2011). Sendo para fins meramente académicos, agradece-se a vossa colaboração, respondendo as questões abaixo:

a) Perguntas gerais

1. Como concebem o Orçamento Participativo (OP)?
2. Quando é que o OP foi adoptado pelo Município de Maputo? De quem foi a iniciativa? Com que objectivo?
3. Quando é que iniciou a implementação do OP no Município de Maputo?
4. Como é que funciona o processo de orçamentação participativa?
5. Quem são os principais actores envolvidos no ciclo do OP? Qual é o papel de cada um?
6. Quais são os benefícios que o OP traz para o Município e seus cidadãos? E para a Administração local? Quem se beneficia do OP?

b) Dimensão financeira

1. Que percentagem do Orçamento municipal total é disponibilizada para sustentar o processo de OP?
2. Quais são os critérios de distribuição dos recursos no âmbito do Orçamento Participativo? Por sector? Por distrito municipal? Por bairro?
3. Onde é decidido o OP e quem tem poder para tomar decisão?
4. Existem processos para garantir a prestação de contas do OP?

c) Dimensão Participativa

➤ Participação dos cidadãos

Para responder ao objectivo específico número 1 do presente trabalho, que é “*mostrar de que forma os cidadãos influenciam as decisões nas etapas do Ciclo do Orçamento Participativo de Maputo*” elaborou-se as seguintes questões:

1. Quais são as principais etapas do ciclo do OP em que os cidadãos devem intervir para influenciar a tomada de decisão sobre a alocação de recursos?
2. Em que etapa os cidadãos tiveram a oportunidade para escolher os projectos que deveriam ser implementados no seu bairro ou Distrito Municipal?
3. Como os cidadãos influenciam as decisões tomadas nas sessões do ciclo do OP?

4. A quem cabe em última instância a decisão sobre a alocação de fundos para os projectos no seleccionados no âmbito do OP?
5. Houve participação dos cidadãos em todos os estágios do ciclo do OP? Não/Sim? Porquê? Até que estágios participaram (2008; 2010/2011)?

Para responder ao objectivo específico número 2 do presente trabalho de pesquisa que é “*compreender de que maneira se configurou a participação dos cidadãos envolvidos na implementação do OP*” elaborou-se as seguintes perguntas:

6. Quem participa do processo de orçamentação participativo e quem são os principais actores? Qual o papel de cada um?
7. Quantas pessoas participaram nas reuniões do OP para identificação de necessidades em 2008, 2010/2011?
8. Houve mobilização da população para participação nas reuniões do OP? Acha que essa mobilização foi suficiente a ponto de estimular os cidadãos a participarem?
9. Quais foram os meios de comunicação privilegiados para fazer chegar a informação sobre as reuniões à população? Acha que as estratégias de comunicação foram eficazes?
10. Como avalia a participação dos diversos actores (mulheres, homens, vereadores, secretários do bairro, membros do CC, delegados do OP, etc) no ciclo do OP em 2008 e 2010/ 2011?
11. As pessoas conseguem fazer uma distinção entre reuniões de OP e reuniões partidárias?
12. Que prioridades foram discutidas para eleição no OP e quais delas foram aprovadas para implementação em 2008, 2010/2011?
13. Os projectos seleccionados atenderam suficientemente as demandas dos cidadãos?
14. Acha que o OP enquanto instrumento de governação municipal democrática viabilizou a participação dos cidadãos? Como?

Para responder ao objectivo específico número 3 do presente trabalho de pesquisa que é “*identificar os desafios da participação dos cidadãos no ciclo do Orçamento Participativo e na Gestão Municipal Participativa no geral*” elaborou-se as seguintes questões:

15. Que resultados foram produzidos para pelo OP no Município de Maputo?
16. Que estruturas (condições) foram criadas para permitir a participação dos cidadãos no OP?
17. Que factores influenciaram positivamente a implementação do OP? E quais foram as principais fragilidades do processo de OP?
18. Qual foi o nível de envolvimento dos cidadãos na implementação do OP em 2008 e 2010/11
19. O que falhou na implementação do OP e o que deveria se feito para superar tais dificuldades?

20. Houve colaboração de todas as partes envolvidas no ciclo do OP?
21. Que balanço faz sobre o andamento dos ciclos do OP de 2008, 2010/2011?
22. Que progressos foram conseguidos pelo município e seus cidadãos na governação municipal?
23. Acha que as actividades realizadas produziram mudanças na vida dos cidadãos do município? De êxemplos
24. Que aspectos deveriam ser reforçados para a melhoria de futuros ciclos de OP?
25. Quais são os desafios que se colocam ao pessoal do município no processo de orçamentação participativa?
26. O que recomenda ao Conselho Municipal e outros para a consolidação do OP?

➤ **Participação do Género**

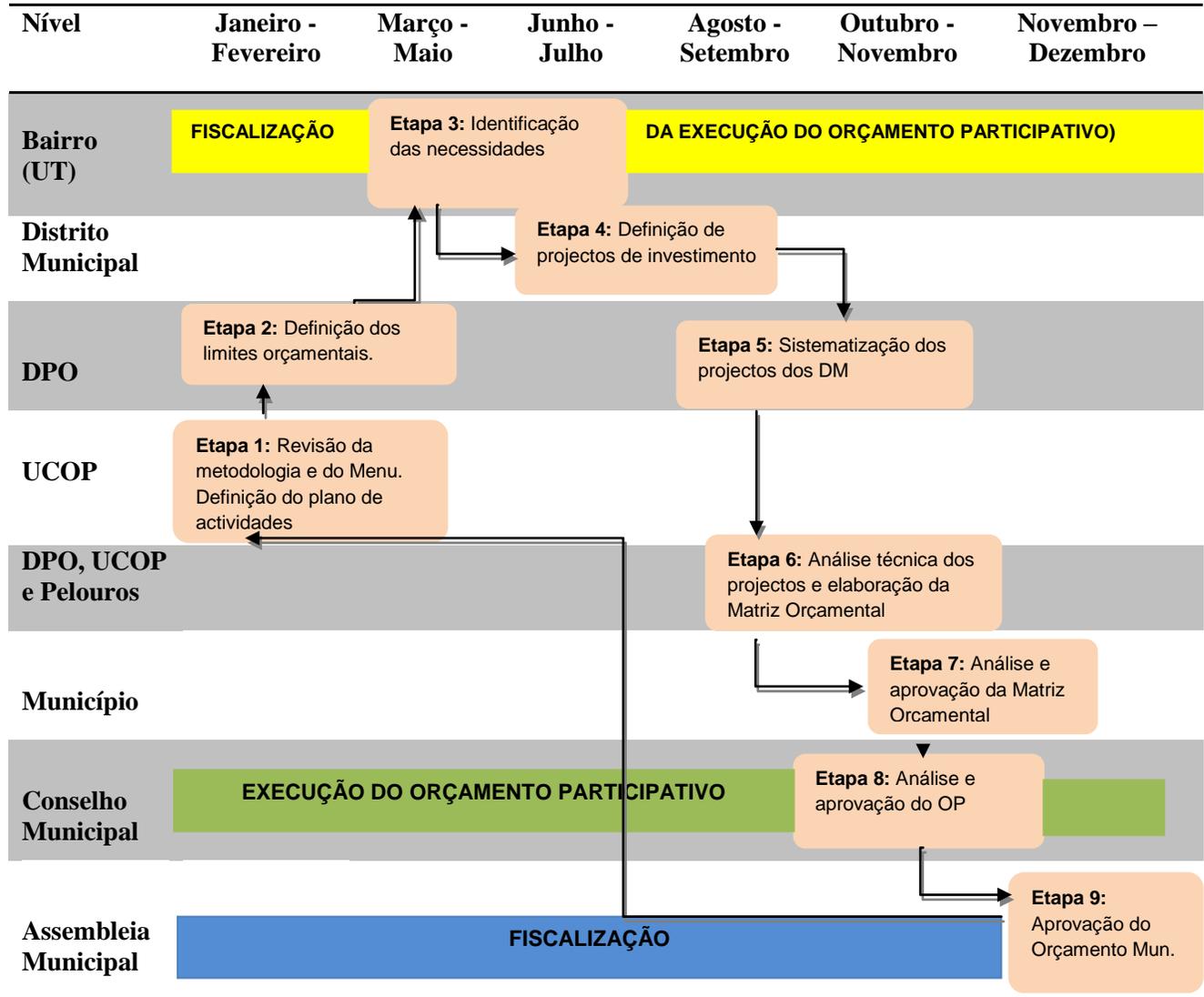
27. Houve participação das mulheres no processo de orçamentação participativa?
28. As mulheres conhecem os momentos em que devem participar no ciclo do orçamento participativo?
29. Quais são as dificuldades e/ou constrangimentos com que se deparam as mulheres no processo de Orçamentação participativa? Como conseguem supera-las para participar?
30. Acha que a participação das mulheres traz um valor acrescentado para o processo de Orçamentação participativa? Porquê?
31. Como as mulheres podem fortalecer a sua participação nesse processo do OP?

ANEXO II: LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

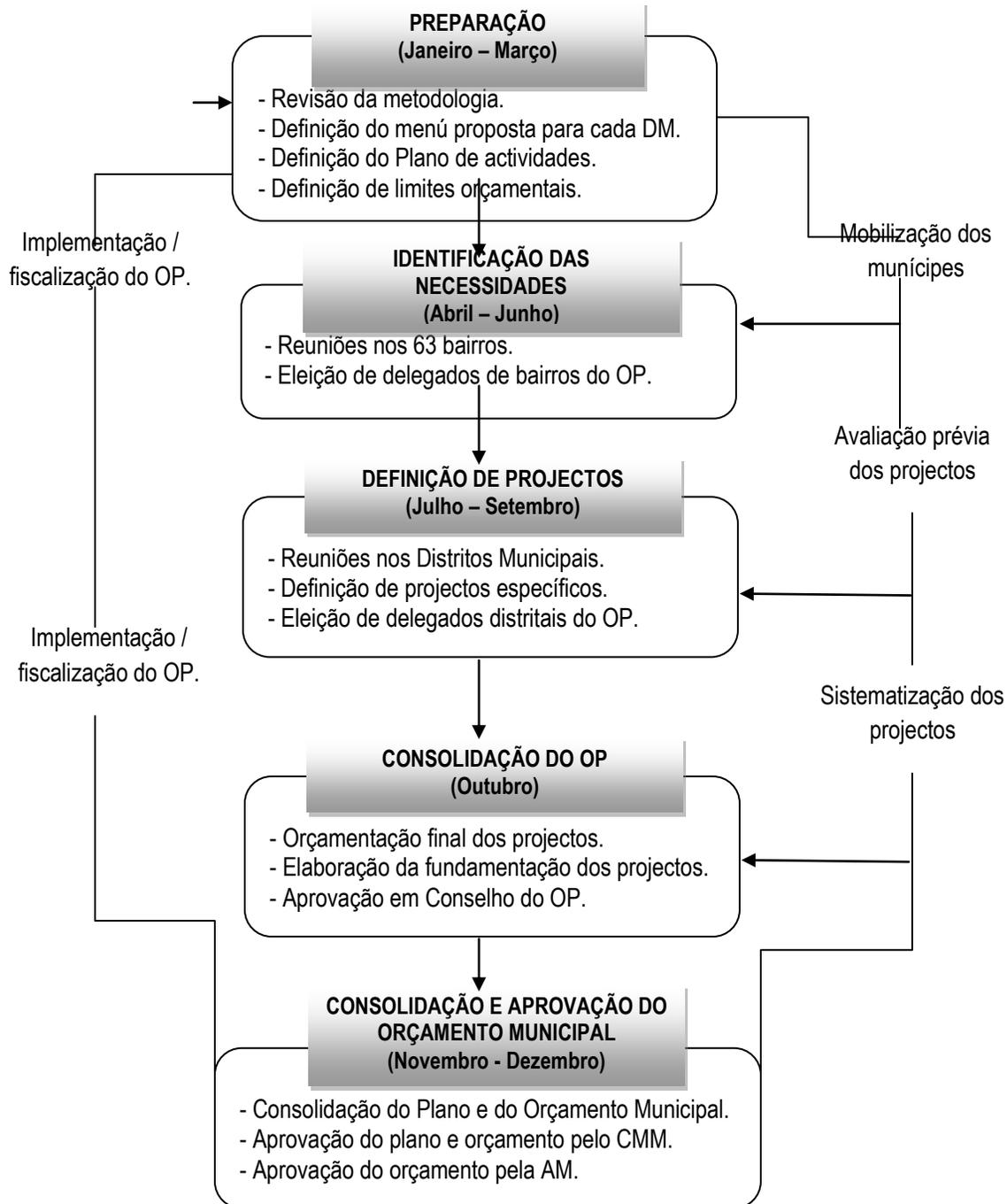
NOME DO ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO	FUNÇÃO	DATA
Alda Saide	Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional	Directora do Gabinete	02 de Junho de 2012
Fernando Ngonhamo	Conselho Municipal de Maputo	Técnico Municipal	25 de Maio de 2012
João Calenga	Direcção Municipal de Finanças /CMM	Técnico de Finanças no DPO	24 de Maio de 2012
Joao Correia	Direcção Municipal de Finanças /CMM	Técnico de Finanças no DPO	23 de Maio de 2012
Eduardo Jossias Nguenha	Direcção Municipal de Finanças /CMM	Director de Finanças	23 de Maio de 2012
Abelardo Velichande	Administração do Distrito Ka Maxaquene	Técnicos Distritais responsável pelo OP	15 de Fevereiro de 2012
Neves Napoleão	Administração do Distrito Ka Maxaqueni	Técnico de Contabilidade e Moderador do OP	22 de Maio de 2012
Reginaldo Vicente Macuacua	Administração do Distrito Ka Maxaqueni	Membro do Conselho Consultivo	29 de Junho de 2012
Teresa Caliano	Administração do Distrito Ka Maxaqueni	Membro do Conselho Consultivo	29 de Junho de 2012
Reginaldo Vicente Macuacua	Administração do Distrito Ka Maxaqueni	Membro do Conselho Consultivo	29 de Junho de 2012
Patricio Comege Mussenge	Administração do Bairro Maxaquene “C”	Secretário do Bairro Maxaquene “C”	22 de Maio de 2012
Francisco Albino Sive	Administração do Bairro Urbanização	Secretário do Bairro da Urbanização	29 de Junho de 2012
Simião Valentim Muchape Jaze	Administração do Bairro Maxaquene “A”	Secretário do Bairro da Maxaquene “A”	29 de Junho de 2012
José Daniel	Administração do Bairro da Mafalala	Secretário do Bairro da Mafalala	29 de Junho de 2012
Machavane Armando Cossa	Administração do Bairro da Polana Caniço “B”	Secretário do Bairro da Polana Caniço “B”	29 de Junho de 2012
Cacilda Banze	Conselho Municipal de Maputo	Ex-vereadora do Mistrito Municipal Ka Mavota	02 de Junho de 2012
Joaquim Crimildo Nuvunga	Administração do Distrito Ka Maxaqueni	Técnico de Contabilidade	29 de Maio de 2012
Paulo Luís Aide	Administração do Distrito Ka Mavota	Chefe de Serviços Municipais/ Técnico responsável pelo OP	29 de Maio de 2012
Baptista António	Administração do Distrito	Membro do Conselho	30 de Maio de 2012

	Ka Mavota	Consultivo	
Armando Paulo Nhamiene	Administração do Distrito Ka Mavota	Membro do Conselho Consultivo	30 de Maio de 2012
Celeste Manhiça	Administração do Distrito Ka Mavota	Membro do Conselho Consultivo	30 de Maio de 2012
Orlando Machava	Administração do Distrito Ka Mavota	chefe do Sector dos Bairros do DM	30 de Maio de 2012
Orlando Zandamenla	Administração do Distrito Ka Mavota	Chefe do Gabinete da vereadora do Distrito	30 de Maio de 2012
Paulo Muzima	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro 3 de Fevereiro	30 de Maio de 2012
Aurélio José Nuvunga	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro Hulene B.	30 de Maio de 2012
Felismina Mahota	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretaria do Bairro Ferroviário	30 de Maio de 2012
Auziane Nhanombe	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro das Mahotas	30 de Maio de 2012
Domingos Mboene	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro de Laulane	30 de Maio de 2012
Alexandre Nabingo	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro de Albasine	30 de Maio de 2012
Paulo Ngovene	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro das FPLM	30 de Maio de 2012
Jeremias Mabuianga	Administração do Distrito Ka Mavota	Secretario do Bairro de Mavalane	30 de Maio de 2012
Amélia Paunde	Administração do Distrito Ka Mavota	funcionária da Administração do Distrito	30 de Maio de 2012
Maria Isabel	Administração do Bairro Costa de Sol	Delegada de OP (Costa do Sol)	04 de Junho de 2012
Josefa Maquel	Administração do Bairro Costa de Sol	Delegada de OP (Costa do Sol)	04 de Junho de 2012
Artur Silva	Administração do Bairro de Mavalane	Delegado de OP (Mavalane)	04 de Junho de 2012
Carlos Fernando	Administração do Bairro de Mavalane	Delegado de OP (Mavalane)	04 de Junho de 2012
Benjamin Alves Mondlane	Administração do Bairro da Polana "A"	Secretário do Bairro da Polana "A"	08 de Maio de 2012
Miguel Joao Nhamucho	Administração do Bairro da Polana "B"	Secretário do Bairro da Polana "B"	08 de Maio de 2012
Sarmento Saul	Conselho Municipal de Maputo	Vereador do Distrito Municipal Ka Inhaca	15 de Agosto de 2012

ANEXO III: ETAPAS DO CICLO DO PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2010



ANEXO IV: ETAPAS DO CICLO DO PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2010



Fonte: Município de Maputo (2010). *Metodologia do orçamento Participativo 2010*

ANEXO V: LISTA DE PRESENCAS DOS PARTICIPANTES NAS SESSÕES PÚBLICAS

Nome do Distrito: _____

Nome do facilitador: _____

Nome do Bairro: _____

Data: _____

No	NOME COMPLETO	SEXO	IDADE	ENDEREÇO
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23				
24				
25				
26				
27				
28				
29				
30				

ANEXO VI: PRINCIPAIS PRIORIDADES POR DISTRITO MUNICIPAL NO OP DE 2008

22 de Julho de 2008

Distritos Municipais	Principais Prioridades
DM N° 1	Limpeza, reabilitação das vias e lombas, sistema de esgoto, segurança e sanitários públicos.
DM N° 2	Reabilitação das vias, energia, água, limpeza, mercado e latrinas melhoradas.
DM N° 3	Reabilitação das vias, energia, água, limpeza e parcelamento.
DM N° 4	Limpeza, reabilitação das vias, energia, água e saúde.
DM N° 5	Limpeza, reabilitação das vias, energia, água, latrinas melhoradas, segurança e mercado.
DM Catembe	Transporte, água, reabilitação das vias, energia e educação.
DM Inhaca	Transporte, acção social, energia e mercados.

**ANEXO VII: QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO OP POR
PROJECTOS E POR DISTRITOS MUNICIPAIS**

Valores em MT

NOME DO DISTRITO	DESIGNAÇÃO DO PROJECTO	ORÇAMENTO
Distrito Municipal Nº1	Construção de seis (6) sanitários públicos	2,941,000
Distrito Municipal Nº 2	Reabilitação de 250m da R. Lacerda de Almeida. Tramo I da R. Gago Coutinho até Mercado Fajardo	24,697,000
Distrito Municipal Nº 3	Construção de 03 pontecas passadiças para ligação de diferentes bairros	250,000
Distrito Municipal Nº 4	Construção de 03 fontanarios nos Bairros de Albasine, Laulane e Mahotas	900,000
Distrito Municipal Nº 5	Reabilitação de 8 fontanários no Bairro 25 de Junho B	1,000,000
	Abertura de 3 furos de água em Magoanine A e B e Inhagóia B	900,000
	Construção de 3 campos de jogos polivalente no Bairro de Magoanine C	2,250,000
Distrito Municipal da Catembe	Abertura de 5 furos de água nos Bairros de Chali, Inguide e Chamissava	1,750,000
	Construção de 2 fontanários no Bairro Guachene	250,000
	Construção de um mercado no Bairro Chali	750,000
	Manutenção de 957m de estrada de terra batida	2,871,000
Distrito Municipal da Inhaca	Construção de 2 fontanários no Bairro Nhaquene	250,000
	Construção de um mercado no Bairro Inguane	1,200,000
	Construção de um centro de apoio às mulheres e crianças	2,898,000
TOTAL		42,907,000

