

ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS E PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA EM MOÇAMBIQUE

- Proposta de diferenciação e articulação metodológicas -



ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS E PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA EM MOÇAMBIQUE

- Proposta de diferenciação e articulação metodológicas -

EDIÇÃO

in **LOCO**
desenvolvimento e cidadania

FINANCIAMENTO



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique – Proposta de diferenciação e articulação metodológicas

PROJECTO

Orçamentos Participativos para a Melhoria da Governação Municipal - Moçambique

ENTIDADE EXECUTORA

Associação In Loco

AUTOR

Nelson Dias

COLABORAÇÃO

Armindo Guiliche (GIZ Moçambique), Christian Kapfensteiner (GIZ Moçambique), Fernando Sandramo (Conselho Municipal de Manica), Giovanni Allegretti (In Loco), José Malaire Jeque (GIZ Moçambique), Louis Helling (Banco Mundial), Orlando Matendjua (Banco Mundial), Tânia Carolina (GIZ Moçambique), Vanessa Sousa (In Loco), Vânia Martins (In Loco).

FINANCIADOR

Banco Mundial / DFID

ISBN

978-972-8262-10-5

IMPRESSÃO

Pixartprinting SpA
Via 1° Maggio, 8
30020 Quarto d'Altino VE, Itália

TIRAGEM

400 exemplares

ADVERTÊNCIA

Esta publicação é fruto de um trabalho de pesquisa do autor. As análises, interpretações e conclusões expressas não reflectem necessariamente as opiniões do Banco Mundial, dos seus Directores Executivos ou dos governos que representam, ou do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido.

Agosto de 2015

EDIÇÃO

 **LOCO**
desenvolvimento e cidadania

FINANCIAMENTO

 **THE WORLD BANK**
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP


ukaid
from the British people

ÍNDICE

Introdução

5

I. O contexto e as variáveis-chave que influenciam o desenho
e o desenvolvimento dos processos participativos

7

II. O desenvolvimento das práticas: modelos de participação
em curso

11

III. Planificação e Orçamentação Participativas: Clarificar
conceitos e distinguir as prática

19

IV. Da diferenciação à articulação das práticas de participação

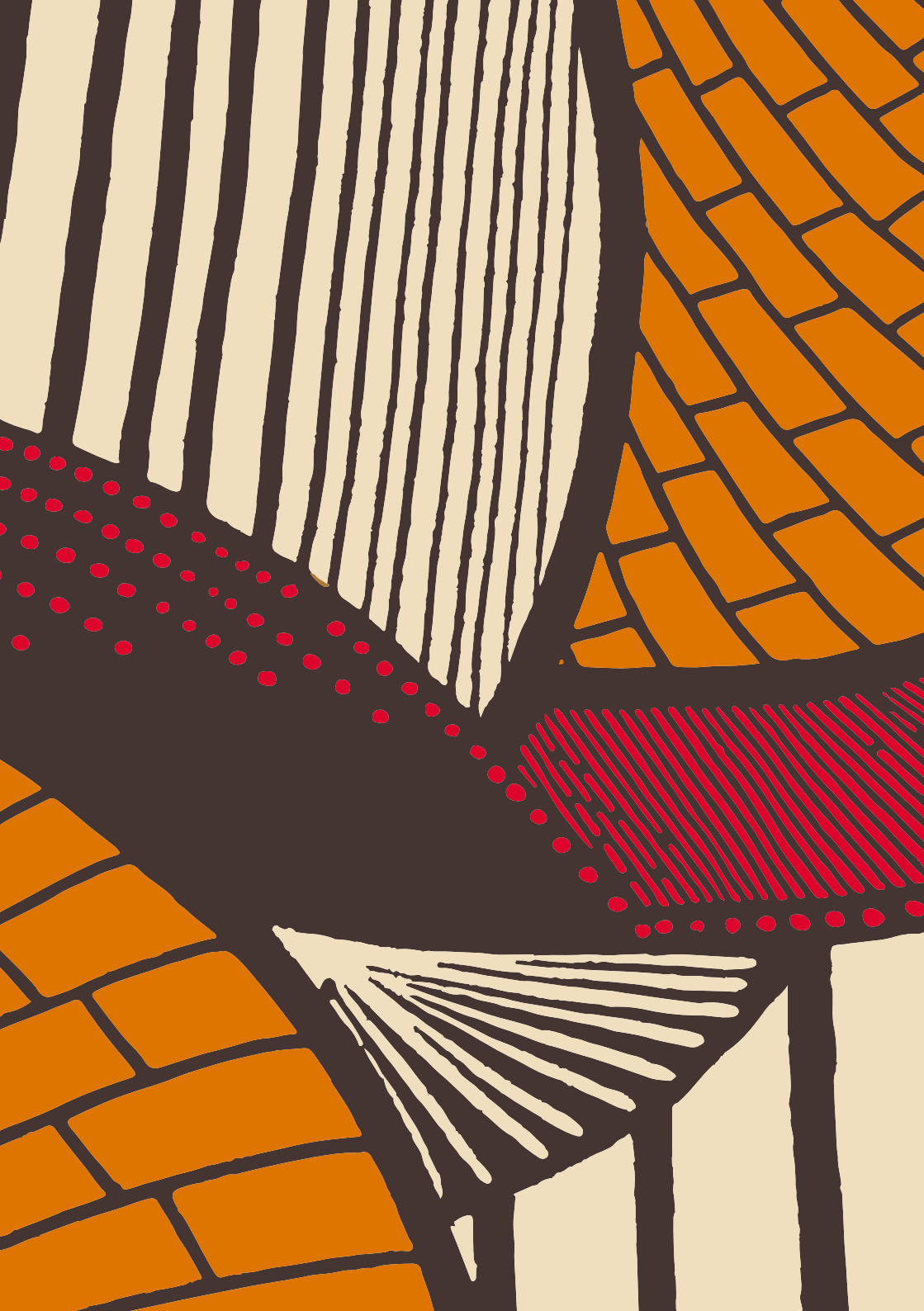
25

Nota de conclusão

28

ANEXO - Fichas de caracterização das Práticas de Planificação
e Orçamentação Participativas

31



Introdução

Os processos participativos “entraram” em Moçambique de forma tímida, por vezes com abordagens minimalistas e baseados em modelos de envolvimento dos cidadãos que nem sempre almejaram mudanças significativas nas dinâmicas de governação local. Essas iniciativas têm vindo a multiplicar-se, recorrendo a designações similares para apelidar práticas que na sua essência são bastante diferenciadas. Esta situação deixa evidente a existência de alguns equívocos conceptuais que necessitam da devida clarificação. A principal distinção a fazer é entre Planificação Participativa (PP) e Orçamento Participativo (OP). São ambas práticas de participação dos cidadãos, alicerçadas num regime democrático de cariz representativo, que buscam aprofundar os mecanismos de reforço da relação entre a Administração Pública Local e a sociedade, mas cujos referenciais teóricos e metodológicos se distinguem, sendo por isso conveniente esclarecê-los. Esta é uma matéria que ganha especial relevo no actual cenário moçambicano, marcado por uma rápida disseminação deste tipo de processos, o que reforça a necessidade de estabelecer as fronteiras e as lógicas de possível articulação entre os dispositivos de participação dos cidadãos na gestão pública autárquica.

A presente publicação resulta de um trabalho de mapeamento e caracterização das experiências participativas identificadas em Moçambique e visa dar um contributo inicial para a sua tipificação e para uma clarificação conceptual e metodológica das mesmas, em particular da PP e do OP.

Admite-se que este é um exercício incompleto, que não contemplou todas as práticas em curso no país, mas acredita-se que tal limitação não interfere na validade da análise realizada e dos resultados apresentados. A inclusão de mais experiências alteraria a leitura dos números desta realidade mas não da dimensão qualitativa dos mesmos e da diferenciação que se propõe entre Planificação Participativa e Orçamento Participativo. As ideias expostas nas páginas que se seguem justificam a realização de um debate mais alargado, que permita criar um consenso nacional sobre os assuntos em apreço e uma linha de acção entre os diferentes actores interessados, com o objectivo de reforçar os mecanismos de democracia participativa em Moçambique.



Imagem 1

Reunião do Orçamento
Participativo de
Maputo.

*Nelson Dias, Maputo
2014*

I. O contexto e as variáveis-chave que influenciam o desenho e o desenvolvimento dos processos participativos

O processo de reformas políticas, económicas e sociais de Moçambique, no período pós-colonial, teve o seu ponto alto com a promulgação e entrada em vigor da Constituição da República de 1990. Esta acelerou as medidas para a adopção da economia de mercado, aprofundou os princípios do Estado de Direito e do sistema político multipartidário, abriu caminho à descentralização e com esta viabilizou a criação das autarquias locais, entendidas como órgãos do Estado, com competências, recursos materiais, financeiros e humanos próprios.

As primeiras eleições municipais aconteceram em Junho de 1998, no quadro da Lei 2/97, sob o princípio do gradualismo, entendido numa dupla perspectiva: i) a criação progressiva de autarquias locais; ii) a transferência gradual de competências e funções para estes novos órgãos do Estado. O marco legislativo que enquadra a acção dos municípios estabelece que esses incluem nas suas responsabilidades a instalação e manutenção das infraestruturas rurais e urbanas, tais como mercados, feiras e cemitérios, saneamento básico, distribuição de electricidade, transportes e comunicação, educação, parques de lazer, saúde, protecção das populações vulneráveis e gestão ambiental.

Para além da criação e manutenção de infraestruturas básicas e do regular funcionamento das instituições, as autarquias moçambicanas enfrentam um sério desafio relacionado com a sua fraca base tributária. As transferências do Estado Central representavam, em 2012, 48% do total das receitas municipais, às quais se juntavam 11% provenientes dos doadores internacionais e 37% dos contribuintes municipais¹. Este quadro tem implicações directas na governação local, na medida em que afecta a capacidade de provisão de serviços básicos, enfraquece o poder de actuação dos autarcas e empobrece a consciência dos cidadãos sobre o papel e o desempenho destes órgãos do Estado.

¹ Salvador Forquilha (s.d), Autarquias Locais em Moçambique: Lógicas e Dinâmicas Políticas, IESE, Maputo

O problema não está no quadro legal e nos instrumentos existentes ao nível das receitas mas na necessidade de reforçar a capacitação das equipas técnicas e o investimento na utilização de instrumentos de trabalho (cadastros, sistemas de gestão e de monitorização, etc.), bem como na consciencialização dos munícipes sobre a obrigatoriedade do pagamento de impostos.

Para além das despesas convencionais (estradas, saneamento, drenagem, mercados, cemitérios, parques), as responsabilidades dos municípios estão a aumentar ao nível dos serviços sociais (saúde e educação básicas). Isto resulta num processo de descentralização assimétrica, segundo o qual as obrigatoriedades com gastos são superiores à capacidade de arrecadação de receitas.

Acresce a este cenário o facto do ritmo de crescimento urbano em Moçambique ser superior ao registado para a população total, sendo expectável que os valores actuais dobrem até 2030. Isto representa naturalmente uma oportunidade para o aumento das receitas, mas criará em simultâneo maior pressão sobre as despesas com a provisão de equipamentos e serviços públicos de âmbito local.

Outro dos elementos que marca de forma determinante o contexto que estamos a traçar é a forte partidarização vivida no país. Essa faz-se sentir ao nível das instituições mas por vezes também da vida privada. Com a transição para um sistema eleitoral multipartidário, a implementação do processo de descentralização e a necessidade de “acomodar” as diferentes lideranças políticas locais, foram criadas novas estruturas administrativas – Secretários de Bairro e Chefes de Quarteirão – que na prática serviram como escape para perpetuar a forte presença partidária nas bases. A cultura política e cidadã dos moçambicanos é outro dos elementos que marca a conjuntura do país e que influencia o desenvolvimento dos processos participativos que entretanto têm vindo a emergir. A taxa de votantes nas eleições municipais é historicamente baixa, embora com tendência para aumentar de acto para acto, ultrapassando ligeiramente os 50% em 2013. Esta situação é reflexo de uma sociedade civil que ainda revela fragilidades no exercício da cidadania.

Estes elementos reforçam a ideia de que a ligação entre os eleitos mu-

nicipais e os munícipes apresenta todavia níveis de consolidação variáveis. No quotidiano, muitas pessoas acabam por ter maior convivência e proximidade com líderes comunitários, religiosos e outros elementos influentes nas comunidades, do que com os eleitos. Este contexto fragiliza o reconhecimento público do papel das autarquias, debilita o compromisso dos cidadãos com o pagamento de impostos e não favorece a emergência de uma procura estruturada de serviços públicos locais.

O último elemento de conjuntura que se pretende destacar é referente ao papel da comunidade internacional na vida política e económica do país. Os contributos dos países doadores financiavam 40%² do Orçamento de Estado, em 2012³. Grande parte desta verba era assegurada mediante o compromisso do Governo na implementação de uma série de reformas de “boa governação”, como por exemplo o reforço dos processos de descentralização, transparência, prestação de contas e participação plural⁴. Os doadores têm sido igualmente determinantes no financiamento às organizações da sociedade civil, um pouco por todo o país, muitas das quais se dedicam a apoiar acções de “boa governação” e/ou a colmatar as fragilidades das entidades públicas na provisão de serviços às populações. Vários destes apoios externos criam, no entanto, constrangimentos aos actores moçambicanos, na medida em que são os próprios doadores a definir as prioridades – por vezes projectos concretos – que devem ser suportadas com os recursos que disponibilizam. Este tipo de lógica é, pelo menos, contraditória com o desenvolvimento de processos participativos, no âmbito dos quais se ambiciona envolver as comunidades na tomada de decisões sobre os investimentos a realizar nos seus territórios.

² Em 2007, o apoio dos doadores ascendia aos 54% do valor do Orçamento de Estado de Moçambique (Sholz & Plagemann, s.d.)

³ In Mozambique Economy Profile, 2013.

⁴ Canhanga, Nobre de Jesus Varela (2009) “Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração das agendas políticas locais”, in Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (eds.), *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo, IESE.

Imagem 2

Boletim de voto.
Reunião do Orçamento
Participativo de
Quelimane.
*Giovanni Allegretti,
Quelimane 2014*



II. O desenvolvimento das práticas: Modelos de participação em curso

As primeiras iniciativas de envolvimento dos cidadãos a nível municipal adoptaram o nome de planificação participativa ou planificação descentralizada, entendendo-se claramente que a participação dos munícipes se circunscrevia ao exercício de planeamento, sem discutir os recursos financeiros necessários à execução das propostas prioritárias. A experiência pioneira emergiu na Província de Sofala, no centro do país, no âmbito de um programa de apoio ao desenvolvimento distrital que beneficiou, entre outras, as povoações de Búzi e Dondo.

Entretanto, com o início do processo de descentralização e a realização das primeiras eleições locais, a parte urbana de Dondo ascendeu à categoria de município, conferindo-lhe maior flexibilidade e autonomia. O primeiro executivo eleito, em 1998, decidiu aprofundar o processo participativo iniciado pouco tempo antes, razão pela qual o Dondo⁵ é tido como o berço da governação municipal participativa em Moçambique⁶.

É um facto que esta primeira iniciativa de planificação participativa serviu de inspiração para a sua replicação em diferentes distritos e municípios em Moçambique. Nos primeiros, num processo de desconcentração do poder, a experiência ganhou forma na Província de Nampula, no Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas que entretanto se tornou numa política nacional. Nos municípios, depois de Dondo, surgiram diferentes experiências de planificação com características similares.

Estas iniciativas de envolvimento dos cidadãos baseiam-se em mecanismos de auscultação ao nível dos bairros dos municípios, que em alguns casos carecem de uma definição metodológica mas que noutros rapidamente evoluiu para a criação de uma mecânica de organização

⁵ Para compreender a experiência do Dondo recomenda-se a leitura de Bruno Vedor e Lília Cardoso (2010) O Processo de Planificação e Orçamentação Participativa – Município do Dondo”, Dondo, Associação Nacional de Municípios de Moçambique.

⁶ Eduardo Nguenha (2013) “A experiência moçambicana de Orçamento Participativo” in Nelson Dias (Org.), “Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo”, Faro, Associação In Loco.

das comunidades, através de “grupos representativos”, que podem assumir diferentes nomes e integrar um número variável de indivíduos em função dos contextos, e que servem essencialmente de elo de ligação entre as populações e o Conselho Municipal.

Tal como em muitas outras iniciativas do género no contexto africano, também o Dondo beneficiou de apoio externo, nomeadamente da Agência Austríaca para o Desenvolvimento e de uma assessoria técnica brasileira. Esta experiência alimentaria outros municípios que mantinham parceria com esta cooperação, embora de forma menos aprofundada.

Em 2001, a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação iniciou a implementação do programa de apoio à descentralização municipal (PADEM) em cinco pequenos municípios da região norte de Moçambique (Cuamba, Metangula, Mocímboa da Praia, Montepuez e Ilha de Moçambique), incluindo elementos de participação na sua abordagem de planificação.

Em 2004, no segundo mandato dos municípios, o Conselho Municipal de Maputo previu no seu plano de actividades elementos de governação que resultariam na introdução do Orçamento Participativo em 2008. A metodologia adoptada resulta da combinação de duas principais influências, nomeadamente, o OP de Porto Alegre (Brasil) e a experiência de planificação participativa de Dondo. O resultado desta conjugação de elementos externos com processos experimentados em contexto moçambicano, redundou num modelo híbrido de OP que implica a descentralização da deliberação sobre as prioridades para os níveis dos bairros e dos distritos da cidade capital.

Apesar das naturais dificuldades iniciais, é possível afirmar que em Maputo se verificou de facto a primeira tentativa de criar um Orçamento Participativo em Moçambique. Todas as anteriores iniciativas devem ser catalogadas de Planificação Participativa.

Também o Ministério da Administração Estatal, no âmbito de uma parceria com a UN-Habitat e a Universidade Politécnica, iniciou, em 2009, o programa designado de “Planificação e Orçamentação Participativa”, que incidiu em três municípios, nomeadamente, Chibuto, Manica e Nacala. Esta iniciativa introduziu um novo elemento, concretamente o facto dos

projectos decididos ao nível dos três territórios⁷ serem co-financiados pela UN-Habitat, o que implicou naturalmente um certo determinismo sobre o tipo de investimento que poderia resultar do processo participativo⁸. Em 2009, a Agência de Cooperação Alemã – GIZ – iniciou um trabalho de assistência técnica ao Município de Dondo, dando continuidade ao apoio anterior da cooperação austríaca. No âmbito das acções previstas incluía-se também o processo de planificação participativa, tendo, no entanto, como objectivo “dar o salto” para o OP. Introduziu-se, assim, uma dimensão financeira de suporte aos projectos prioritizados e afinaram-se os procedimentos relativos à constituição dos “grupos representativos” de cada bairro. Passadas as fases participativas de discussão dos projectos ao nível do bairro, em primeiro, e do Posto Administrativo, em segundo, os investimentos passaram a ser encaminhados para uma equipa técnica do Conselho Municipal, que ficou com a incumbência de analisar as propostas e emitir um parecer relativo à viabilidade das acções. O processo termina com uma reunião do Fórum Consultivo Municipal, composto por representantes dos bairros e dos Postos Administrativos, bem como pelo Presidente do Conselho e seus Vereadores. Como o próprio nome indica, trata-se de uma instância consultiva, na medida em que a decisão final cabe ao Executivo, sendo essa parcialmente tomada no quadro dos projectos apresentados pelas bases.

Este tipo de dinâmica representa claramente um avanço relativamente à prática anterior mas não implicou uma descentralização efectiva do poder de decisão dos eleitos para os cidadãos, no âmbito de um processo de participação pública universal, comprometendo, assim, um dos princípios básicos, senão o principal, de um Orçamento Participativo. De acordo com análise efectuada, pode-se considerar que este novo modelo do Dondo se distancia da Planificação Participativa inicial, pelo facto de prever uma do-

⁷ Foi seleccionado um bairro em cada um dos três municípios para o desenvolvimento deste programa-piloto.

⁸ Para mais informações consultar o Relatório de Disseminação de Experiências de “Planificação e Orçamentação Participativa nos Municípios de Moçambique”, editado pelo Ministério da Administração Estatal, com o apoio da UN-Habitat e Universidade Politécnica (2011).



tação orçamental para o processo, mas não chega a constituir um OP, na medida em que o poder de decisão continua a estar do lado dos eleitos. É uma constatação que no âmbito desta nova dinâmica o Executivo selecciona anualmente as prioridades de investimento com base em propostas elencadas ao nível das comunidades, mas essa é uma situação diferente de passar para os cidadãos o poder de decisão sobre essas mesmas prioridades. A metodologia do Dondo foi reproduzida pela GIZ no âmbito do apoio técnico prestado em outros municípios, nomeadamente Inhambane, Gorongosa, Manica e Catadinca. Em todos eles existem especificidades e procedimentos próprios, mas o modelo de participação tende a ser globalmente o mesmo.

Em 2014, o Banco Mundial decidiu alargar a experiência da nova metodologia testada em Maputo a duas outras cidades, nomeadamente Nampula e Quelimane, no âmbito de uma parceria com o Programa Diálogo, tendo contratado para o efeito a assistência técnica da Associação In Loco, de Portugal.

Em 2016, o Município da Matola avançará com o seu processo de Orçamento Participativo, tendo beneficiado de uma parceria com a Prefeitura de Canoas (Brasil), no âmbito de um projecto liderado pela CGLU (organização mundial de Cidades e Governos Locais Unidos), com recurso a fundos da União Europeia. Apesar dos efeitos inspiradores desta cooperação, a Matola acabou por adoptar, com as devidas adaptações, o modelo de OP de Maputo.





Mapa 1
Mapa dos processos
de Orçamento
Participativo
e Planificação
Participativa em
Moçambique

A emergência e a trajectória de disseminação dos processos participativos em Moçambique aqui expostas permitem retirar algumas conclusões e aprendizagens:

- São práticas experimentais, que carecem de consolidação metodológica, capacitação técnica e de uma maior consistência no suporte político;
- A descentralização do poder de decisão dos eleitos para as comunidades é uma meta não alcançada nos processos da Planificação Participativa. Os OP conseguiram ir mais longe, assegurando este princípio básico, embora subsistam fragilidades na execução atempada dos investimentos;
- A generalidade das iniciativas participativas são técnica e por vezes financeiramente apoiadas⁹ por doadores/organismos de cooperação internacional. Estes são também determinantes no desenho metodológico das iniciativas, recorrendo normalmente a modelos híbridos, influenciados por práticas de outros contextos;
- A adopção de processos participativos em Moçambique, por vezes inspirada em experiências externas, sem uma análise crítica e uma adaptação às dinâmicas locais, não produz efeitos transformadores significativos nos modelos de governação e no desenvolvimento da cidadania.

⁹ A GIZ suporta financeiramente os custos da assistência técnica que presta ao Municípios mas não financia investimentos públicos. A UN-Habitat assegura os custos da assistência e co-financia as obras. O Banco Mundial assume as despesas com a assistência técnica às experiências de participação que tem apoiado mas não financia os resultados desses processos.



Imagem 3
Apresentação de
propostas. Reunião
do Orçamento
Participativo de
Maputo.
Nelson Dias,
Maputo 2014



Imagem 4
Votação pública de
projectos. Reunião
do Orçamento
Participativo de
Nampula.
Vanessa Sousa,
Nampula 2014

III. Planificação e Orçamentação Participativas: Clarificar conceitos e distinguir as práticas

A análise do contexto de emergência e de desenvolvimento dos processos participativos em Moçambique deixa evidentes alguns equívocos conceptuais e metodológicos que carecem de esclarecimento. A primeira e mais urgente clarificação a fazer é entre Planificação Participativa e Orçamento Participativo, que levou, aliás, a In Loco e o Banco Mundial a definirem seis princípios que devem vigorar nos processos de OP em Moçambique, diferenciando-os, assim, da Planificação e de outras práticas de envolvimento dos cidadãos. Esses são:

1) A autarquia deve definir anualmente, e antes de iniciar a auscultação dos municípios, o montante do orçamento municipal a atribuir ao OP no ano seguinte;

2) Os projectos do OP a financiar integralmente com esse montante serão propostos e priorizados pelos municípios ao nível dos bairros/comunidades. Não se trata apenas da identificação de problemas gerais ou de áreas prioritárias de actuação mas de projectos concretos;

3) As reuniões de auscultação e priorização a realizar nas comunidades devem ser abertas a todos as pessoas interessadas, cabendo à autarquia assegurar uma ampla divulgação junto dos municípios, sem distinções de qualquer ordem;

4) O OP é uma prática continuada, desenvolvida anualmente, e não uma experiência pontual de participação da população;

5) O processo deverá assegurar o envolvimento dos municípios no acompanhamento da execução dos projectos, através de uma estratégia de monitorização participativa;

6) A autarquia respeitará a decisão dos participantes, cabimentará os pro-

jectos vencedores do OP na sua proposta de orçamento e assegurará a execução atempada dos mesmos.

Estes princípios são orientadores de metodologias que devem naturalmente ser ajustadas a cada contexto. De acordo com este enquadramento, estima-se que estão actualmente em funcionamento em Moçambique três experiências de OP, nomeadamente, Maputo (desde 2012)¹⁰, Nampula e Quelimane (iniciados em 2014)¹¹. Todas apresentam uma estrutura metodológica bastante próxima:

- **Definição de um montante anual a atribuir ao processo, proveniente das despesas de capital.**

Maputo alocou 25 milhões de Meticais em cada uma das três últimas edições, divididos por 16 bairros, com a atribuição a cada um de 1.5 milhões. Estes valores foram entretanto revistos em 2015, ficando o OP com 40 milhões e os 16 bairros a envolver anualmente com 2.5 milhões cada.

Nampula destinou 13.5 milhões ao OP, em 2014, com uma distribuição de 2.7 milhões por cada um dos 5 bairros abrangidos. Em 2015 serão contemplados 6 bairros, com o mesmo valor unitário do ano transacto, o que representa um valor global para o OP de 16.2 milhões de meticais.

Quelimane iniciou o OP com 4 “zonas”, abrangendo 6 bairros, e 14 milhões de Meticais distribuídos de forma proporcional pelas populações desses territórios. Para o segundo ano manterá a mesma abordagem, levando o processo a novas “zonas”/bairros do município.

¹⁰ Considera-se para este efeito o OP de Maputo a partir da sua terceira edição. As duas primeiras não respeitaram alguns dos princípios base apresentados.

¹¹ O Município da Matola prevê iniciar o seu processo de Orçamento Participativo em 2016.

- Selecção de um número reduzido de bairros, normalmente com base em critérios de carência de serviços e infra-estruturas, assegurando que todos os territórios envolvidos receberão investimento público, procurando, desse modo, diferenciar-se das dinâmicas de planificação participativa, no âmbito das quais não é garantida a execução das prioridades elencadas ao nível de cada bairro.

- Realização de uma reunião em cada bairro, aberta a todas as pessoas interessadas, no âmbito da qual os participantes, organizados em grupos, podem discutir e definir projectos prioritários para o território. No momento seguinte, são dados a conhecer aos presentes as propostas vencedoras em cada grupo e priorizadas por todos os participantes, através de voto secreto depositado em urnas próprias. No final, os votos são contados publicamente, extraíndo como produto principal da reunião uma lista com os três investimentos mais votados. Essa é direccionada para o Conselho Municipal para a realização de uma análise técnica de viabilidade. O resultado deste trabalho é posteriormente comunicado às populações dos bairros, para que conheçam qual ou quais os projectos que vão ser executados com base na disponibilidade orçamental inicialmente atribuída. No âmbito do estudo de exequibilidade dos investimentos, a equipa técnica do Conselho Municipal realiza visitas técnicas a todos os bairros, sendo acompanhada nessa ocasião por residentes.

- Os projectos que respeitam os critérios previamente definidos em cada município são integrados na proposta de Orçamento Municipal a aprovar pelo Conselho e pela Assembleia Municipal para o ano seguinte. Os investimentos do OP merecem rubricas próprias, para que seja mais fácil monitorizar a sua execução no quadro dos diferentes investimentos previstos.

- Em cada reunião de bairro é eleito um Grupo de Monitoria Participativa, composto por quatro pessoas, dois homens e duas mulheres, sendo que nenhuma dessas pode pertencer à estrutura de administração municipal ou a qualquer outro tipo de liderança local. Estes elementos

passarão por um processo formativo que contempla conteúdos relacionados com as diferentes fases do OP, para que possam acompanhar e “fiscalizar” da melhor forma as diferentes fases da iniciativa, em particular a execução dos projectos.

Com esta abordagem metodológica pretende-se assegurar os princípios anteriormente elencados. É certo que estes processos se encontram ainda numa fase de experimentação, pelo que apresentam fragilidades, como por exemplo alguma falta de organização das equipas técnicas, atrasos na execução dos investimentos e défices de comunicação pública, entre outras. Apesar destas debilidades, os OP representam um avanço assinalável, a pelo menos três níveis:

22

1) Permitem fazer chegar mais investimento público aos bairros mais carenciados, viabilizando serviços e infraestruturas básicas nesses territórios. Deste ponto de vista, os OP cumprem parte da sua missão inicial, assegurando uma maior redistribuição da riqueza produzida no território; Descentralizam o poder de decisão sobre os investimentos públicos para os munícipes em espaços abertos a todos os interessados, sendo, no entanto, necessário assegurar uma ampla divulgação e uma maior universalização no acesso ao processo;

2) Reforçam o diálogo entre as autarquias e as suas populações, contribuindo para o desenvolvimento de uma administração pública mais aberta, transparente e responsabilizável, e para uma cidadania mais activa, exigente e vigilante.

3) A previsível expansão destes processos em Moçambique coloca vários desafios, entre os quais a necessidade de uma correcta monitorização, assegurando que estão efectivamente vinculados aos princípios base propostos.

Para facilitar uma leitura comparativa entre a PP e o OP sintetizam-se de seguida algumas das características que distinguem estas duas práticas de participação.

Tabela 1
Proposta de
diferenciação e
articulação entre
a Planificação
Participativa
e o Orçamento
Participativo

Planificação Participativa		Orçamento Participativo
Tradicional	Avançada	
Processo consultivo. O Executivo não descentraliza o poder de decisão para os munícipes.	Processo consultivo. O Executivo não descentraliza o poder de decisão para os munícipes.	Processo deliberativo. A decisão sobre os investimentos prioritários cabe aos munícipes.
Periodicidade anual	Periodicidade anual	Periodicidade anual
Participação assegurada com base num sistema de representação comunitária	Participação assegurada com base num sistema de representação comunitária	Sistema de participação aberto a toda a comunidade
Envolve todos os bairros do município	Envolve todos os bairros do município	Envolve uma selecção anual de bairros do município, com base nos níveis de carência e cobertura de serviços e infra-estruturas básicas
Sem dotação orçamental e sem compromisso de execução das prioridades	Com dotação orçamental anual e com compromisso de execução das prioridades	Com dotação orçamental anual e com compromisso de execução das prioridades
Processo pouco adequado à gestão de expectativas, sobretudo para populações muito carenciadas e desprovidas de serviços e infra-estruturas básicas	Processo que revela fragilidades na gestão das expectativas das populações, sobretudo as mais desprovidas de serviços e infra-estruturas básicas	Processo realista e adequado a uma mais correcta gestão de expectativas dos munícipes
Processo dominado pelas lideranças locais	Processo dominado pelas lideranças locais	Processo aberto e menos permeável às influências partidárias e outras

Face ao exposto, percebe-se que as iniciativas em curso, auto-designadas de Planificação e Orçamentação Participativa (POP), não podem ser considerados Orçamentos Participativos. Esta é uma designação internacionalmente reconhecida, que distingue as práticas em que os cidadãos têm poder decisão sobre a totalidade ou parte do orçamento autárquico. Reconhece-se que nas iniciativas de POP se tem vindo a alocar um montante do investimento municipal ao processo participativo, para que os munícipes se possam pronunciar sobre as prioridades, mas a decisão sobre os projectos a cabimentar continua a ser dos eleitos. Esta dimensão cria a fronteira entre as experiências consultivas, como as de POP, e as deliberativas, como os OP.



Imagem 5
Reunião do Orçamento
Participativo de
Maputo.
Vânia Martins,
Maputo 2014

IV. Da diferenciação à articulação das práticas de participação

Moçambique vive actualmente uma dinâmica de reforço do processo de democratização do poder local, através da emergência e consolidação de algumas práticas de participação dos cidadãos. Esta situação coloca vários desafios, entre os quais a necessidade de:

- Clarificar as fronteiras conceptuais e metodológicas das diferentes práticas;
- Dotar as equipas técnicas de competências requeridas pelo desenvolvimento dos processos participativos;
- Criar novos instrumentos de trabalho e adoptar modelos orgânicos e procedimentos internos mais eficazes, eficientes e facilitadores das dinâmicas de participação;
- Garantir um compromisso político efectivo com os resultados gerados em cada iniciativa.

25

Os desafios expostos assumem dimensões mais expressivas quando uma mesma autarquia desenvolve vários processos participativos, com incidência nos mesmos bairros e respectivas populações, gerando situações de:

- Sucessivas auscultações dos munícipes, sem compromisso e capacidade de responder aos resultados da participação;
- Desadequada gestão das expectativas, sobretudo no caso das populações mais desprovidas de serviços e infraestruturas básicas;
- Descrédito da acção governativa e institucional do poder local.

Estas situações são muito evidentes nos municípios que promovem simultaneamente iniciativas de Orçamento Participativo e Planificação Partici-

Tabela 2
Abordagem de
diferenciação e
articulação entre
a Planificação
Participativa
e o Orçamento
Participativo

pativa, sem que seja assegurada a devida articulação entre as diferentes dinâmicas. Tratando-se de processos distintos, com resultados igualmente diferenciados, mas em que ambos recorrem a dispositivos metodológicos de auscultação dos munícipes, torna-se necessário equacionar modalidades de integração, que ajudem a evitar as situações anteriormente descritas. Isto implica uma reconceptualização destas iniciativas, das metodologias associadas e dos resultados que podem gerar.

Face ao exposto, propõe-se a seguinte abordagem de diferenciação e articulação entre a Planificação Participativa e o Orçamento Participativo:

Planificação Participativa	Orçamento Participativo
Tipologias de processos	
Processo de planeamento estratégico, de carácter consultivo, realizado no início de cada mandato autárquico.	Processo de planeamento operacional, de carácter deliberativo, realizado anualmente, através da alocação de numa parte do orçamento municipal de investimento.
Territórios a abranger	
Envolver todos os bairros do município.	Seleccionar um número mais limitado de bairros, com base nos graus de carência. Esta selecção pode resultar de uma análise documental da situação de cada território, bem como da avaliação dos níveis de carência extraída do processo planificação participativa.
Finalidades	
Mapear as necessidades de cada bairro e consolidar um programa de governação para o mandato.	Responder anualmente às situações mais prioritárias de investimento público nos territórios abrangidos pelo processo
Metodologias	
Reuniões de auscultação, em formato de plenário, abertas à população, dirigidas pelo Executivo, com o apoio de uma equipa técnica. São reuniões de carácter consultivo, no âmbito das quais os participantes sinalizam as necessidades de cada bairro, cabendo ao Executivo responder de acordo com os elementos de que dispõe.	Reuniões de identificação de projectos prioritários para o bairro, em formato de grupos de trabalho e plenário, dirigidas pela equipa técnica que coordena o processo. São reuniões de carácter deliberativo, no âmbito das quais se discutem projectos concretos e se procede à sua hierarquização através de votação pública.

Produtos	
Documento de carácter público, elaborado pelo Conselho Municipal, com o mapeamento, bairro a bairro, das necessidades elencadas pelos munícipes nas reuniões de auscultação.	Lista prioritária de investimentos públicos propostos e hierarquizados pelos munícipes ao nível de cada bairro.
Suporte orçamental	
Sem suporte orçamental previamente definido. O Executivo Municipal analisará as necessidades elencadas e definirá ao longo do mandato quais as situações às quais poderá responder favoravelmente, recorrendo aos diferentes orçamentos municipais.	Com suporte orçamental definido anualmente, numa fase prévia ao processo e com base na despesa de investimento. Para além de uma verba global, deverá ser definido um montante a atribuir a cada bairro abrangido pelo orçamento participativo.
Monitoria	
Criação de um sistema de informação, ao longo de todo o mandato, que permita acompanhar a evolução das necessidades identificadas e das respostas/acções do Conselho Municipal para as minimizar/resolver. Esta monitorização deve ser assumida pelo Conselho Municipal, em articulação com as lideranças dos bairros.	Criação de um sistema de informação, ao longo de todo o mandato, que permita avaliar o grau de consolidação do processo, a adesão dos participantes e a execução dos investimentos públicos em cada bairro. Este trabalho deve ser assegurado pelo Conselho Municipal e por Grupos de Monitoria Participativa a criar em cada bairro.
Prestação de contas	
O Conselho Municipal deve prestar contas publicamente de todo o processo: mapeamento das necessidades por bairro; investimentos/respostas realizadas, entre outros aspectos.	O Conselho Municipal deve prestar contas pública e anualmente de todo o processo: bairros envolvidos; investimentos priorizados; grau de execução dos projectos, entre outros aspectos.

Nota de conclusão

Passados aproximadamente dezassete anos das primeiras eleições municipais moçambicanas e cerca de dezasseis do processo participativo iniciado no Don-do, as experiências de democracia participativa a nível local parecem alcançar níveis de interesse e simpatia mais expressivos.

O tema ganha, aliás, uma renovada roupagem no preciso momento em que se começa a discutir a possibilidade de se criar uma rede nacional de Orçamentos Participativos. Este estimulante desafio merece, no entanto, uma reflexão bastante cuidada sobre os objectivos, os conteúdos e as estratégias dessa eventual plataforma colaborativa.

As diferentes experiências do género existentes em outros países demonstram que o mais importante é começar pela criação de uma dinâmica colaborativa entre as partes interessadas – municípios, parceiros, etc. – deixando o debate sobre o tipo de estrutura para uma fase mais avançada e consolidada do processo.

Empreender este caminho implica, no entanto, começar por conhecer o que existe no país em matéria de participação dos cidadãos ao nível local. Este é precisamente o principal contributo da presente publicação.

O trabalho desenvolvido permite concluir que, embora de forma distinta, a Planificação Participativa e o Orçamento Participativo desafiam os Executivos eleitos e o corpo técnico das autarquias, colocando-os frente a frente com os cidadãos num diálogo centrado sobre as prioridades de investimento público municipal de cada território, começam a despertar a curiosidade da academia e da sociedade civil, conquistam gradualmente algum espaço nos órgãos de comunicação social, mas pelo meio apresentam ainda algumas fragilidades e carecem de uma clarificação conceptual.

As principais distinções entre estas práticas de participação estão nos métodos a que recorrem e nos resultados que produzem. A Planificação Participativa, nas duas variantes identificadas, é na sua essência um processo consultivo, de auscultação selectiva das propostas dos munícipes, que evidencia abertura ao diálogo mas fechamento à partilha do poder de decisão. Por comparação, o Orçamento Participativo caracteriza-se pela sua dimensão deliberativa, que transfere para os munícipes o poder de decisão sobre uma parte do investimento municipal.

Tendo presente esta diferenciação, o mais importante é compreender os elementos de contacto e as possibilidades de articulação entre as práticas de Planificação e de Orçamentação Participativas. Essas não apenas são possíveis como desejáveis no contexto moçambicano.



Imagem 6
Reunião do Orçamento
Participativo de
Maputo.
Nelson Dias,
Maputo 2014

¹² A proposta de tipificação das diferentes experiências é da exclusiva responsabilidade do autor, sendo em alguns casos contrária à designação atribuída pelas autarquias promotoras das experiências em análise.



ANEXOS

Fichas de caracterização
das Práticas de Planificação
e Orçamentação Participativas¹²

Maputo é a capital e a maior cidade de Moçambique. Localiza-se na margem ocidental da Baía com o mesmo nome, no extremo sul do país, perto das fronteiras com a África do Sul e a Suazilândia. É o principal centro financeiro, corporativo e mercantil do país.

O município tem uma população de 1.241.702 (Projeções da População, do INE de Moçambique, para 2015), ocupa uma área de 346,77 km² e está dividido em sete distritos municipais e 63 bairros. É uma cidade marcada pelas desigualdades, com aproximadamente 70% dos seus residentes a viver em habitações informais e 54% abaixo da linha de pobreza.

Orçamento Participativo do Município de Maputo

De acordo com a análise efectuada, Maputo deve ser considerada como a primeira autarquia moçambicana a desenvolver um processo de Orçamento Participativo.

As duas primeiras edições desta iniciativa decorreram em 2008 e 2010, respectivamente durante o segundo e o terceiro mandatos dos municípios. Ambas registaram algumas fragilidades ao nível das metodologias adoptadas e dos resultados alcançados, o que levou o Banco Mundial, parceiro do Conselho Municipal de Maputo no PROMAPUTO, a realizar um diagnóstico do processo e a propor uma nova metodologia para o mesmo. A abordagem adoptada em 2012, pelo CMM, no arranque da terceira edição do OP, implicou a introdução de alterações substanciais no mecanismo de participação. Este tem sido monitorizado regularmente e afinado progressivamente, apresentando-se com uma estrutura metodológica baseada em dois ciclos, como exposto de seguida.

33

1) O ciclo da definição orçamental, que corresponde ao processo de participação pública na apresentação de propostas, na definição das prioridades de investimento municipal em cada um dos bairros envolvidos e na cabimentação dos projectos mais votados no orçamento municipal para o ano seguinte. Este primeiro ciclo subdivide-se em seis fases, nomeadamente:

- **Preparação do processo, que compreende a revisão da metodologia e dos instrumentos de trabalho, a aprovação do montante orçamental a atribuir ao processo, a selecção dos bairros a envolver, a formação das equipas operacionais e a estruturação das parcerias;**
- **Divulgação e mobilização pública, que passa pela publicitação do processo, em termos macro – nos órgãos de comunicação social, página de Internet e Redes Sociais – e em termos micro – ao nível de cada bairro, envolvendo as lideranças locais, as rádios e as organizações comunitárias;**

- Definição de projectos prioritários, que se processa através da realização de uma reunião em cada bairro, aberta a toda a população, no âmbito da qual os participantes podem apresentar, debater e votar os projectos que consideram ser os mais prioritários;
- Análise e validação técnica, que consiste no estudo de viabilidade dos investimentos mais votados em cada um dos bairros, para determinar a sua elegibilidade no âmbito do processo;
- Aprovação do plano e orçamento, conforme previsto no enquadramento legal que rege o exercício financeiro das autarquias. Esta fase integra o ciclo da definição orçamental do OP na medida em que dela depende formalmente a aceitação dos projectos prioritários;
- Avaliação global do processo, que consiste na realização de um exercício de balanço sobre o processo e os resultados alcançados, que culmina com a elaboração de um relatório.

2) O ciclo de execução orçamental, que corresponde à concretização dos projectos orçamentados e à sua entrega à população. Este segundo ciclo subdivide-se em cinco fases:

- Preparação dos projectos, que comporta a elaboração dos desenhos técnicos e a preparação de toda a documentação de suporte necessária para a contabilização dos custos associados;
- Abertura dos concursos e contratualização, que se consubstancia na preparação dos cadernos de encargos e na elaboração dos procedimentos concursais previstos na lei moçambicana;
- Execução dos projectos, que corresponde à implementação física dos investimentos prioritários em cada um dos bairros envolvidos;

- Entrega dos projectos, que se traduz na inauguração dos mesmos e no arranque da sua utilização pelos munícipes;
- Avaliação global, que consiste na realização de um exercício de balanço geral sobre o ciclo de execução orçamental, com ponto de situação alusivos a cada investimento previsto.

O Conselho Municipal de Maputo alocou 25 milhões de Meticais em cada uma das três últimas edições (2012 a 2014), divididos por 16 bairros, seleccionados anualmente, com a atribuição a cada um de 1.5 milhões. Estes valores foram entretanto revistos em 2015, ficando o OP com 40 milhões e os 16 bairros a envolver com 2.5 milhões cada.

Acresce como nota de destaque o facto de ser eleito um Grupo de Monitoria Participativa, por cada bairro, composto por quatro pessoas, dois homens e duas mulheres, sendo que nenhuma pode pertencer à estrutura de administração municipal ou a qualquer outro tipo de liderança local. Estes elementos passam por um processo formativo que contempla conteúdos relacionados com as diferentes fases do OP, para que possam acompanhar e “fiscalizar” da melhor forma as diferentes fases da iniciativa, em particular a execução dos projectos.

O OP de Maputo conta com a assistência técnica do Banco Mundial, desde 2011, e da Associação In Loco entre os anos de 2014 e 2015. Para mais informações recomenda-se a consulta do manual metodológico do processo.

Quelimane é a capital e a maior cidade da província da Zambézia. Está localizada na margem norte do rio dos Bons Sinais, a cerca de 20 km do Oceano Índico. Tem 241.077 habitantes (Projecções da População, do INE de Moçambique, para 2015) e ocupa uma área de 117 km².

Conta com um porto, que é uma das suas principais actividades económicas. Quelimane é um antigo centro de trocas comerciais e culturais entre as populações da região e outros povos exteriores (árabes, persas, portugueses e indianos). Aqui concentra-se grande parte da riqueza da província.

Orçamento Participativo do Município de Quelimane

O Conselho Municipal da Cidade de Quelimane (CMCQ) implementou pela primeira vez o Orçamento Participativo em 2014.

A abordagem adoptada segue uma estrutura metodológica baseada em dois ciclos, como exposto de seguida.

1) O ciclo da definição orçamental, que corresponde ao processo de participação pública na apresentação de propostas, na definição das prioridades de investimento municipal em cada uma das zonas¹³ ou bairros envolvidos e na cabimentação dos projecto mais votados no orçamento municipal para o ano seguinte. Este primeiro ciclo subdivide-se em seis fases, nomeadamente:

- Preparação do processo, que compreende a revisão da metodologia e dos instrumentos de trabalho, a aprovação do montante orçamental a atribuir ao processo, a selecção dos bairros/zonas a envolver, a formação das equipas operacionais e a estruturação das parcerias;
- Divulgação e mobilização pública, que passa pela publicitação do processo, em termos macro – nos órgãos de comunicação social, página de Internet e Redes Sociais – e em termos micro – ao nível de cada bairro/zona, envolvendo as lideranças locais, as rádios e as organizações comunitárias;
- Definição de projectos prioritários, que se processa através da realização de uma reunião em cada bairro/zona, aberta a toda a população, no âmbito da qual os participantes podem apresentar, debater e votar os projectos que consideram ser os mais prioritários e identificar um grupo de cidadãos de cada zona que deverá acompanhar e monitorizar a implementação dos projectos, chamado Grupo de Monitoria Participativa;

¹³ Uma zona compreende mais do que um bairro.

- Análise e validação técnica, que consiste no estudo de viabilidade dos investimentos mais votados em cada um dos bairros/zonas, para determinar a sua elegibilidade no âmbito do processo, em diálogo permanente com os chamados Grupos de Monitoria Participativa que se constituíram em cada zona do OP;

- Aprovação do plano e orçamento, conforme previsto no enquadramento legal que rege o exercício financeiro das autarquias. Esta fase integra o ciclo da definição orçamental do OP na medida em que dela depende formalmente a aceitação dos projectos prioritários;

- Avaliação global do processo, que consiste na realização de um exercício de balanço sobre o processo e os resultados alcançados, que culmina com a elaboração de um relatório e a actualização das regras de funcionamento do OP para o ano seguinte.

2) O ciclo de execução orçamental, que corresponde à concretização dos projectos orçamentados e à sua entrega à população. Este segundo ciclo subdivide-se em cinco fases:

- Preparação dos projectos, que comporta a elaboração dos desenhos técnicos e a preparação de toda a documentação de suporte necessária para a contabilização dos custos associados. Esta acção é realizada em diálogo permanente com os Grupos de Monitoria Participativa;

- Abertura dos concursos e contratualização, que se consubstancia na preparação dos cadernos de encargos e na elaboração dos procedimentos concursais previstos na lei moçambicana, que são complementados através de normas específicas que adequam este trabalho às particularidades do OP;

- Execução dos projectos, que corresponde à implementação física dos investimentos prioritários em cada um dos bairros/zonas envolvidos,

em diálogo permanente com os Grupos de Monitoria Participativa;

- Entrega dos projectos, que se traduz na inauguração dos mesmos e no arranque da sua utilização pelos munícipes;
- Avaliação global, que consiste na realização de um exercício de balanço geral sobre o ciclo de execução orçamental, com ponto de situação alusivos a cada investimento previsto.

O CMCQ alocou 14 milhões de Meticais em cada uma das primeiras edições (2014 a 2015), divididos por 4 zonas em 2014 e 5 em 2015¹⁴, com a atribuição a cada uma de um valor proporcional às respectivas populações abrangidas.

Conforme evidenciado anteriormente, em cada zona/bairro é eleito um Grupo de Monitoria Participativa, composto por quatro pessoas, dois homens e duas mulheres, sendo que nenhuma pode pertencer à estrutura de administração municipal ou a qualquer outro tipo de liderança local. Estes elementos passam por um processo formativo que contempla conteúdos relacionados com as diferentes fases do OP, para que possam acompanhar e “fiscalizar” da melhor forma as diferentes fases da iniciativa, em particular a execução dos projectos.

O OP de Quelimane contou, nas duas primeiras edições, com a assistência técnica do Banco Mundial e da Associação In Loco. Para mais informações recomenda-se a consulta do manual metodológico do processo.

¹⁴ Totalizando 6 bairros no seu conjunto.

Nampula é a cidade capital da província do mesmo nome e é conhecida como a Capital do Norte. Tem uma população de 622.423 habitantes (Projeções da População, do INE de Moçambique, para 2015) e ocupa uma área de 404 km². O município está dividido em seis postos administrativos e 18 bairros. Nampula deriva do nome de um líder tradicional, M'phula ou Whampula. A cidade tem origem militar e representa um importante cruzamento de eixos de ligação entre o interior e o litoral, entre o centro e o extremo norte do país.

Orçamento Participativo do Município de Nampula

O Conselho Municipal de Nampula (CMN) implementou pela primeira vez o Orçamento Participativo em 2014. A abordagem adoptada segue uma estrutura metodológica baseada em dois ciclos, como exposto de seguida.

1) O ciclo da definição orçamental, que corresponde ao processo de participação pública na apresentação de propostas, na definição das prioridades de investimento municipal em cada um dos bairros envolvidos e na cabimentação dos projectos mais votados no orçamento municipal para o ano seguinte. Este primeiro ciclo subdivide-se em seis fases, nomeadamente:

- Preparação do processo, que compreende a revisão da metodologia e dos instrumentos de trabalho, a aprovação do montante orçamental a atribuir ao processo, a selecção dos bairros a envolver, a formação das equipas operacionais e a estruturação das parcerias;
- Divulgação e mobilização pública, que passa pela publicitação do processo, em termos macro – nos órgãos de comunicação social, página de Internet e Redes Sociais – e em termos micro – ao nível de cada bairro, envolvendo as lideranças locais, as rádios e as organizações comunitárias;
- Definição de projectos prioritários, que se processa através da realização de uma reunião em cada bairro, aberta a toda a população, no âmbito da qual os participantes podem apresentar, debater e votar os projectos que consideram ser os mais prioritários;
- Análise e validação técnica, que consiste no estudo de viabilidade dos investimentos mais votados em cada um dos bairros, para determinar a sua elegibilidade no âmbito do processo;
- Aprovação do plano e orçamento, conforme previsto no enquadramento legal que rege o exercício financeiro das autarquias. Esta fase

integra o ciclo da definição orçamental do OP na medida em que dela depende formalmente a aceitação dos projectos prioritários;

- Avaliação global do processo, que consiste na realização de um exercício de balanço sobre o processo e os resultados alcançados, que culmina com a elaboração de um relatório.

2) O ciclo de execução orçamental, que corresponde à concretização dos projectos orçamentados e à sua entrega à população. Este segundo ciclo subdivide-se em cinco fases:

- Preparação dos projectos, que comporta a elaboração dos desenhos técnicos e a preparação de toda a documentação de suporte necessária para a contabilização dos custos associados;

42

- Abertura dos concursos e contratualização, que se consubstancia na preparação dos cadernos de encargos e na elaboração dos procedimentos concursais previstos na lei moçambicana;

- Execução dos projectos, que corresponde à implementação física dos investimentos prioritários em cada um dos bairros envolvidos;

- Entrega dos projectos, que se traduz na inauguração dos mesmos e no arranque da sua utilização pelos munícipes;

- Avaliação global, que consiste na realização de um exercício de balanço geral sobre o ciclo de execução orçamental, com ponto de situação alusivos a cada investimento previsto.

O CMN alocou 13.5 milhões de Meticais à primeira edição do OP, em 2014, divididos por 5 bairros¹⁵, com a atribuição de 2.7 milhões a cada um. No segundo ano foram contemplados 6 bairros, com o mesmo valor unitário do ano transacto, o que representa um valor global para o OP de 16.2 milhões de meticais.

Em cada bairro é eleito um Grupo de Monitoria Participativa, composto por quatro pessoas, dois homens e duas mulheres, sendo que nenhuma pode pertencer à estrutura de administração municipal ou a qualquer outro tipo de liderança local. Estes elementos passam por um processo formativo que contempla conteúdos relacionados com as diferentes fases do OP, para que possam acompanhar e “fiscalizar” da melhor forma as diferentes fases da iniciativa, em particular a execução dos projectos. O OP de Nampula contou, nas duas primeiras edições, com a assistência técnica do Banco Mundial e da Associação In Loco. Para mais informações recomenda-se a consulta do manual metodológico do processo.

¹⁵ Um por cada Posto Administrativo, com excepção do Posto Central. Os bairros foram seleccionados com base em critérios de carência social e de provisão de serviços e equipamentos públicos. Os bairros contemplados com o OP são integrados em ciclos de 2 anos - um para a definição orçamental e outro para a execução - assegurando que no início de cada ciclo completo há garantia de execução dos projectos anteriormente priorizados pelos munícipes.

O Município do Dondo, situado em pleno “corredor da Beira”, na província de Sofala, ocupa uma superfície de 382 km² e tem uma população estimada de 71.644 habitantes (projeções INE, 2014). Serve de acesso ao segundo maior centro urbano do país, através da Estrada Nacional n.º 6 e das linhas férreas que ligam os países do hinterland. Constituída por 10 bairros, a cidade possui condições naturais favoráveis para a localização e construção de indústrias e habitações, razão porque foi concebida como polo de desenvolvimento complementar da cidade da Beira.

Planificação Participativa do Município do Dondo

O Dondo é reconhecidamente considerado como o “berço” dos processos de planificação participativa em Moçambique. Esta experiência tem evoluído ao longo dos anos, sendo possível identificar quatro grandes fases no seu desenvolvimento:

- O período pré-autárquico, anterior a 1999, em que a administração do território cabia localmente ao Distrito do Dondo. Através da colaboração entre a Cooperação Austríaca e uma organização de base, denominada ASSERCO – Associação de Serviços Comunitários – foi possível despoletar, em 1998, um trabalho de sensibilização da população para um novo modelo de governação. Na época as estruturas dos bairros apresentavam-se como unidades políticas, partidárias e administrativas lideradas por secretários ligados ao partido no poder.

- O primeiro mandato autárquico, entre 1999 e 2003, onde se iniciou um processo de organização das comunidades e de criação de Núcleos de Desenvolvimento dos Bairros (NDB), enquanto estruturas que deveriam representar as preocupações e os interesses locais junto do Conselho Municipal. Este período foi essencial na formação cívica de jovens activistas voluntários para apoiar a dinamização do processo participativo, no levantamento das necessidades do território, na constituição dos NDB, bem como na discussão, ao nível de cada bairro, sobre as prioridades de investimento público.

- O segundo mandato, entre 2004 e 2008, que se centrou fortemente na capacitação dos quadros técnicos do município, na reorganização interna e na sistematização de procedimentos, para que a estrutura estivesse melhor preparada para responder às exigências de uma governação mais participada.

- O terceiro mandato autárquico, entre 2009 e 2013, que permitiu ampliar a comunicação pública sobre a dinâmica participativa, assim como

reforçar a capacitação das equipas técnicas e dos munícipes. Neste período, com forte apoio do Programa de Descentralização da Cooperação Alemã (GIZ), o processo ganhou novo ímpeto ao iniciar com a discussão pública da componente financeira, com os NDB, na definição das prioridades de investimento público ao nível local.¹⁶

O Município do Dondo ocupa uma superfície de 382 km² e tem uma população de 71.644 habitantes¹⁷. A metodologia do processo de planificação participativa do Dondo, na sua última versão, é grosso modo a seguinte:

- O Conselho Municipal do Dondo (CMD) informa anualmente qual é o montante que vai disponibilizar para suportar as prioridades das comunidades. Na última edição, verificada em 2013, a verba foi de 23 milhões de meticais, o que representava na época cerca de 70% do Fundo de Investimento Autárquico atribuído ao município. Esta informação é passada aos bairros através de um processo de capacitação dirigido pelo CMD, com o apoio da GIZ, que visa explicar a metodologia do processo e os prazos previstos, entre outros elementos.
- Cada bairro constitui o seu Núcleo de Desenvolvimento (NDB), sendo estes compostos por vinte membros eleitos numa reunião pública. São assegurados mínimos de participação por género e por escalão etário. Estes NDB devem priorizar uma proposta de investimento por cada edição do processo. Essa é encaminhada para os serviços técnicos do CMD efectuarem a análise de viabilidade, devendo estes encaminhar o seu parecer para o Executivo Municipal efectuar a devida ponderação.

¹⁶ No âmbito da visita realizada em Fevereiro de 2015 ao Conselho Municipal do Dondo foi possível perceber que a experiência havia sido suspensa no ano transacto, por decisão do executivo vencedor nas eleições municipais de 2013. Trata-se da primeira paragem no processo participativo desde que esse teve início.

¹⁷ Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, Censos de 2007.

Cada NDB elege três representantes que deverão representar o bairro no Fórum Consultivo Municipal. Neste são apresentados os resultados da análise técnica e da ponderação realizada pelo Executivo, tratando-se de um espaço não deliberativo, como o próprio nome indica, pois serve sobretudo para informar os presentes sobre a decisão do Conselho Municipal, podendo evidentemente existir algum debate.

Município de Manica, localizado na região centro do país, na província com o mesmo nome, dista 74 km da cidade de Chimoio, capital provincial, e 18km do Posto Administrativo de Machipanda que faz fronteira com a República do Zimbabwe. É constituído por 10 bairros, ocupando uma superfície de 113km², com uma população estimada em 59.405 habitantes (projecção INE para 2015).

Planificação Participativa do Município de Manica

O processo de Planificação Participativa de Manica teve início em 1999, no âmbito nas intervenções de melhoria dos assentamentos informais existentes em 8 dos 10 bairros do Município, de modo a dotá-los de serviços e infra-estruturas básicas essenciais. Visava-se, assim, o envolvimento activo dos munícipes no combate à Pobreza Urbana, motivado e guiado pelo Decreto n.º 60/2006 de 26 de Dezembro, que obriga, entre outros aspectos, à realização de consultas populares, inquéritos, etc¹⁸.

Este trabalho passou a ser assessorado, a partir de 2001, pela GTZ/PRODER¹⁹ e a Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane, com enfoque na requalificação urbana do Bairro Josina Machel, escolhido como iniciativa piloto.

Pela proeza do processo acima descrito, a experiência foi posteriormente disseminada nos Bairros Macoreia, 7 de Abril, 4º Congresso, Manhate e Vumba. Nos dois últimos casos houve lugar ao financiamento por parte do Fundo de Fomento para Habitação e UN-Habitat, que culminou, em ambos os lugares, com a construção de casas e elaboração de planos de pormenores.

Dois anos depois, com o apoio da GIZ, o Conselho Municipal de Manica iniciou uma nova metodologia do processo de planificação participativa. Essa previa a criação de três estruturas, nomeadamente:

- Conselho Consultivo Municipal (CCM), composto por 50 membros efectivos e 1 convidado permanente (o Representante do Ministério de Administração Estatal - Governo do Distrito de Manica), sendo 20 provenientes do Conselho Técnico Municipal e 30 do Conselho Consultivo

¹⁸ Artigo 9, ponto 3 (Os Órgãos Locais do Estado e Autárquicos deverão criar e manter um sistema que assegure a consulta por parte de todos os eventuais interessados dos planos de ordenamento com incidência sobre o território de sua jurisdição). Artigo 10 e seguintes.

¹⁹ GTZ/PRODER – Sociedade da Cooperação Internacional (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) de Programa para desenvolvimento Rural.

Local (3 elementos por cada um dos 10 bairros do Município). Este órgão reúne uma vez por semestre;

- **Conselho Técnico Municipal (CTM), constituído por 20 membros provenientes de instituições públicas (Conselho Municipal, Educação, Saúde, Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, Electricidade de Moçambique e Fundo de Património de Abastecimento de Água), entidades privadas lucrativas (empresas) e não lucrativas (associações). O CTM reúne uma vez por trimestre;**
- **Conselho Consultivo Local (CCL), criado ao nível de cada bairro do município e composto por 20 membros da comunidade.**

50

Em termos de funcionamento, o processo prevê a realização de uma ronda de reuniões pelos dez bairros para a identificação das necessidades de cada território. Estes encontros são dinamizados pelos CCL, com o apoio do CTM.

As propostas apresentadas são depois enviadas para o CTM proceder ao estudo de viabilidade. Esse produz uma síntese técnica do trabalho realizado, dando conhecimento da mesma ao Executivo, para que este possa analisar as propostas, a sua pertinência e adequabilidade orçamental.

Em função da análise realizada, O Presidente do Conselho Municipal e os seus Vereadores definem as opções quanto aos investimentos a cabimentar no orçamento para o ano seguinte. As decisões tomadas são depois apresentadas ao CCM, que como o próprio nome indica se trata de um órgão de carácter consultivo, de apoio à decisão, mas sem capacidade deliberativa.

O Município de Catandica, localizado na região centro do país, na Província de Manica, tem cerca de 25.000 habitantes (INE, Censos de 2007) e uma superfície de 46 Km². Localizada junto à Estrada Nacional n.º 7, funciona como uma espécie de posto fronteiriço entre as cidades de Chimoio e de Tete. É sede do distrito de Bárue, e confina-se a norte com o monte Tsuanda, a sul com o monte Chitsana e a cordilheira da serra Chôa, a este com a linha de alta tensão da HCB e a oeste com a cordilheira do monte Chôa. Administrativamente o Município estrutura-se em 2 Localidades e 12 bairros.

Planificação Participativa do Município de Catandica

O processo de planificação participativa de Catandica iniciou-se em 2006, contando desde o início com o apoio da GIZ. A metodologia adoptada prevê a criação de quatro estruturas, nomeadamente:

- Conselho Consultivo Municipal (CCM), composto pelo Executivo, por três pessoas de cada bairro²⁰ e pelos elementos do Conselho Técnico Municipal;
- Conselho Técnico Municipal (CTM), que integra membros dos diferentes serviços da autarquia;
- Conselho Consultivo da Localidade (CCL), formado por cinco representantes de cada bairro;
- Conselho Consultivo do Bairro (CCB), constituído por vinte elementos da comunidade.

53

Em termos de funcionamento, o processo prevê a definição inicial do montante máximo de investimento que o Conselho Municipal de Catandica vai ter disponível para o ano seguinte.

Seguidamente, o CTM desloca-se a cada bairro para reunir com os CCB. Esses encontros servem para identificar as necessidades dos territórios e eleger cinco elementos que devem representar o CCB no CCL.

Realiza-se posteriormente uma reunião do CCL para discutir as propostas dos bairros e chegar a um entendimento sobre as mais prioritárias. No âmbito deste debate alguns projectos acabam por ser excluídos e outros encaminhados para o Conselho Municipal.

Seguidamente, reúne-se o CTM com o objetivo de efectuar uma análise de viabilidade das propostas recebidas e emitir um parecer técnico sobre as mesmas. Esse é encaminhado para o Executivo Municipal (Pre-

²⁰ O Município de Catandica é formado por dois Postos Administrativos e 12 bairros.

sidente e Vereadores) que tem o papel de decidir sobre as prioridades a cabimentar no montante previsto para o próximo ano. A posição dos eleitos é depois apresentada ao CCM para conhecimento dos representantes dos diferentes bairros.

O resultado do processo participativo é posteriormente apresentado a toda a comunidade, através dos Conselhos Consultivos dos Bairros.

Todo o processo está documentado em actas.

O município de Gorongosa está localizado na região do centro do país, na província de Sofala, sendo sede do distrito com o mesmo nome. Tem uma população estimada em 35.000 habitantes, uma superfície de 53 Km² e uma densidade populacional de 660 habitantes por km² (INE, Censos de 2007). Administrativamente está dividido em sete bairros municipais. Gorongosa é também o nome do primeiro e mais conhecidos Parque Nacional de Moçambique.

Planificação Participativa do Município de Gorongosa

Segundo as projecções do INE 2007-2040, o distrito de Gorongosa possui uma superfície de 6.776 km² e uma população de 133.717 habitantes, o que representa uma densidade populacional de 19,7 ha/km².

O processo de planificação participativa da Gorongosa iniciou-se em 2011, contando desde essa altura com o apoio da GIZ. A metodologia adoptada prevê a criação de duas estruturas, nomeadamente:

- Fórum Consultivo Municipal (FCM), composto pelo Executivo, por 7 representantes de cada um dos 7 bairros do município, bem como por outros convidados;
- Fórum de Consulta Comunitária (FCC), criado ao nível dos bairros e composto por 7 elementos.

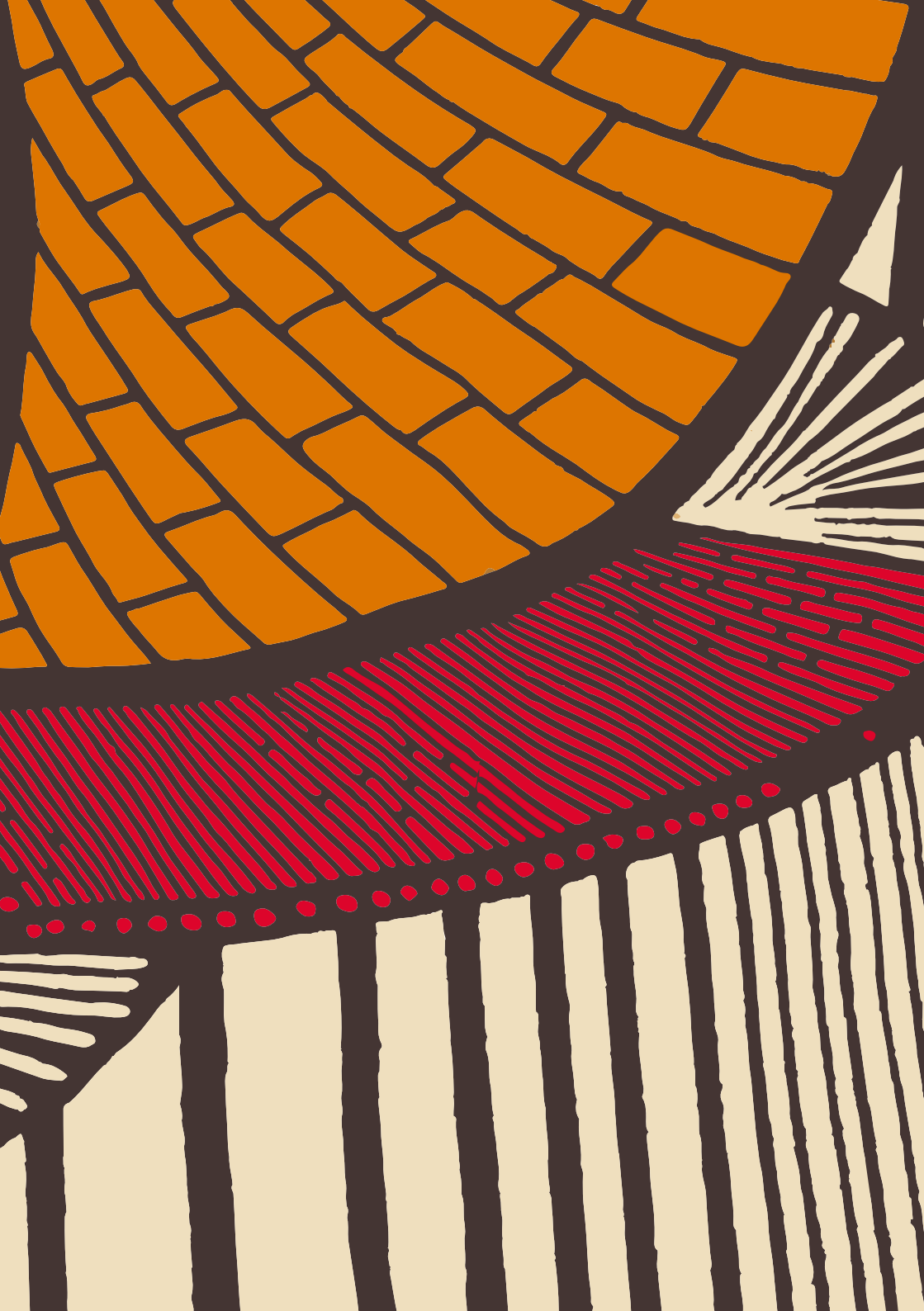
57

A iniciativa conta ainda com uma equipa técnica do Conselho Municipal da Gorongosa (CMG), que integra membros dos diferentes serviços da autarquia, bem como com a assistência da GIZ na definição metodológica e na dinamização das reuniões.

Em termos de funcionamento, esta experiência prevê a realização de um encontro em cada bairro, aberto à população interessada, sendo esse dinamizado pela equipa técnica do Município e pelo FCC, com o objectivo de identificar as necessidades existentes e os projectos prioritários. A grande particularidade da metodologia de Gorongosa prende-se com a inclusão da componente financeira na discussão aberta aos munícipes, nas reuniões em cada um dos bairros.

Concluído o processo de auscultação, os serviços municipais procedem à análise da viabilidade dos investimentos propostos, contemplando os custos associados e os potenciais beneficiários a abranger. Esta informação é depois remetida para o Executivo, que analisa as propostas levantadas e harmoniza-as, tendo como elemento de referência o plano quinquenal de governo.

Posteriormente, é convocado o FCM, com o objectivo de consolidar uma reflexão sobre as prioridades dos bairros. Como o próprio nome indica, o FCM é um órgão de consulta, não assumindo por isso qualquer dimensão deliberativa sobre os investimentos. Cabe-lhe, no entanto, informar as populações dos bairros sobre os resultados do processo participativo.



ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS E PLANIFICAÇÃO PARTICIPATIVA EM MOÇAMBIQUE

- Proposta de diferenciação e articulação metodológicas -

Passados aproximadamente dezassete anos das primeiras eleições municipais moçambicanas, parece verificar-se um renovado interesse e uma progressiva simpatia relativamente às experiências de democracia participativa a nível local.

Essas iniciativas têm vindo a multiplicar-se, recorrendo a designações similares para apelidar práticas que na sua essência são bastante distintas. Esta situação deixa evidente a existência de alguns equívocos conceptuais que necessitam da devida clarificação. A principal diferenciação a realizar é entre Planificação Participativa e Orçamento Participativo.

Com a presente publicação, o autor pretende contribuir para esse esclarecimento, mapeando, analisando e propondo uma tipificação das diferentes experiências em curso no país. Avança igualmente com uma proposta de articulação metodológica entre os distintos dispositivos participativos identificados ao longo deste trabalho.

EDIÇÃO



FINANCIAMENTO

