

Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo

Eduardo Jossias Nguenha
enguenha@gmail.com
Cel.: +258 84 30 37 000

II Conferência do IESE sobre “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”

Maputo 22 a 23 de Abril de 2009

RESUMO

O presente texto é uma proposta de reflexão sobre as formas de governação municipal participativa que se desenvolvem em Moçambique desde 1999. Ao longo destes quase dez anos de municipalização diversas formas de participação tomaram espaço mas a forma de participação mais frequente é a consulta comunitária. Duas experiências de planificação participativa notabilizaram-se: o modelo de Dondo e o modelo da Cooperação Suíça aplicado nos municípios de Cuamba, Montepuez, Ilha de Moçambique, Mocímboa da Praia e Metangula. Uma experiência muito recente do Orçamento Participativo foi estabelecida pelo Município de Maputo. Porém, muitas das experiências de governação participativa carecem de institucionalização, facto que as torna instáveis e vulneráveis à descontinuidades ou arbitrariedades dos gestores públicos.

Concluimos, portanto, que as actuais formas de governação participativa municipais são frágeis e pouco profundas para uma governação local que se pretende mais democrática e promotora de desenvolvimento local. Por esse facto, simpatizamos com a ideia de, à semelhança do Município de Maputo, mais municípios adoptarem modelos de Orçamento Participativo. Para tanto, apresentamos alguns elementos chave que poderão ser considerados no desenho e na implementação do Orçamento Participativo. Alertamos porém que estes elementos são apenas para tomar em consideração e eles não devem ser aplicados de forma indiscriminada pois cada realidade é um caso diferente.

Eduardo Jossias Nguenha é pós-graduado em Administração Pública e Licenciado em Economia. Professor Estagiário de Finanças Públicas no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e de Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane. Acumula mais de oito anos de experiência de trabalho em descentralização e gestão de Finanças Públicas locais. É actualmente consultor no Município de Maputo. Foi assessor para programas de capacitação institucional da Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (Programa de Apoio à descentralização e Municipalização - PADEM) e da Agência Norte-americana para Desenvolvimento Internacional (Projecto de Governação Democrática - PROGOV). Áreas de interesse: Descentralização, Desenvolvimento Local, Finanças Públicas e Orçamento Participativo.

INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas o mundo tem assistido mudanças significativas nos modelos de democracia. A democracia representativa, através da qual os cidadãos escolhem os seus representantes para conduzir os seus destinos vem sendo, de forma acelerada, substituída pela democracia participativa. No entendimento de Santos e Avritzer (2002) a partir dos anos 90 a democracia representativa entrou em crise, como resultado da “patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do absentismo; e a patologia da representação, o facto dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (Santos; Avritzer, 2002:42).

As primeiras manifestações de estabelecimento da democracia participativa directa ocorrem nas cidades brasileiras, particularmente nos finais da década oitenta. A partir de 1989 estabeleceram-se no Brasil as primeiras práticas do Orçamento Participativo. Com o Orçamento Participativo a gestão das cidades passou a ser partilhada entre a comunidade (eleitores) e os gestores públicos (eleitos). A planificação do desenvolvimento das cidades, a definição das linhas de acção e as actividades dos governos passam a ser definidas em processo participativo. Correspondentemente, as comunidades locais discutem o financiamento, acompanham e fiscalizam a execução das actividades dos seus governos.

A experiência brasileira do Orçamento Participativo rapidamente percorreu o mundo. No início de 2000 parte significativa dos governos locais do resto do mundo ensaiam formas diversificadas de modelos do Orçamento Participativo. Organizações de cooperação internacional constituem o principal veículo de difusão das práticas do Orçamento Participativo para fora do Brasil e sobretudo para os países africanos e asiáticos, embora alguns países europeus adoptem hoje também o Orçamento Participativo.

A partir de 2000, floresceram em Moçambique algumas experiências de planificação participativa ao nível municipal com apoio de organizações de cooperação internacional. Quatro anos depois, pouco mais de vinte municípios adoptavam alguma forma de participação comunitária. Provavelmente, por esse facto, em 2004 o Governo produz legislação que uniformiza a organização dos serviços técnicos administrativos e estabelece as autoridades comunitárias ao nível municipal e define formas de articulação entre estas e os órgãos municipais. Porém, a maioria das formas de participação que se desenvolvem ao nível municipal carecem de institucionalização e de sustentabilidade, sendo instáveis e vulneráveis à descontinuidades sobretudo nas alternâncias da liderança política. Por outro lado, as formas de participação até agora predominantes são a consulta e planificação participativa em número limitado de municípios.

O presente trabalho traz à ribalta uma reflexão das formas de governação municipal participativa e sugere um salto qualitativo e arrojado para uma gestão pública local política e socialmente mais inclusiva, com os cidadãos mais autónomos nos processos de tomada de decisão. O Orçamento Participativo é a forma mais ideal para esse objectivo. Os dados que permitiram a análise foram recolhidos através de um questionário aplicado a trinta municípios, tendo respondido vinte e seis (60%) do universo. Retirando os dez municípios recentemente criados, a amostra de municípios que responderam ao questionário representa a 79% do universo.

O presente texto está dividido em quatro partes, para além desta introdução. A primeira parte apresenta o quadro legal e institucional da governação em África no qual Moçambique se insere para fazer ponte à segunda parte do texto, a governação municipal democrática em Moçambique. Nesta, discutimos o quadro legal e institucional, identificamos e analisamos a evolução dos processos participativos. Segue-se depois a terceira parte em que apresentamos argumentos porque o Orçamento Participativo é considerada melhor forma de governação municipal participativa e de promoção do desenvolvimento local e depois apresentamos alguns aspectos importantes para o desenho e implementação do modelo do Orçamento Participativo. Por fim, a conclusão e as recomendações.

Concluimos que as actuais formas de governação participativa municipais são frágeis e pouco profundas para uma governação local que se pretende mais democrática e promotora de desenvolvimento local. Por esse facto, simpatizamos com a ideia de os municípios deveriam acompanhar o movimento do mundo e adoptarem modelos de Orçamento Participativo.

ÁFRICA E GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA

Nos últimos anos a África tem avançado de forma objectiva na formalização e institucionalização da participação dos cidadãos na governação. A União Africana (UA) e os seus variados órgãos e programas privilegiam a boa governação e o desenvolvimento sustentável dos países membros (Moyo, 2006). A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), que representa o maior exemplo de consenso dos países africanos sobre a boa governação, focaliza as suas acções em seis áreas de intervenção, sendo para este caso de destacar¹ (a) a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na gestão pública; (b) a Ética e anti-corrupção; e (c) a Orçamentação, gestão financeira e *accountability*. Na sua Carta sobre Democracia, Eleições e Governação (UA, 2007), os países subscritores comprometem-se a promover condições necessárias para fortalecer a participação efectiva dos cidadãos nos processos democráticos, no desenvolvimento e na governação, bem como garantir a transparência e responsabilização na gestão pública.

Porquanto se pode depreender, a aposta dos líderes africanos em promover o crescimento e desenvolvimento do continente está assente na boa governação e na participação. A relação entre o desenvolvimento e a boa governação é predominantemente discutida pelos estudiosos do assunto e, embora existindo diferenças de pontos de vista sobre se a boa governação promove o desenvolvimento ou ela existe quando há desenvolvimento, existe consenso que a boa governação – como processo pelo qual o poder é exercido - é essencial para o desenvolvimento e a capacidade do Estado é fundamental para institucionalizar mecanismos de sintonização com a sua própria sociedade com a qual deve permanentemente definir, negociar e renegociar políticas, objectivos e metas (Moyo, 2006). Entende-se também que um desenvolvimento sustentável dos países depende, na maioria dos casos que se conhecem, do envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, quer nos processos políticos, quer nos económicos e sociais.

À par das convenções africanas, com estímulo da crescente tendência de partilha de poder entre as esferas de governos por meio da devolução e/ou da delegação, desencadeia-se o surgimento de associações cujo objectivo é fortalecer a democracia local e a capacidade de prestação de serviços públicos, promover o desenvolvimento local e assim, melhorar as condições de vida dos cidadãos. À escala continental e mundial, tais associações coligam-se para advogar junto dos governos nacionais e de organismos internacionais pela democracia e descentralização efectivas. Constituem exemplos de

¹ As restantes áreas de intervenção da NEPAD são: (a) *e-government* e gestão de conhecimentos; (b) Desenvolvimento do potencial humano dentro do sector público; e (c) Inovação/reengenharia no fornecimento de serviços públicos.

organizações de governos locais de dimensão continental e mundial com esse objectivo, a *united cities and local governments* (UCLG), o Forum dos Governos Locais da Commonwealth (*Commonwealth Local Government Forum* - CLGF) e Forum de Autoridades Locais dos Países da Língua Portuguesa².

No CLGF os governos locais dos países da Commonwealth, incluindo Moçambique na qualidade de estado membro, estabeleceram como princípios de boas práticas para democracia local e boa governação, dentre outras, a oportunidade de participação dos seus cidadãos nos processos de tomada de decisão ao nível local de forma inclusiva (CLGF, 2005). A UCLG³ elege a governação participativa como uma das vinte e cinco recomendações para enfrentar os desafios de desenvolvimento urbano (UCLG, 2007). Entende-se que a equação do problema do rápido crescimento da população urbana⁴ em assentamentos informais e o conseqüente aumento da demanda de serviços públicos (electricidade, água, saneamento, educação e saúde), face a elevadas restrições orçamentais, é possível com o envolvimento dos cidadãos em todos os ciclos de gestão pública. Por um lado, a participação dos cidadãos na governação local assegura a correcta requalificação dos assentamentos informais das zonas urbanas, que muitas das vezes não é isenta de conflitos. Por outro, a participação dos cidadãos assegura a sustentabilidade do planeamento urbano e das infra-estruturas públicas na medida em que os cidadãos participam em toda a cadeia desde o planeamento, o financiamento até à gestão.

Relativamente à questão dos assentamentos informais, a participação dos cidadãos nos processos de requalificação é de extrema relevância e fortemente recomendada pela UN-HABITAT, organismo das Nações Unidas responsável pela promoção de vilas e cidades social e ambientalmente sustentáveis. O relatório moçambicano sobre a situação de assentamentos informais e estratégias de intervenção aponta como “condições e princípios que guiam actividades de qualquer programa de requalificação urbana, o envolvimento de residentes no processo desde o estágio de concepção à definição de prioridades e estratégias de implementação” (CEDH, 2006, p.46), para um país com cerca de 60% da população urbana vivendo em assentamentos informais em lugares impróprios com risco de

² A criação do Forum das Autoridades Locais dos países da Língua Portuguesa foi decidida entre 16 e 17 de Abril de 2008 no encontro dos Governos Locais Lusófonos na capital brasileira, Brasília (www.cnm.org.br/governoslocaislusofonos/intro.asp) acessado a 31 de Março de 2009.

³ A UCLG foi fundada em Maio de 2004. Para além de contar com a representação de 136 estados membros das Nações Unidas, a UCLG tem a participação directa de mais de 1.000 cidades e governos locais e 112 associações nacionais de governos locais de todas as regiões (África, Ásia-pacífica, Europa, Euro-ásia, Médio Oriente, Ásia Ocidental, América Latina e América do Norte). A UCLG é a voz unida e de advocacia da democracia e da descentralização nos governos locais membros. O segundo presidente do Município de Maputo (2004-2008), Dr. Eneas da Conceição Comiche presidiu a Comissão de Finanças Locais da organização e co-presidiu a UCLG da região de África.

⁴ Segundo o *police paper on local finance* da UCLG (2007), de 1950 a 2005 a população urbana mundial quadruplicou e até ao ano 2030 poderá passar de 3.2 bilhões para 5 bilhões (cerca de 60%). Porém, os governos locais enfrentam dificuldades de mobilização de recursos humanos e financeiros para atender a demanda de infra-estruturas de serviços básicos urbanos.

inundações e, conseqüentemente, com falta de infra-estruturas básicas e se existem com fraca integração à estrutura urbana (ibid). A mesma fonte apresenta caso bem conseguido de requalificação de assentamentos informais assente na participação no bairro Josina Machel na vila de Manica, na província do mesmo nome. Situações, normalmente de difícil solução, como transferência de famílias das zonas de risco e de ajustamento de limites dos espaços “privados” para aumentar o tamanho das vias de acesso, efectivaram-se sem custos ou a custos relativamente reduzidos àqueles que seriam necessários para indemnizações na situação em que os planos são separadamente desenhados e implementados pelo governo. Este facto demonstra a importância da participação na governação das cidades e vilas dos países em desenvolvimento.

A governação participativa é também importante ao nível das infra-estruturas e, em fim último, na melhoria das condições de vida das pessoas. McCleery e Jahan (2005) numa pesquisa que procura estabelecer ligação entre infra-estruturas públicas, redução da pobreza e governação, concluem que existe uma forte relação biunívoca entre infra-estruturas (que permitem o fornecimento de serviços públicos básicos) e a governação. A boa governação, que implica gestão democrática, leva ao sucesso de programas de infra-estruturas e estas são importante veículo na melhoria da governação. Porquanto, quando infra-estruturas tais como transportes, de fornecimento de energia, de água estão disponíveis, a governação local tende a ser efectiva e eficiente. Porém, o inverso é verdadeiro, sem participação efectiva dos cidadãos na tomada de decisão sobre localização, definição da natureza e desenho da infra-estrutura, implementação, manutenção e sem recursos humanos e financeiros adequados, as infra-estruturas públicas não podem proporcionar melhor benefício, nem podem ser sustentáveis.

Quando se fala de espaços e mecanismos de participação na governação em África, é incontornável a referência ao encorajamento e aos esforços de capacitação institucional do Instituto do Banco Mundial, da UNDP, da UN-HABITAT, como se referiu anteriormente, e do Municipal Development Partnership – África (MDP-África). Esta última instituição, criada em 1991, actua na África central e ocidental, com escritório em Cotonou, Benin; e na África oriental e austral, com escritório em Harare, Zimbabwe. A MDP visa promover a capacitação institucional dos governos locais e apoiar o processo de descentralização em África. Para a MDP-África, a participação é o meio para governos locais eficientes e eficazes na provisão de serviços e infra-estruturas básicas⁵.

⁵ www.mdpafrica.org, acessado a 6 de Abril de 2009.

GOVERNAÇÃO MUNICIPAL DEMOCRÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Quadro Legal e Institucional

As bases para uma governação local democrática foram criadas desde a Constituição da República de 1994. Através da descentralização - e da desconcentração - princípio pelo qual assenta a estruturação da Administração Pública moçambicana, foram criadas as autarquias com objectivo de “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia...” (Moçambique, 2004).

Através da Lei 10/97, de 31 de Maio e da Lei 3/2008, de 2 de Maio, foram criadas 43 municípios, sendo vinte e três de categoria de cidade (de A a D) e vinte de categoria de vila. Conforme espelha a tabela 1, os quarenta e três municípios distribuem-se da seguinte forma: 14 na região norte, 16 na região centro e os restantes 13 na região sul. Ao todo vivem em espaços municipalizados perto de 5.500.000 habitantes, representando quase 26% da população de Moçambique (INE, 2007).

Tabela 1: Distribuição dos Municípios por Macro-regiões

Categoria de Município	Norte	Centro	Sul	Total
Cidade A	-	-	1	1
Cidade B	3	4	3	10
Cidade C	1	-	1	2
Cidade D	4	4	2	10
Vilas	6	8	6	20
Totais	14	16	13	43

Fonte: Lei No 10/97, de 31 de Maio, que cria os primeiros 33 municípios de cidade e de vila; Lei No 3/2008, de 2 de Maio, que cria 10 novos municípios de vila; Resolução do Conselho de Ministros No 7/87, de 25 de Abril, que classifica as cidades em quatro níveis; e Resolução do Conselho de Ministro No 55/2007, de 16 de Outubro, que eleva a cidade da Matola a categoria B.

Da leitura do objectivo constitucional da criação das autarquias locais em Moçambique identificam-se três elementos importantes: (a) a *organização dos cidadãos* para facilitar o diálogo com o Estado ou Governo, seu principal parceiro; (b) o *aprofundamento e consolidação da democracia* como principal meio de alcançar (c) o *desenvolvimento local*, sendo este um fim.

Na perspectiva do primeiro elemento, a sociedade moçambicana é, do ponto de vista da capacidade auto-organizativa, entendida como sendo fraca o que torna difícil a interacção e o diálogo com o Estado, cabendo a este a iniciativa de organizar os seus cidadãos através das autarquias. A ideia da fraqueza da sociedade civil moçambicana foi recentemente reforçada pelo relatório de auto-avaliação de

Moçambique através do Mecanismo Africano de Revisão de Pares da NEPAD segundo o qual “a qualidade da participação é ainda questionável uma vez que o processo [da construção e organização da sociedade civil] é incipiente, o que se reflecte na fraca qualidade técnica da intervenção da sociedade civil” (Moçambique, 2008, p.61). Uma sociedade desorganizada e desarticulada não só dificulta a interacção com os governantes, como também obstrui o trilho do desenvolvimento. Efectivamente, a Lei 2/97, que cria o quadro jurídico para implantação das autarquias locais, concede poderes ao ministro que superintende a Administração Local do Estado – entenda-se para o caso, o ministro da Administração Estatal – de coordenar as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais e de formas de organização da comunidade a qual as autarquias locais *podem* auscultar opiniões e sugestões sobre a realização de actividades para a satisfação de necessidades específicas das comunidades. Em 2004, o ministro da Administração Estatal emitiu o Diploma 80/2004, de 14 de Maio que aprova o Regulamento de articulação dos órgãos das autarquias locais com as autoridades comunitárias (chefes tradicionais, secretários de bairros e outros líderes legitimados pela respectiva comunidade). A lei 2/97 e o Diploma 80/2004 evocam a auscultação como forma *facultativa* (não obrigatória, pelo menos nos termos da lei) de o governo interagir com as comunidades locais. Ora, como se discute mais adiante, a auscultação de opiniões está longe de ser uma forma efectiva de participação dos cidadãos na governação, tanto que em nada compromete ao gestor público que vincule tais opiniões nas suas decisões.

Entende-se também que a criação das autarquias pretende reforçar a democracia. De acordo com Bailey (1999) a ideia por detrás desta tese é de que os governos locais facilmente asseguram os interesses locais através da promoção do pluralismo, da participação social e da escolha pública. Os cidadãos têm possibilidade de escolher os seus líderes, de participar nos processos de tomada de decisão sobre aspectos comuns que afectam as suas vidas, monitorar as actividades do governo, exigir a prestação de contas e premiar ou punir os seus líderes, por meio do voto. A participação cidadã tende a pressionar os governantes a serem mais transparentes e responsáveis nas suas acções.

Uma sociedade organizada, com poderes e em ambiente suficientes para dialogar com seu Estado ou governo, promove o desenvolvimento local. Literatura especializada e estudos sobre descentralização avançam argumentos e apresentam casos que relacionam positivamente a descentralização e o desenvolvimento. As autarquias são uma forma de governo próximo aos cidadãos. A aproximação do governo aos cidadãos pode melhorar a eficiência alocativa dos recursos públicos na medida em que os recursos são canalizados para atender necessidades objectivas localmente identificadas, e quando de forma participativa, melhor ainda. Nestes casos, podem aumentar os índices de

confiança dos cidadãos aos gestores públicos e facilitar a sua mobilização para participar do desenvolvimento local. Também se entende que governos próximos dos cidadãos sejam relativamente mais capazes de mobilizar recursos (dos tributos cuja competência tributária detêm) primeiro pela facilidade de adequação da estrutura tributárias às condições locais, segundo, pela facilidade de fiscalização dos factos geradores da obrigação tributária (Bahl, 1999; Bailey, 1999) e, por último, a facilidade relativa que os governos locais devem ter de encorajar e mobilizar os cidadãos através de construção de confiança mútua. Resultados de um estudo realizado sobre uma amostra de 600 mil pessoas em sessenta países (Olowu, 2003) revelaram que entre governo local e governo nacional, os cidadãos têm forte confiança do primeiro pelo facto de ser mais evidente a representatividade política e o diálogo permanente entre os governos locais e os cidadãos do que estes com os governos nacionais.

Portanto, para o Estado moçambicano está evidente que a comunidade é um parceiro de desenvolvimento, pois “as autarquias apoiam-se na iniciativa [proactividade, empreendedorismo] e na capacidade [intelectual, técnica, habilidades, financeira, económica] das populações em colaboração com as organizações de participação dos cidadãos” (Moçambique, 20054). Retomando o relatório do MARP (2008), a participação formal dos cidadãos e comunidades auto-organizadas no desenvolvimento do país está condicionada ao registo para além de que as organizações da sociedade civil que formalmente participam no processo de desenvolvimento fazem-no com qualidade questionável.

Leitura dos Espaços e Mecanismos de Participação na Governação Municipal

A evolução dos processos participativos na gestão municipal

Como anteriormente referimos, o poder local, que pressupõe a existência das autarquias locais, foi instituído desde a Constituição de 1990. As primeiras eleições realizaram-se em 1997, em trinta e três municípios. De lá para cá realizaram-se três eleições autárquicas, correspondendo a três mandatos. O primeiro de 1997 a 2002, o segundo de 2003 a 2008 e o terceiro, em curso, de 2009 a 2013. Identificamos assim, três fases sobre as quais é possível analisar os processos participativos na gestão municipal.

Fase 1 (1997 a 2002): estabelecimento e organização administrativa dos municípios

Com excepção de duas experiências conhecidas e que constituem referência, desconhecem-se outras práticas de participação durante a primeira fase da existência dos municípios. Nesta fase, grande parte da dedicação do Governo e dos órgãos autárquicos foi devotado à (re)organização da máquina administrativa herdada do Estado (administrações dos extintos conselhos executivos) e da resolução de

conflitos que se identificavam um pouco por todas as autarquias entre os órgãos autárquicos. Os municípios herdaram infra-estruturas obsoletas e pessoal sem formação académica nem perfil adequados – cerca de 95% dos funcionários municipais possuíam, até 2003, entre o nível primário e o nível básico e os restantes 5% entre o médio e o superior; e cerca de 72% dos funcionários tinha idade superior a 36 anos (MAE, 2003a). Nestas condições, era prematuro falar-se em processos participativos na gestão autárquica, sendo que o processo de tomada de decisão e de participação na elaboração dos programas e planos anuais abrangia somente os mesmos e titulares dos órgãos autárquicos sem que houvesse contribuição efectiva das comunidades locais (ibid). Como reconhece o próprio Governo (MAE, 2003b, p.15), o primeiro mandato das autarquias foi de “aprendizagem para todos (agentes do Estado, municípios, sector privado, associações, sociedade civil e comunicação social), quer no que se refere ao processo de autarcização, quer em aspectos de organização e funcionamento dos órgãos autárquicos”. Portanto, nos primeiros cinco anos da existência dos municípios, o trabalho voltado para organização interna e a in experiência de todas as partes envolvidas e interessadas no processo de autarcização não permitiram a implantação de processos de governação participativos.

Entretanto, seis municípios implantaram e desenvolveram, nesta fase, processos de planificação participativa que podem ser consideradas de referência. O Município de Dondo, com apoio de da Cooperação Austríaca (Instituto Austríaco Norte-Sul), desenvolveu e implantou em 1999 um modelo de planificação participativa que tem sido uma referência nacional e internacional e já com algumas replicações em alguns municípios nacionais (Roque e Tengler, 2000; Tengler, 2007). Os municípios de Cuamba, Metangula, Ilha de Moçambique, Montepuez e Mocímboa da Praia iniciaram um modelo de planificação participativa desenvolvido com apoio da Cooperação Suíça (Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização) a partir de 2001 (Nguenha e Weimer, 2004). Os dois modelos têm características diferentes, como se apresenta mais adiante.

Fase 2 (2003 – 2008): Harmonização da organização técnico-administrativa e da articulação entre os órgãos autárquicos e autoridades comunitárias

Muito provavelmente pelo encorajamento de resultados das experiências das autarquias anteriormente referidas, pelos resultados da planificação participativa ao nível distrital através do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas - com realce à experiência de Nampula, considerada como uma boa prática (Moçambique, 2007) - e pelo crescente interesse das organizações não governamentais nacionais e estrangeiras, bem como de organizações de cooperação internacional,

em apoiar o desenvolvimento municipal (Vasconez e Ilal, 2008) com abordagens diversificadas, o Governo de Moçambique definiu as autoridades comunitárias e regulamentou as formas de articulação entre os órgãos municipais e aquelas (Diploma 80/2004, de 14 de Maio, do Ministério da Administração Estatal). A regulamentação da articulação entre os órgãos autárquicos e as autoridades comunitárias visa, acima de tudo, harmonizar as diferentes e diversificadas práticas de participação que se iam estabelecendo com forte apoio de organização estrangeiras. As autoridades comunitárias, na letra deste diploma, compreendem “chefes tradicionais, os secretários de bairro ou de aldeia e outros líderes legitimados, isto é, que exercem algum papel económico, social, religioso ou cultural aceite pelo grupo a que pertencem” (ibid, artigo 1). Ainda em 2004, o Governo harmonizou a organização e funcionamento dos serviços técnicos e administrativos, tendo como um dos princípios o garante à participação activa dos cidadãos (Decreto 51/2004, de 1 de Dezembro, que aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios)⁶.

Na (nova) organização e funcionamento harmonizados, os municípios são encorajados (atenção, em tese não são obrigados) a desenvolver formas de articulação e participação das autoridades comunitárias, sector privado e outras formas de organização da sociedade civil. Porém, os municípios são “obrigados a criar condições para que os munícipes sejam permanentemente informados sobre as grandes decisões municipais em planos de expansão, arrecadação e aplicação de recursos financeiros e realização de programas de trabalho” (ibid, artigo 27).

Esta nova produção legislativa municipal, se pretendeu harmonizar e incentivar uma governação autárquica participativa, como na verdade vieram a multiplicar-se variadas iniciativas de envolvimento da comunidade na vida municipal, é importante referir que o envolvimento comunitário vem assumindo uma forma passiva, pois ele se limita à canalização de informação pelos órgãos municipais à comunidade e não necessariamente a participação da comunidade local na tomada de decisões. No período 2003-2008 (segunda fase na ordem desta análise da evolução do processo participativo), municípios de Vilankulo, Monapo, Chimoio, Nacala e Gurué, com apoio da USAID; municípios de Manica e Catandica, com apoio da Cooperação Alemã; municípios de Marromeu e da Beira, com influência da experiência de Dondo e

⁶ Os órgãos técnicos administrativos estruturam-se em (a) unidades administrativas territoriais (para municípios de categoria A: distritos que se subdividem em bairros municipais; para municípios de categoria B e C: postos administrativos que se subdividem em bairros municipais; e para municípios de categoria D e vilas: localidades que se subdividem em bairros municipais); (b) serviços técnicos e administrativos e (c) colectivos de consulta constituídos pelos quadros técnicos com funções de direcção (directores, administradores, chefes de departamentos, de localidades, dependendo da categoria do município) (ibid, artigos 12, 13 e 22).

com apoio da Cooperação Austríaca iniciaram processos intermitentes de consulta comunitária e de planificação participativa.

Portanto, esta segunda fase caracterizou-se (a) pela harmonização da organização técnico-administrativa dos municípios; (b) pela regulamentação da articulação entre os órgãos autárquicos e as autoridades comunitárias, cujo objectivo mais evidente era harmonizar as práticas participativas que se multiplicavam, mais pela iniciativa de organizações estrangeiras; e (c) pelo surgimento de de novas práticas de participação, com realce ao estabelecimento do Orçamento Participativo no Município de Maputo.

É, porém, importante salientar que experiências de participação que se evidenciaram até ao momento contaram com consciência e vontade política dos respectivos presidentes de conselhos municipais. O caso do município de Dondo tem sido frequentemente referido como exemplo disso (Vasconez e Ilal, 2008; Roque e Tengler, 2000; www.mdpafrica.org). O Orçamento Participativo recentemente estabelecido no Município de Maputo, contou com inestimável vontade política do anterior presidente (Município de Maputo, 2008).

Fase 3 (2009 – 2013): Consolidação do mecanismo de consulta comunitária ou Estabelecimento de práticas de planificação e orçamentação participativa.

Somos tentados a acreditar como sendo uma certeza que Moçambique continuará a privilegiar o envolvimento dos cidadãos na governação do país, em geral, e dos governos locais, em particular. Porquanto, a Constituição da República e a legislação ordinária autárquica garantem a participação dos cidadãos na vida política e confere-lhes responsabilidades de contribuir para o desenvolvimento local. Para além das condições legais favoráveis à participação dos cidadãos na governação local, a dinâmica das práticas da participação comunitária já iniciadas no País, a rápida tendência de replicação de metodologias de orçamentação participativa dos países da América Latina, pelo mundo, incluindo os países ocidentais e os compromissos assumidos no âmbito da União Africana e da UCLA, deixam-nos optimistas que Moçambique não pode escolher outra via para uma governação sustentável que não seja de consolidar e aprimorar os mecanismos de participação comunitária.

Assim, para o terceiro mandato dos municípios, vislumbramos duas possibilidades de aprofundamento e consolidação da democracia, através da participação, como forma de promoção do desenvolvimento local. A primeira possibilidade é de os municípios consolidarem os mecanismos de consulta comunitária ao abrigo da lei e com variados formatos, como sejam os fóruns, os conselhos consultivos e, as recentemente adoptadas presidências abertas. Poderão persistir e aumentarem de cobertura as formas recriadas de consulta no formato da experiência de

Dondo e as já iniciadas nos municípios de Montepuez e Cuamba, entre outros. No conceito rigoroso da governação participativa, a consulta é uma forma frágil de participação, pois os órgãos autárquicos não partilham o poder de decisão, os cidadãos limitam-se a emitir opiniões sobre uma decisão já tomada ou na melhor das hipóteses, não sendo ainda tomada, os órgãos municipais buscam parâmetros em que circunscrevem decisões por tomar. A segunda alternativa, poderá ser de governos municipais audaciosos e mais ousados que poderão aproveitar a recente metodologia do Orçamento Participativo de Maputo para envolver os cidadãos na discussão de problemas, identificação de necessidades e conceder poder de decidir as actividades e recursos orçamentais. Esta segundo possibilidade é a nossa proposta.

Características das práticas participativas municipais

O conceito de participação é utilizado para designar variadas formas de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, independentemente do grau de profundidade com que os cidadãos são envolvidos em tais processos. Os níveis de envolvimento dos cidadãos nos processos de governação, vão desde a partilha de informações que os governos detêm, passando pela consulta até à partilha do poder decisório (Babcock et al, 2008a). Podem considerar-se participativos governantes que partilham com as suas comunidades informações sobre as decisões tomadas unilateralmente utilizando diferentes meios (media ou reuniões); assim também o são os que antes de tomar uma decisão (ou tendo tomado há incertezas sobre a sua razoabilidade pelo que não a torna pública antes) consultam aos cidadãos; de igual modo, são participativos os governos que adoptam mecanismos de partilha do poder de decisão sobre actividades e recursos através da planificação participativa e do orçamento participativo.

A tabela 2 que se segue, sintetiza os resultados da pesquisa que efectuamos sobre a participação nos municípios moçambicanos. A participação na governação municipal é fundamentalmente de carácter informativo e consultivo. Os *media* são o principal veículo de canalização de informações relativas às decisões tomadas para a partilha com as comunidades locais. Com excepção dos dez municípios constituídos em 2008, todas as restantes estabeleceram conselhos consultivos e/ou fóruns de consulta. O estabelecimento de conselhos consultivos que variavelmente integram autoridades comunitárias, por vontade do presidente do município, cumpre o Decreto 51/2004, de 1 de Dezembro e o Diploma ministerial 80/2004, de 14 de Maio. Conselhos consultivos de pequenos municípios com população abaixo de 100.000 habitantes, principalmente os de categoria D e Vilas, integram na sua estrutura posições permanentes de autoridades comunitárias, contrariamente ao que ocorre nos municípios de categorias superiores, eventualmente por estes já possuírem estruturas técnico-administrativas relativamente complexas. As autoridades comunitárias existentes nos municípios com população acima de 100.000

habitantes são convidados pelos respectivos presidentes dos municípios a participar das sessões do conselho consultivo local. A frequência de participação varia entre uma vez e três vezes por ano, sendo que quanto mais pequeno for o município mais é a regularidade com que o presidente do município se reúne com as autoridades comunitárias.

Grande inconveniente das consultas comunitárias é que embora através delas os cidadãos tenham a possibilidade de expressarem as suas necessidades e até propostas de solução, nem sempre as decisões que os gestores públicos tomam têm como base tais propostas. Isto significa as consultas comunitárias não asseguram uma participação efectiva dos cidadãos.

Entretanto, ao longo dos dez anos de autarcização vinte e um municípios identificados desenvolveram formas de participação que vão para além de consulta comunitária, que chamamos de colaboração comunitária. Esta compreende a participação da comunidade local na implementação de planos e/ou actividades específicas de desenvolvimento local. Por exemplo, nos municípios de Quelimane, Dondo, Marromeu e Manica identificamos experiências de participação nos programas de requalificação dos assentamentos informais. A requalificação dos assentamentos informais consiste de abertura de acessos e redefinição de limites de talhões, seguindo-se-lhes de atribuições de títulos de direito de uso e aproveitamento de terra aos residentes abrangidos. Este exercício tem, normalmente, resultado na necessidade de diminuição de tamanho de talhões dos residentes, de afastamento parcial ou total de construções familiares e de abate de outras benfeitorias. A participação dos cidadãos no desenho, na definição da estratégia de implementação e na própria implementação dos planos é o garante do sucesso da requalificação dos assentamentos informais (CEDH, 2006). Outras formas inovativas de participação na gestão municipal são colaboração do sector privado no financiamento de serviços municipais de Marromeu e parcerias público-privadas no Município de Maputo.

Pelo menos catorze municípios desenvolvem – com continuidade e graus de sucesso dos processos diferenciados – modelos de planificação participativa. Consideramos de planificação participativa o processo articulado entre os órgãos municipais e comunidade local de identificação de necessidades, de definição de soluções e de plano de desenvolvimento ou operacionais segundo uma metodologia previamente definida. Nesses processos, as comunidades locais, toma decisões ao nível da definição de actividades e de sua implementação. A participação pode ser directa ou por representação.

Dois modelos de planificação participativa vêm sendo aplicados em dez municípios. O primeiro é o modelo do Município de Dondo, com replicações nos municípios de Manica, Catandica, Moatize, Maxixe e Beira. O segundo é o modelo da Cooperação Suíça implementado nos municípios de Cuamba, Metangula,

Montepuez, Mocímboa da Praia e Ilha de Moçambique, com replicações nos municípios de Vilankulo, Chimoio e Nacala. Os dois modelos são descritos no quadro 1.

Tabela 2: Práticas de Gestão Municipal Participativa por Tamanho de Municípios

Intervalo populacional	No. Municípios	Partilha de informação através da imprensa	Consultas (fóruns, conselhos consultivos e outras formas)	Colaboração comunitária no desenvolvimento local (PPP, e facilitação na realização de certas actividades)	Planificação participativa	Orçamento participativo	Institucionalização dos processos participativos	Apoio de organizações estrangeiras no desenho e implementação dos processos participativos
≤ 100.000	31	31	21	12	9	-	1	12
100.001 - 200.000	6	6	6	3	2	-	-	2
200.001 - 300.000	2	2	2	2	2	-	1	2
300.001 - 400.000	-	-	-	-	-	-	-	-
400.001 - 500.000	2	2	2	2	1	-	-	-
500.001 - 600.000	-	-	-	-	-	-	-	-
600.001 - 700.000	1	1	1	1	-	-	-	-
700.001 - 800.000	-	-	-	-	-	-	-	-
800.001 - 900.000	-	-	-	-	-	-	-	-
> 900.000	1	1	1	1	-	1	1	-
No. de Municípios	43	43	33	21	14	1	3	16

Fontes: População dos municípios de cidades capitais, incluindo Matola e Maxixe (INE, 2007); para os restantes municípios, população usada para o cálculo de transferências fiscais pelo Governo (DNO, 2008). Levantamento de dados pelo autor.

Um modelo de gestão municipal participativa inovador e até agora único no país foi identificado no Município de Maputo. O município desenvolveu a metodologia do Orçamento Participativo e implementa-o desde o ano de 2008 (ver o quadro 1). O Orçamento Participativo pode ser definido como sendo um processo democrático em que comunidade local, ainda que não necessariamente pré-organizada em associações ou outras formas, juntamente com os gestores públicos locais decidem a forma de alocação de parte de recursos públicos (UN-Habitat e MDP, 2008). A diferença qualitativa entre a planificação participativa e o orçamento participativo é que neste mais do que definir objectivos, actividades e metas, os cidadãos participam na decisão sobre o financiamento das actividades definidas. O envolvimento dos cidadãos na discussão do orçamento público local promove a eficiência, a transparência e a responsabilização tanto dos gestores públicos assim como dos próprios cidadãos. O envolvimento das comunidades na discussão dos recursos orçamentais dos governos locais é uma oportunidade de discutir as responsabilidades que dos cidadãos têm de contribuir para o desenvolvimento local. Por esta razão, entendemos que, ao estabelecer a metodologia do Orçamento Participativo, o Município de Maputo deu um passo muito importante no aprofundamento da democracia participativa para o desenvolvimento, ainda que com todos os aprimoramentos necessários a tal metodologia. Mais adiante, apresentamos a sugestão

da metodologia do Orçamento Participativo e as vantagens da sua adopção, sem deixar de alertar sobre algumas armadilhas deste valioso instrumento de governação democrática.

Finalmente, constatamos que a maioria dos processos participativos existentes não está institucionalizada e a sua criação e implementação tem grande apoio de organizações estrangeiras que garantem também parte significativa do financiamento do processo e dos planos de desenvolvimento.

Embora quase todos os municípios tenham se reestruturado à luz do Decreto 51/2004, de 1 de Dezembro e do Diploma ministerial 80/2004, de 14 de Maio, em muitos casos significou simplesmente a criação de conselhos consultivos e à reorganização das autoridades comunitárias sem a criação de unidades orgânicas internas com claras responsabilidades sobre a participação comunitária. Na ausência de tais unidades orgânicas de implementação dos processos participativos, todo o exercício vem se reduzindo a simples exercício de reuniões de consultas lideradas pelos presidentes dos municípios. A falta de institucionalização dos processos participativos torna os mesmos vulneráveis às aleatoriedades e a fáceis alterações na alternância dos presidentes municipais, sobretudo quando houver mudança de partidos. No nosso levantamento, foi possível identificar três casos de processos participativos institucionalizados: Dondo, Nacala e Maputo. Embora no Município de Maputo, a sua estrutura orgânica não pareça estar preparada para um processo participativo à dimensão proposta, o facto de possuir uma metodologia clara e aprovada pelo respectivo conselho, atribui ao processo um cunho de institucionalização. Nos municípios de Dondo e de Nacala, a competência de liderar o processo da planificação participativa é atribuída ao Gabinete de Assuntos Comunitários e à Vereação de Desenvolvimento Comunitário, respectivamente.

O facto de grande parte das experiências de governação participativa ser financiada (Vasconez e Ilal, 2008) e em alguns casos implementada (Nguenha e Weimer, 2004) por organizações estrangeiras, sobretudo na situação em que os processos não são institucionalizados, expõe aquelas práticas ao risco da insustentabilidade. Com o fim do projecto de apoio à descentralização financiado pelo Instituto Austríaco Norte Sul e do Projecto de Apoio aos Distritos e Município, também financiado pela Cooperação Austríaca, o modelo de planificação participação prosseguiu no Município de Dondo. Porém, com o final do Projecto de Apoio à Descentralização e Municipalização – financiado pela Cooperação Suíça - nos Municípios de Cuamba, Metangula, Ilha de Moçambique, Montepuez e Metangula, o ritmo do processo de planificação participativa abrandou, tendo sido descontinuado na Ilha de Moçambique e Mocímboa da Praia em 2007 e 2008. O modelo de planificação participativa desses cinco municípios, para além de não ser institucionalizado, nos moldes em que anteriormente descrevemos, foi concebido, implementado e

financiado pela Cooperação Suíça, sendo que os municípios beneficiários desempenharam papel passivo no processo (bid). O Município de Montepuez está em processo de “reanimação” do modelo com algumas adaptações ao modelo de Dondo.

Quadro 1: Modelos de Planificação Participativa e do Orçamento Participativo

Modelo de Planificação Participativa do Município de Dondo

O Município de Dondo desenvolveu em 1999 o modelo de planificação participativa com o apoio institucional da Cooperação Suíça. O desenho do modelo iniciou pela identificação e capacitação das organizações da sociedade civil local sobre aspectos legais e institucionais da descentralização e municipalização. Dessa formação identificaram-se jovens que trabalharam na recolha de dados sociais, económicos e culturais dos bairros que mais tarde permitiriam a elaboração do plano quinquenal do primeiro mandato de governação municipal. Os relatórios parciais dos bairros foram discutidos de forma directa com as comunidades. O momento da discussão dos relatórios dos bairros foram criados os Núcleos de Desenvolvimento dos Bairros (NDB) constituídos por cidadãos eleitos de forma directa pelos moradores dos respectivos bairros. Os NDB foram capacitados sobre o processo de planificação participativa (ao âmbito do conhecimento, da execução e de coordenação do processo) e juntamente com os líderes comunitários harmonizaram os relatórios de levantamentos de necessidades dos bairros que foram canalizados ao Conselho Municipal. A partir dos relatórios de levantamento das necessidades dos bairros, foi elaborado o plano de desenvolvimento municipal (o plano quinquenal do Município). Os planos anuais passaram a ser elaborados em função do plano de desenvolvimento. Porém, anualmente, a cada NDB cabia a responsabilidade de mobilizar a participação da comunidade local com a qual deveria actualizar o mapa de necessidades para efeitos de elaboração dos planos operacionais.

Na actualização dos mapas de necessidades, cada bairro escolheria 2 projectos, um dos quais a ser realizado com a comparticipação da comunidade local (trabalho, materiais da comunidade) e o outro a ser financiado por recursos do Município e externos. Na realização de todos os projectos o NDB participa os processos de concurso, de contratação e de fiscalização dos projectos.

Mais tarde, à luz do Decreto 51/2004, de 1 de Dezembro a estrutura administrativa do Município foi revista e também revistos os níveis de planificação participativa. Assim, os níveis de participação passaram de dois para quatro: Conselhos Comunitários das Unidades Comunitárias; Conselhos Comunitários de Desenvolvimento do Bairro, Conselhos Comunitários de Desenvolvimento da Localidade e Conselho de Desenvolvimento Municipal. Ao nível da estrutura orgânica do município, foi criado o Gabinete dos Assuntos Comunitários, principal unidade de articulação com as instâncias de planificação participativa ao nível comunitário.

O apoio institucional da cooperação Austríaca terminou e o processo continua de forma sustentável. Mais tarde, floresceram instâncias essenciais para o processo de planificação participativa, por exemplo comités de gestão de água, activistas de educação cívica.

Hoje a experiência de planificação participativa de Dondo para além de ser uma referência ao nível nacional e internacional, ela aponta como ganhos significativos:

- a elevação do conhecimento do processo e dos mecanismos de participação;
- elevação da consciência das populações sobre o seu papel no desenvolvimento local;
- apropriação do processo de planificação participativa;
- o mérito da sustentabilidade do processo baseado no envolvimento comunitário e na criação de estrutura orgânica apropriada para articulação do processo; e
- melhoramento dos serviços públicos e das condições de vida das populações: construção de salas de aula, biblioteca municipal, posto de saúde, furos de água, fontanários, mercados, pontecas, latrinas melhoradas, abertura de estradas e valas de drenagem, construção de um centro de capacitação de viúvas.

Modelo dos Municípios de Cuamba, Metangula, Montepuez, Mocímboa da Praia e Ilha de Moçambique, 2001 - 2007

Em 1999 a Cooperação Suíça desenhou o Projecto de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM) para, entre outros âmbitos, apoiar institucionalmente os municípios nortenhos de Cuamba, Metangula, Ilha de Moçambique, Montepuez e Mocímboa da Praia. Em 2001 o PADEM acorda com os presidentes dos municípios de Cuamba e de Montepuez a pilotagem de um modelo de planificação participativa a partir de 2002. Ainda em 2001, iniciou o levantamento de dados sócio-económicos dos bairros (população, organizações da sociedade civil, estrutura administrativa dos bairros). Depois deste levantamento, foi realizado um seminário de informação sobre a nova metodologia de planificação municipal que iniciaria no ano seguinte.

A partir de 2002, os presidentes dos conselhos dos dois municípios e mais tarde dos restantes três, passaram anualmente a efectuar a planificação participativa. O processo decorre em dois níveis: ao nível comunitário (uma sessão de planificação com a comunidade municipal) e ao nível do conselho municipal (trabalho interno de definição e elaboração de projectos).

O presidente do município endereça convites às autoridades comunitárias (líderes tradicionais, líderes religiosos, representantes de partidos políticos, secretários de bairros, membros do governo distrital, membros da Assembleia Municipal) para uma única sessão de planificação anual. Nesta sessão os participantes são solicitados a identificar três necessidades sobre as quais o conselho municipal define três projectos. Os três projectos anuais são integrados no plano anual global do município, elaborado o orçamento para a provação pela Assembleia Municipal. O projecto PADEM financia integralmente os três projectos definidos através da planificação participativa e as restantes actividades do plano (definidas sem a participação da comunidade) são financiadas com recursos próprios e pelas transferências do Governo.

Uma auto-avaliação realizada pelo PADEM sobre a experiência de Cuamba e Montepuez revelam como lições aprendidas: (i) que as comunidades demonstraram ter interesse em discutir problemas que lhes afectam com os seus governantes independentemente do nível de escolaridade e do estrato social; e (ii) a partir do momento em que as pessoas se aperceberam das suas responsabilidades no processo de desenvolvimento local, elas mesmas voluntariaram-se a participar da implementação de projectos locais.

Porém, a mesma auto-avaliação alerta sobre alguns riscos e fraquezas do processo de planificação participativa e do modelo adoptado, em particular:

- a falta da institucionalização do processo que coloca em risco a continuidade do processo assim que terminar o projecto;
- a junção da sociedade civil com representantes de partidos políticos e membros da Assembleia Municipal numa mesma sessão inibe a participação activa dos cidadãos neutros e politiza as sessões;
- conflitos entre bairros na priorização de acções e na afectação de recursos. Na verdade a alocação de projectos e recursos não era em função de bairros;
- participam mais nas sessões anuais de planificação participativa pessoas oriundas de bairros das zonas de cimento ou seja próximas do local onde as sessões decorriam e a participação masculina foi sempre mais expressiva que a feminina.

Orçamento Participativo do Município de Maputo, 2004-2008

O manifesto eleitoral do candidato da FRELIMO para as eleições autárquicas de 2003 apresentou como uma das linhas de desenvolvimento do município o envolvimento aprofundado dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Tal promessa tornou-se em realidade quando em 2004 o presidente Eneas Comiche, através de um processo participativo – ímpar até então na capital do país – transformou o manifesto eleitoral em programa de desenvolvimento do município de Maputo (o PROMAPUTO). Um dos objectivos estratégicos do PROMAPUTO é o aprofundamento da governação autárquica participativa.

Dentre as várias formas de envolvimento dos cidadãos na governação que o Município de Maputo adoptou (por exemplo a presidência aberta que foi intensamente praticada no mandato de 2004-2008) destaca-se o estabelecimento do Orçamento Participativo. Esta experiência que é única no país tem a vantagem enorme de envolver as comunidades no processo de discussão não apenas de problemas e soluções mas também de discutir uma parte dos recursos municipais.

A metodologia do Orçamento Participativo do Município de Maputo estabelece três níveis de participação: o

bairro, o distrito municipal e o conselho municipal. O bairro é a unidade de planificação e é a partir dela que, através da participação directa (debate e votação individual), são identificadas as necessidades de cada bairro. O município possui 63 bairros que compõem 7 distritos municipais. Do nível de bairro, as necessidades identificadas são encaminhadas ao nível do distrito municipal por um grupo de delegados do Orçamento Participativo que são eleitos pelos residentes do bairro. Em cada bairro são eleitos dois delegados. Numa outra sessão ao nível do distrito municipal são analisadas as necessidades apresentadas por todos os bairros que constituem o distrito, identificados e discutidos projectos concretos que deverão privilegiar o benefício de maior número possível de munícipes, maior impacto social e evitar a redundância de projectos nas mesmas áreas. A discussão de projectos de cada distrito municipal é acompanhada pela discussão de recursos orçamentais disponíveis para esse distrito. Os projectos definidos em cada distrito municipal, em função dos recursos disponíveis, são encaminhados e apresentados ao conselho municipal pelos delegados do Orçamento Participativo de cada distrito municipal. Os delegados distritais são eleitos entre os delegados eleitos nos bairros.

A metodologia do Orçamento Participativo estabelece que anualmente o município alocará até o máximo de 15% das receitas próprias e das transferências do governo para o Orçamento Participativo. No primeiro ano o Município dedicou cerca de 12% daqueles recursos ao orçamento Participativo. A distribuição dos recursos orçamentais por cada distrito municipal atende ao tamanho da população, a área, a carência em infra-estruturas e ao desempenho fiscal cada distrito. Pela natureza transversal e de integração do Orçamento Participativo, a metodologia estabelece uma unidade de coordenação do Orçamento Participativo – dado que a estrutura orgânica do município não apresenta (pelo menos de forma explícita) algum órgão de articulação da participação da comunidade no processo de planificação, como se viu no anteriormente no exemplo de Dondo.

O resultado do primeiro trabalho do Orçamento Participativo foi a definição de 14 projectos para construção de sanitários públicos, fontanários públicos, furos de água, campo de jogos polivalente, mercados municipais, centro de apoio à mulher e criança e reabilitação de estradas.

Fontes: Tengler (2007); Ngwenha e Weimer (2004); Município de Maputo (2008).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Conceito, Origem e Expansão do Orçamento Participativo

Tanto quanto se sabe dos textos básicos de Economia e de Finanças Públicas o orçamento (público) é um plano que expressa, do ponto de vista financeiro, as intenções do Estado de realizar actividades e as fontes de financiamento. Partindo do pressuposto de que em estados democráticos o poder que os governos possuem é delegado pelo povo, deduz-se que os orçamentos públicos devem expressar as necessidades, a vontade e os interesses dos cidadãos, razão que justifica a definição segundo a qual o orçamento público é “expressão financeira da cidadania” (Angélico, 1995).

Em estados democráticos e descentralizados, em que se entende que o poder decisório é devolvido às esferas governativas mais próximas dos cidadãos, o orçamento público torna-se, por múltiplas razões, um instrumento de governação e de promoção do desenvolvimento local cada vez mais importante. Por esse facto, tem sido defendida a ideia de que os governos locais deveriam envolver cada vez mais os cidadãos nos processos de definição de objectivos, de metas, de actividades e de recursos (MDP, 2007; UCLG, 2007, CLGF, 2005). Deste entendimento surge a ideia do Orçamento Participativo.

Não existe uma definição única do Orçamento Participativo, porém, há consenso entre autores de que o Orçamento Participativo é um processo de tomada de decisões partilhado 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 (MDP, 2007; UN-Habitat e MPD, 2008). Para o Banco Mundial (2008, p.11), o Orçamento Participativo é o “processo através do qual cidadãos e/ou organizações da sociedade civil participam directamente em diferentes fases da preparação e monitoria dos orçamentos públicos”. Portanto, o Orçamento Participativo é um mecanismo de participação dos cidadãos no processo de governação.

Existe consenso literário de que o Orçamento Participativo tem sua génese no Brasil, tendo sido argumento no qual se sustentaram partidos políticos da esquerda para conquistar o poder a partir dos finais da década de 80 e início da de 90.⁷ O objectivo principal de introdução do Orçamento Participativo foi de (AZEVEDO; GOMES, 2008): (i) democratizar a gestão pública; (ii) ampliar o exercício da cidadania; e (iii) inverter as prioridades do governo. Estes objectivos seriam alcançados através da “ampliação da participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos, da deliberação pública e da distribuição de recursos, prioritariamente para as áreas mais carenciadas em infra-estruturas urbanas” (ob cit, p.67-68).

A evolução da prática do Orçamento Participativo está a generalizar-se pelo mundo desde o seu início no Brasil. Depois do período de 1988 até 1997 em que se estabeleceram as primeiras práticas nos municípios governados pelos partidos esquerdistas no Brasil, seguiu-se um processo de expansão e consolidação pelo todo o país e pela América Latina no período de 1997 a 2000. Nestes últimos oito anos, Europa, Ásia e África observam influências do Orçamento Participativo nos seus processos de planificação (Nguenha e Cambraia, 2008). Em África, países que adoptam Orçamento Participativo incluem entre outros, África do Sul, Tanzânia, Moçambique, Cabo Verde, Uganda.

Em Moçambique, precisamente a partir de 1999, com influência de programas financiados por agências de cooperação internacional (e em alguns casos implementados pelas mesmas agências) estabeleceram-se as primeiras práticas de planificação participativa municipal e, recentemente, como referimos anteriormente, o surgiu a primeira prática do Orçamento participativo.

⁷ Estas iniciativas foram incentivadas pela Constituição de 1988 que reforçou o poder dos municípios e reconheceu o direito de participação dos cidadãos na gestão local (NEZ, 2006 *apud* AVRITZER, 2005, p.5; AZEVEDO; GOMES, 2008, p.67; FEDOZZI, 2000, p.50).

Planificação Participativa e Orçamento Participativo

A planificação participativa e a orçamentação participativa são processos diferentes. Embora ambas trabalhem com e para a comunidade com o fim de melhorar as condições de vida locais, as diferenças são assinaláveis.

A planificação participativa é um processo de reflexão, avaliação, definição e implementação conjunta das melhores de opções de desenvolvimento local. Segundo Munzwa *et al* (2007, p. 45) a “planificação participativa tende a otimizar as soluções do desenvolvimento a partir de um conjunto de opções e define um caminho a trilhar para um futuro desejado e definido pela comunidade”. O produto da planificação é um plano. Uma vez que o plano tiver sido elaborado, a sua implementação carece de financiamento.

O financiamento relaciona-se com orçamentação e os planos só funcionam com o financiamento. A orçamentação participativa é, assim, um processo que, para além de identificar as opções de desenvolvimento local, centra-se no financiamento dessas opções. Desta forma, a orçamentação participativa dá ímpeto aos planos de desenvolvimento local. O produto da orçamentação participativa é o Orçamento Participativo. O orçamento participativo dá foco nos recursos, em particular os recursos financeiros em termos da sua adequação para resolver as necessidades das comunidades (ibid).

Em resumo, a diferença entre a planificação participativa e a orçamentação participativa é que a primeira centra-se na expressão de vontades ou preferências colectivas sobre um futuro desejado e caminhos de alcançá-lo enquanto que a segunda centra-se na discussão do socialmente possível, isto é, da definição das necessidades ou preferências em função de recursos disponíveis ou a dispor. Para explicitarmos com mais clareza as diferenças existentes entre a planificação participativa e orçamentação participativa, apresentamos no quadro 2 as dimensões que nos permitem concluir que o Orçamento Participativo é o instrumento em melhores condições de aprofundar a democracia participativa, melhorar a governação e promover o desenvolvimento local.

Portanto, uma planificação participativa sem orçamentação participativa pode ser considerada meio caminho realizado. Realizar uma planificação participativa sem a respectiva orçamentação participativa significa o não envolvimento dos cidadãos em todo o processo de gestão participativa, o mesmo que negar a participação dos cidadãos em todo o percurso ao futuro idealizado em conjunto durante a planificação.

Quadro 2: Principais diferenças entre planificação participativa e orçamento participativo

Dimensão de análise	Planificação participativa	Orçamento Participativo
Autonomia dos cidadãos em decidir sobre actividades	Existe	Existe
Autonomia da comunidade local em decidir sobre a aplicação dos recursos públicos	É uma possibilidade limitada	Existe e é efectiva
Papel redistributivo e de promoção da justiça social do orçamento público	Muito limitada. Depende da visão e da boa vontade política dos gestores públicos	Efectivo
Fiscalização e monitoria da implementação das actividades/projectos pela comunidade	Existe	Existe
Consciência e compromisso dos cidadãos em colaborar para o desenvolvimento local	Limitados já que o conhecimento dos cidadãos limita-se às actividades e não contempla os recursos	Elevados porque os cidadãos discutiram necessidades, actividades e recursos

Fonte: Construção do autor.

Vários estudos sobre Orçamento Participativo apontam grandes contribuições desta prática no desenvolvimento da democracia participativa, com impactos positivos na democratização do poder local e na melhoria das condições de acesso aos serviços básicos pela maioria da população carenciada (Azevedo e Gomes, 2008; Oliveira, 2008; World Bank, 2008; Fedozzi, 2007; Wampler, 2007). Azevedo e Gomes (2008), Oliveira (2008) e Nez (2006) apontam as seguintes vantagens do Orçamento Participativo:

- Mecanismo de inclusão política e social dos cidadãos “sem voz” na governação. Entende-se a inclusão política o processo de incorporação de escolhas publicas determinantes, nomeadamente orçamentais, de cidadãos tradicionalmente excluídos da democracia representativa devido à sua condição económica e social. A inclusão política é forte quando os cidadãos podem decidir de forma autónoma as escolhas orçamentais e é débil quando a abordagem participativa limita-se à consulta aos cidadãos. A inclusão social define-se como o melhoramento das condições de vida dos cidadãos com baixos rendimentos através de uma redistribuição da riqueza e de um reforço do laço social.
- Cria-se um espaço de convivência democrática pautado pelo debate político e tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos em prol do desenvolvimento local. Essa

convivência e partilha de poderes entre os gestores públicos e comunidade local legitimam a governação dos primeiros e aumenta confiança entre ambos.

- Os cidadãos, de facto, passam de meros espectadores a agentes de transformação no sentido em que o processo participativo vai clarificar o seu papel e as suas responsabilidades no desenvolvimento local.
- Porque todos, a comunidade local e os gestores públicos ficam ao mesmo nível de conhecimento sobre os problemas, necessidades e recursos disponíveis, fortalece-se a solidariedade e cooperação entre os vários grupos sociais participantes.

Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação do Orçamento Participativo

Ao longo do texto temos demonstrado simpatia e defendido que o Orçamento Participativo é o melhor mecanismo de aprofundar a democracia participativa e promover o desenvolvimento local. Referimos também que as experiências de participação actualmente existentes no país, embora sendo um passo importante no processo de inclusão política e social das comunidades locais, elas apresentam dois problemas. O primeiro problema é a generalização dos processos de consulta ao nível municipal, sabido que esta forma de participação não é verdadeiramente uma forma de garantir que as necessidades, interesses e opiniões das comunidades locais sejam vinculativas às decisões dos gestores públicos. O segundo problema é a tendência da não institucionalização dos processos participativos permitindo que a sua prática seja da conveniência dos gestores do dia e não um direito que os cidadãos têm de, formalmente, serem envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Porém, como também referimos anteriormente, o terceiro mandato dos municípios poderá ser caracterizado ou por uma participação disfarçada em consultas comunitárias e alguma expansão da planificação participativa, ou então por uma postura ousada e corajosa dos gestores públicos municipais de aproveitar as experiências que se expandem pelo mundo de autonomização dos cidadãos na decisão sobre a aplicação dos recursos orçamentais, isto é sobre o Orçamento Participativo. Acreditando ser este o caso, propomo-nos à reflexão de alguns aspectos chaves para o desenho e implementação de modelos do Orçamento Participativo.

Para se elaborar um modelo do Orçamento Participativo é necessário partir da ideia de que a participação implica sempre relacionamento de duas realidades diferentes: a realidade representada pelo governo local revestido de poder formar e que, admitindo ou não, há um medo de abrir a mão do poder que possui para decidir sobre aspectos importantes como de gestão de recursos orçamentais; por outro

lado a realidade representada pela comunidade local carente e, muitas das vezes desconfiada de que a sua pobreza é consequência de gestão indevida dos seus governantes. Pretende-se, assim, relacionar dois mundos que se desconfiam. Portanto, para o desenho e implementação de modelos de Orçamento Participativo, propomos atenção aos elementos que se seguem.

Organização dos cidadãos

Independentemente de estarem ou não organizados, os cidadãos podem participar da gestão municipal. Obviamente que uma comunidade local organizada em grupos de interesse (por exemplo: associação dos camponeses, associação dos carpinteiros, associação das mulheres domésticas, associação dos portadores de deficiência, organização dos jovens) facilita o diálogo com os órgãos municipais. O potencial risco que se conhece da participação baseada em grupos de interesse é a elitização desses mesmos grupos e o conluio que pode existir entre os gestores públicos e os representantes daqueles grupos em detrimento dos interesses da colectividade. O modelo de Orçamento Participativo que se compadece com esta forma de organização das comunidades é o Orçamento Participativo Temático.

Mas o Orçamento Participativo permite, ou melhor, funciona bem em participação directa; quando cada cidadão pode participar dos encontros e pessoalmente expressar as suas necessidades e a sua melhor decisão sobre aplicação de recursos públicos. Neste caso, os cidadãos participam segundo a organização político-administrativa do seu município ou segundo uma agregação resultante de cortes territoriais que visam captar indivíduos ou áreas com perfis socioeconómicos semelhantes. Este é o caso típico do modelo do Orçamento Participativo territorial, o mesmo modelo do Município de Maputo, e massificado no Brasil. Quando a participação dos cidadãos é na base da organização político-administrativa do município há o risco enorme de criar tensão entre classes sociais diferentes residentes no mesmo bairro. Como indivíduos de classes sociais diferentes têm necessidades diferentes, discutir prioridades da mesma forma com todas as classes desestimula a participação, sobretudo da classe social mais elevada.

Organização e Arranjo Institucional do Município

(a) A formação da equipa de trabalho e a responsabilidade no desenho do modelo

Modelos de participação desenhados com base em consultorias ou por um grupo técnico restrito e privilegiado tendem a falhar, não por serem maus modelos mas muito provavelmente porque falta o sentido de pertença e a socialização do processo por parte de segmentos institucionais importantes que vão implementar a metodologia. Quanto possível a utilização de recursos humanos da instituição é recomendável. É reconhecida a fraca capacidade técnica dos recursos humanos dos municípios moçambicanos, contudo, sempre que se recorra a recursos humanos externos os municípios devem reforçar a capacidade de controlo do processo da elaboração do modelo do Orçamento Participativo, através de constituição de um grupo de técnicos que vão acompanhar o trabalho do consultor e garantir que no processo das discussões participam todos os segmentos da instituição. O processo do desenho do modelo do Orçamento Participativo tem, também de ser participativo para ser sustentável.

O modelo de Orçamento Participativo altera toda a lógica de planificação e reduz o poder discricionário dos gestores públicos em matérias de alocação de recurso, também o papel da Assembleia Municipal fica de certo modo redefinido na medida em que as decisões orçamentais que a eles chegam por via do Conselho Municipal não pode ser matéria de questionamento uma vez que já é decidida pelos seus eleitores. Por essa razão, as duas esferas de poder (conselho e assembleia municipais) devem ser profundamente envolvidas no processo de elaboração do modelo de Orçamento Participativo, porque de contrário o processo pode enfrentar dificuldades de ordem política.

(b) Níveis e formas de participação e arranjo institucional

Segundo o Decreto 51/2004, de 1 de Dezembro a organização político-administrativa dos municípios compreende dois níveis, com designações diferenciadas de acordo com a categoria do município. Os municípios de nível A (que é somente Maputo) subdividem-se em distritos municipais e estes em bairros municipais; os de nível B e C dividem-se em postos administrativos e estes em bairros municipais e, finalmente, os municípios de nível D e de vilas, subdividem-se em localidades e estas em bairros municipais. Esta estrutura pode ser utilizada para definir níveis de participação (bairro, localidade ou posto administrativo ou distrito municipal) mas, como referimos anteriormente, é importante ter-se o cuidado de verificar se esses níveis possuem perfis socioeconómicos homogéneos. De contrário, tem de se dividir o município em regiões de planificação, juntando bairros com características semelhantes por

exemplo, mas respeitando os níveis de organização territorial imediatamente superiores, localidade, postos administrativos e distritos municipais.

Ao nível de participação mais inferior, seja o bairro ou conjunto de bairros ou ainda em grupos de interesse, os cidadãos devem ter a possibilidade de participar directamente do processo. Da base para os níveis seguintes, a participação tem de ser por meio de representação. Os representantes dos níveis de participação devem ser democraticamente eleitos em número proporcional à participação nas sessões do Orçamento Participativo.

A estrutura orgânica do município deve estar em condições de responder as demandas que se criam com a nova metodologia de planificação e orçamentação. Dado que o Orçamento Participativo é um processo contínuo (e não uma acção que acontece pontualmente ao longo do ano) o município deve idealizar um órgão que se ocupe desse processo que deve incluir, a articulação com os níveis inferiores de organização administrativa, desenvolver e implementar mecanismos de comunicação sustentáveis, realizar formações e divulgar acções e resultados, para além de implementar o longo processo orçamental. E mais, a metodologia do Orçamento Participativo deve articular e interfacear com outros planos de desenvolvimento municipal, mormente, os planos estratégicos e sectoriais. Dada esta dimensão do Orçamento Participativo, o órgão responsável pela coordenação do Orçamento Participativo tem de ter relativa autonomia para interagir com todas as restantes unidades orgânicas e poder de decidir com flexibilidade. Sendo também um instrumento de governação que permite contacto permanente com as comunidades, o órgão responsável pelo Orçamento Participativo deve estar próximo do principal gestor municipal, o presidente do município.

(c) O ciclo e as fases de implementação do Orçamento Participativo

Grande parte das práticas do Orçamento Participativo adopta nos primeiros anos ciclos orçamentais anuais e mais tarde bianuais. Pensar na frequência do ciclo orçamental é importante porque o Orçamento Participativo envolve processos de decisão e de implementação longos. Ter um ciclo orçamental anual significa que num mesmo ano decorrem dois processos o que sobrecarrega recursos (humanos, materiais e financeiros). Sendo bianual, significa que o município num ano dedica-se ao processo decisório e noutra à implementação.

A implementação do modelo do Orçamento Participativo pode ser em toda a dimensão do município ou em partes do território do município ou ainda em alguns sectores específicos (por exemplo, habitação, saúde, educação). A implementação gradual é aconselhável no contexto de carência de

recursos e também tem a vantagem de evitar a extensão de erros e ineficiências do modelo, caso não seja devidamente elaborado.

(d) A distribuição dos recursos orçamentais

A adopção do modelo do Orçamento Participativo pressupõe a disposição do município colocar uma parte dos recursos orçamentais à decisão popular. O tamanho da proporção do orçamento colocada à decisão popular mede o nível da vontade política dos gestores públicos em ampliar o espaço democrático. Não existe portanto um percentual previamente definido como padrão para os governos locais colocarem ao debate popular. Casos comuns do Orçamento Participativo colocam à decisão das comunidades locais proporções de orçamentos públicos que variam entre 15% e 30%.

Definida a proporção do orçamento que é dedicada ao Orçamento Participativo, devem ser definidos critérios claros de atribuição de recursos por cada unidade de orçamentação, seja região, bairro, distrito municipal, posto administrativo ou localidade municipal, dependendo do que o município tiver definido como unidade de planificação e orçamentação. É comum a utilização de índices de pobreza ou de carência em infra-estruturas ou serviços públicos. Por exemplo alguns municípios brasileiros utilizam o índice de qualidade de vida urbana (IQVU) que mede a qualidade de vida do local urbano, contabilizando para a unidade de planificação a oferta e o acesso aos serviços públicos ou o índice de vulnerabilidade social (IVS) que identifica as áreas da cidade onde a população é mais vulnerável à exclusão social e os aspectos nos quais a população destas áreas é mais excluída (Nez, 2006). O Município de Maputo, por exemplo adopta os critérios de tamanho da população, carência de infra-estruturas e o desempenho fiscal de cada distrito municipal (ver o quadro 1).

É importante destacar que a disposição dos recursos orçamentais à discussão popular é o principal aspecto diferenciador do Orçamento Participativo às outras formas de participação.

(e) Fiscalização da Implementação do Orçamento Participativo

A participação da comunidade local deve ser garantida em todo o processo do ciclo do Orçamento Participativo. Através de variadas organizações da comunidade ao nível local, por exemplo comissões de moradores ou através dos representantes da comunidade eleitos em cada nível de participação, a comunidade local deve conhecer as obras eleitas para um determinado período, o estado de concurso, as empresas implementadoras e o custo dos projectos.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O nosso percurso sobre a governação municipal democrática em Moçambique permitiu-nos constatar que existe ambiente legal e institucional favorável para o exercício de práticas participativas. Ao longo destes dez anos de municipalização diversas formas de participação tiveram espaço mas a maioria dos municípios demonstra preferência pela consulta comunitária. Duas experiências de planificação participativa notabilizaram-se: o modelo de Dondo e o modelo da Cooperação Suíça aplicado nos municípios de Cuamba, Montepuez, Ilha de Moçambique, Mocímboa da Praia e Metangula. Uma experiência muito recente do Orçamento Participativo pertence ao Município de Maputo.

Muitas das experiências de governação participativa carecem de institucionalização, facto que as torna instáveis e vulneráveis à descontinuidades ou arbitrariedades dos gestores públicos.

Defendemos que as actuais formas de governação participativa municipais são frágeis e pouco profundas para uma governação local que se pretende mais democrática e promotora de desenvolvimento local. Por esse facto, simpatizamos com a ideia de, à semelhança do Município de Maputo, mais municípios adoptarem modelos de Orçamento Participativo. Para tanto, apresentamos alguns elementos-chaves que poderão ser considerados no desenho e na implementação do Orçamento Participativo. Alertamos porém que estes elementos são apenas para tomar em consideração e eles não devem ser aplicados de forma indiscriminada pois cada realidade é um caso diferente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGÉLICO, J. (1995). Contabilidade Pública, 8ª ed. Editora Atlas, São Paulo.
- AZEVEDO, N.; GOMES, M. (2008). Um Balanço da Literatura sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Avanços e Desafios. In Democracia Participativa – a experiência de Belo Horizonte, Azevedo, A.; Nabuco A. (organiz.), 2008. Editora Leitura, Belo Horizonte.
- BAHL, R. (1999). *Descentralização Fiscal: uma perspectiva mundial*. In: Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e de Gerenciamento Financeiro Local, 1999, Viena, Áustria. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Viena, Áustria. Centro Multilateral de Estudos Tributários da OECD.
- BAILEY, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. Macmillan Press, Lda. London.
- CABANNES, Y. (2007). Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting – a synthesis based on the experiences of Ariccia (Italia), Belo Horizonte and Guarulhos (Brazil), Bella Vista (Argentina) and Cordoba (Spain). URB-AL, Belo Horizonte.
- CENTER FOR HABITAT STUDIES AND DEVELOPMENT / UEM (2006). Cities Without Slums: Analysis of the Situation and Proposal of Intervention Strategies. Relatório do Governo de Moçambique/Direcção Nacional de Planeamento Territorial. Maputo.
- COMMONWEALTH LOCAL GOVERNMENT FORUM (2005). Time for Local Democracy. The Aberdeen Agenda: Commonwealth Principles on Good Practice for Local Democracy and Good Governance. CLGF, London.
- FEDOZZI (2007). Observando o orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados – perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Tomo Editorial, Porto Alegre.
- MATOS, A.; COSTA, M. (2008). Colectânea de Legislação Autárquica. Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, Maputo.
- MCCLEERY, R.; JAHAN, S. (2005). Making Infra-structure Work for the Poor: Synthesis Report f Four Country Studies – Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia. UNDP, New York.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2003a). Diagnóstico dos 33 Municípios e Pré-Políticas do Desenvolvimento Autárquico. MAE, Maputo.
- _____(2003b). Dossier da III Reunião Nacional dos Municípios. Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico. Maputo.
- MOÇAMBIQUE (2008). Mecanismo Africano de Revisão de Pares: Relatório de Auto-avaliação do País (versão condensada). Maputo.
- _____(2004). Constituição da República de Moçambique.
- _____(2007). Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), 1º Draft do Documento do Programa.
- MOYO, B. (2006). Opening Up Democratic Spaces for Citizen Participation in Intergovernmental Institutions in Africa. In Matlosa, K. at al (2006). The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa. EISA, Johannesburg.
- MUNZWA, K.M.; CHIRISA, I.; MADZIVANZIRA, F. (2007). Participatory Budgeting and Participatory Planning: Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches. In. Local Governance and Development Journal, Vol.I, No. 2, December 2007, MDP-ESA, Harare.
- MUNICÍPIO DE MAPUTO (2008a). Metodologia do Orçamento Participativo do Município de Maputo. Maputo.
- _____(2008b). Manual de Implementação da Metodologia do Orçamento Participativo do Município de Maputo. Maputo.

- NEZ, H. (2006). Democracia Participativa e Inclusão Sócio-Política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). In. Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Pratiques économiques et sociales, no. 30.
- NGUENHA, E. CAMBRAIA, A. (2008). Dissemination Paper on Participatory Budget Experiment: Approaches to Brazil's Patterns and to African Context. Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte.
- NGUENHA, E.; WEIMER, B. (2004). Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003. Cooperação Suíça/PADEM, Maputo.
- OLIVEIRA, N. (2008). The Pedagogical Role of the Participatory Budget: Brief Description of the City of Santo André. In Biographies & Executive Summaries on Africa Regional Seminar on participatory Budgeting, March 2008, Durban.
- OLOWU, D. (2003). Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa. Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- ROQUE, C.; TENGLER, H. (2000). Dondo no Dhondo: Planificação Municipal Participativa. Beira.
- TENGLER, H. (2007). Relatório de Levantamento de Materiais de Formação sobre a Planificação Participativa no Âmbito Municipal e Distrital e Análise de Boas Práticas. Projecto de Governação Autárquica Democrática / USAID. Maputo.
- SANTOS, B.; AVRITZER, L. (2002). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- UNIÃO AFRICANA (2007). African Union Chart on Democracy, Elections and Governance. 8a Sessão Ordinária da Assembleia da UA, 30 Janeiro de 2007. Addis-Ababa.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2007). Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report. UCLG, Barcelona.
- _____ (2007). UCLG Policy Paper on Local Finance. UCLG, Barcelona.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME; MUNICIPAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICA (2008). Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion. UN-Habitat/Nairobi and MDP/Harare.
- WAMPLER, B. (2007). Participatory Budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability. The Pennsylvania State University. USA.
- WORLD BANK (2008). Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. Vol. I: main Report. The World Bank, Washington.
- VASCONEZ, J.; ILAL, A. (2008). Lessons from the First Ten Years of Municipal Development. In: Urbanization and Municipal Development in Mozambique (relatório não publicado).

www.mdpafrica.org