

Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira no Municípios da Cidade de Maputo (2012 - 2020)

Inácio Ernesto Minzo *

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1833-7846>

RESUMO

O presente estudo foi elaborado com base na abordagem qualitativa e descritiva quanto aos objetivos. O trabalho foi orientado por dois objetivos específicos que consistiam em identificar o que permitiu a institucionalização do orçamento participativo em Moçambique - Maputo e avaliar o impacto que este teve sobre os cidadãos. Os dados foram coletados através das entrevistas semiestruturadas, revisão de literatura e consulta de documentos escritos, tais como relatórios e outros e, finalmente, para a análise dos dados, foi escolhida a análise de conteúdo, uma vez que é mais adequada para a pesquisa qualitativa. O estudo concluiu que a institucionalização do orçamento participativo foi possível com a criação de bases para uma governança local democrática. Quanto ao impacto, concluiu-se que este ainda não é muito visível nas populações, devido à baixa participação da população nos debates sobre os projetos, o que contribui para a eleição de projetos que não satisfazem os desejos da população.

PALAVRAS-CHAVE

Impacto, Orçamento, Gestão Financeira, Municípios

Vuyelo bya mpimanyeto wa ku nghenelela tanihi xivumbeko xa vufambisi bya timalieka Timasipala ta Doroba ra Maputo (2012 - 2020)

XITLHOKOVETSELO

Dyondzo ya sweswi yi andlariwile hi ku ya hi maendlelo ya xiyimo na nhlamuselo mayelana na swikongomelo. Ntirho wu kongomisiwile hi swikongomelo swimbirhi swo karhi leswi a swi katsa ku kuma leswi pfumeleleke ku vekiwa ka nhlango wa mpimanyeto wo nghenelela eMozambique - Maputo na ku kambela nkucetelo lowu leswi swi nga na wona eka vaaki. Data yi hlengeletiwile hi ku tirhisa mimbulavurisano leyi nga hlelekangiki ngopfu, ku kambisisa matsalwa na ku burisana hi matsalwa lama tsariweke, ku fana na swiviko na man'wana, naswona eku heteleleni, eka nxopaxopo wa datha, nxopaxopo wa nhundzu wu hlawuriwile, tanihileswi wu faneleke ngopfu eka ndzavisiso wa xiyimo. Dyondzo yi gimete hi leswaku ku vekiwa ka nhlango wa mpimanyeto wa ku nghenelela swi kotekile hi ku tumbuluxiwa ka masungulo ya vulawuri bya miganga bya xidemokirasi. Loko ku ri nkucetelo, ku gimetiwile leswaku leswi swa ha ri leswi nga vonakiki ngopfu eka vaaki, hikwalaho ka ku nghenelela ka le hansi ka vaaki eka minjhekanjhekisano mayelana na tiphurojeke, leswi hoxaka xandla eka ku hlawuriwa ka tiphurojeke leti nga enerisiki ku navela ka vaaki.

MARITO YA NKOKA

Vuyelo, Mpimanyeto, Vufambisi bya Timali, Timasipala

* Licenciado em Comércio, Mestre em Finanças Empresariais e Doutorando em Comunicação e Marketing, possuo formações em metodologia de ensino de Matemática, Psicopedagogia para o ensino superior, formando em inovação educacional. Desde 2018, trabalho como docente no ensino superior nas disciplinas de Empreendedorismo, Matemática Financeira, Marketing, Análise e Gestão de Projectos de Investimentos, Mercados e Instrumentos Financeiros e trabalho como técnico de avaliação e controlo de qualidade no Instituto Superior de Gestão e Empreendedorismo. E-mail: inaciominzo@gmail.com

1. Introdução

O debate para esta pesquisa, está em torno do Orçamento Participativo, como uma das várias modalidades de elaboração de orçamento existentes. Deve-se lembrar que hoje, e com a constante mudança dos mercados, complexidade dos negócios e globalização dos mercados, gerentes e empresas têm procurado mudar seus métodos administrativos, aperfeiçoando técnicas e atualizando programas de apoio orçamentário para melhor otimizar seus recursos.

Estes novos paradigmas restabeleceram diferentes necessidades e métodos para a elaboração de orçamentos e, conseqüentemente, novos tipos de orçamentos. Assim a pesquisa, com o tema: Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira no Municípios da Cidade De Maputo (2012 - 2020), remete-nos a uma situação que parte de uma observação empírica em que, uma grande parte da população moçambicana é incorporada apenas como sujeito do processo político, basicamente em dias de eleições, e inquestionavelmente, o exercício da cidadania é restrito ao ato de votar e ser votado.

Quando se trata de questões financeiras, o problema é ainda maior, agravado pela inacessibilidade a que o público está sujeito, em relação às finanças públicas do Município ao qual pertence, sendo reduzido a um mero espectador, conseqüentemente incapaz de exercer seu direito cívico. O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o impacto dos projetos de Orçamento Participativo no desenvolvimento dos Distritos Municipais da Cidade de Maputo (2012-2020). Para tal, especificamente, se predispõe explicar o processo de institucionalização do Orçamento Participativo em Moçambique e especialmente na cidade de Maputo; identificar os projetos financiados pelo OP na cidade de Maputo e procurou medir o grau de satisfação da população sobre os projetos aprovados e financiados.

2. Revisão da Literatura

Existem vários autores que abordaram a temática do orçamento participativo em Moçambique, tais é o caso de estudos de Nylen (2014). Este abordou o orçamento participativo no regime autoritário e competitivo em Moçambique, onde de entre tantas vertentes procurou mostrar que o Orçamento Participativo é executado em contextos onde não se espera ver a autoridades públicas a apregoar os benefícios da participação e

Inácio Ernesto Minzo. Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira emponderamento dos cidadãos e da transparência do processo de elaboração do orçamento.

Luchmann (2014) abordou o orçamento participativo como uma das mais inovadoras experiências democráticas capazes de viabilizar os pressupostos mais centrais da perspectiva democrática. Por sua vez, Macamo, (2017), abordou o assunto na perspectiva de Participação Comunitária Na Governança Municipal Em Moçambique. Como pode ser visto, dos autores consultados, nenhum aborda a temática com muita profundidade, na perspectiva como será abordado nesta pesquisa, daí a pertinência do tópico.

A literatura consultada aponta que o orçamento participativo foi implementado em 1989 no Brasil e a primeira experiência foi em Porto Alegre. Num país caracterizado por um dos mais profundos desequilíbrios de rendimento do mundo, a década de 1980 foi um período em que a transição da ditadura para a democracia teve um efeito decisivo Dialogo Global (2012), através da adoção de uma constituição de 1988 aberta à participação dos cidadãos.

Após algumas experiências preliminares em pequenas localidades, o orçamento participativo foi consolidado em Porto Alegre devido a uma "janela de oportunidade" que se abriu como consequência da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 1988 (Abers, 2000), no entanto, não era apenas o novo governo local de esquerda que estava a liderar o processo participativo.

2.1 Orçamento

Quanto ao conceito de orçamento, refira-se que existem vários conceitos que podem ser encontrados nas várias literaturas sobre o que é orçamento e, em particular, o orçamento público. Teixeira (2014) afirma que o orçamento público é o instrumento de gestão, este pode ser considerado o mais antigo da administração pública. Sua utilização visa essencialmente a organizar seus recursos financeiros. No entanto, inicialmente, ele visava organizar os recursos financeiros, mas com a evolução, ele veio incorporando novos usos.

Segundo Caiado (2009), de acordo com este autor, orçamentos são entendidos como "um relatório dos resultados esperados expressos de forma quantificada". É a tradução em números de todos os outros tipos de planos, aparece no planejamento a curto prazo. Segundo López (2008), o orçamento pode ser entendido como um plano operacional que incorpora políticas, além de objetivos e ações. Jordan et al. (2003)

Inácio Ernesto Minzo. Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira também apresentam o orçamento como um instrumento de descentralização, como um instrumento de planejamento, de motivação, de coordenação, e como um instrumento de avaliação.

Dos autores mencionados nos parágrafos anteriores, um ponto de interseção que ocorre em dois deles, é quando dizem que o orçamento permite alcançar recursos. Mas para uma maior operacionalização da questão, a pesquisa incorporara outro elemento que é considerar o orçamento não apenas como um instrumento que permite atingir o objetivo, mas como um plano operacional que incorpora políticas, além de objetivo e ações.

2.2 Tipos de orçamento

Atualmente, e com a constante mudança dos mercados, complexidade empresarial e globalização dos mercados, gerentes e empresas têm procurado mudar seus métodos administrativos, aperfeiçoar técnicas e atualizar programas de apoio orçamentário para melhor otimizar seus recursos. Estes novos paradigmas restabeleceram diferentes necessidades e métodos de elaboração de orçamentos e, conseqüentemente, novos tipos de orçamentos.

Os autores como Caiado (2009); Ferreira et al (2014); Edwards et al (1993) apud Teixeira (2011); Drury (2004); Horngren et al (1996); Dia (2008); Nguenha (2012); Dias (2015); Pires (2011); Gonçalves (2009); Wampler (2007); Barros (2004); Barros (2004); Nguenha (2012); Dias (2015); Jordan et al (2003); Vedor e Cardoso (2019); entre outros, abordam sobre tipos de orçamento e suas peculiaridades, nomeadamente:

- O orçamento de base zero
- Orçamentos incrementais
- Orçamento Contínuo
- Orçamento com base em atividades (Activity Based Budgeting)
- Orçamento participativo

3. Metodologia

Tendo em conta o objetivo da pesquisa a abordagem é qualitativa, uma vez que não utilizou técnicas estatísticas para o tratamento dos dados. Quanto aos procedimentos técnicos é um estudo de caso único. Para tal foram entrevistados 13 cidadãos entre população, gestores do OP e Vereadores distritais tendo sido codificados em E1, E2, E3.

O procedimento de codificação, análise e interpretação dos dados foi processado através de três passos interdependentes, em que o cumprimento de um não implica necessariamente um impedimento para regressar ao primeiro, uma vez que o movimento é circular. Estas três etapas são assim designadas: codificação aberta, codificação axial e codificação seletiva (Santos e Nóbrega, 2002).

A técnica fundamental para esta investigação foi a entrevista, a entrevista; segundo Lüdke e André (2013), "permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam altamente eficaz na obtenção da informação desejada". Neste sentido, assume-se, como Mondada (1997) argumenta, que a entrevista deve ser entendida como "um meio de comunicação evento em que os interlocutores, incluindo o investigador, constroem coletivamente uma versão do mundo" (Mondada, 1997, p. 59).

O estudo foi orientado pela investigação aplicada (Silva, 2004 P.14) e o paradigma descritivo (Triviños, 1987). O segundo procedimento foi o estudo de caso. Este consistiu num estudo profundo e exaustivo do objeto de estudo constituído pelo Município da Cidade de Maputo, mais especificamente os 07 Distritos Municipais, (Fonseca, 2002) e (Chalmers e Fiker, 1993). A interpretação e análise baseou-se pela técnica de análise de conteúdo (Triviños, 1987, p. 160).



4. Apresentação e discussão dos resultados

Para a prossecução dos objetivos, foram entrevistados 63 respondentes selecionados de entre Vereadores distritais, técnicos da comissão de avaliação de projetos e população em geral; especificamente aqueles que se beneficiaram de projetos financiados por estes fundos e ou que têm algum conhecimento do assunto. Os inquiridos foram colocados de forma agrupada e anónima, apenas identificados por: E1 - Corresponde aos vereadores distritais, E2 - membros da comissão de avaliação do projeto e E3 - população em geral. Desta feita passa-se a indicar algumas respostas e contrapô-las com a literatura observada.

A pesquisa procurou compreender, em primeira mão, o processo de institucionalização do OP na cidade de Maputo. Assim, ao verificar as respostas dadas, no resumo E1, indica o ano 2008, E2 na governação do Presidente Simango e E3 não teve resposta para esta pergunta. A resposta de E1, de acordo com a literatura consultada, é a mais favorável, no que diz respeito institucionalizado do OP, pois de acordo com CM, (2013) o OP na cidade de Maputo teve início em 2008, com a concepção da primeira metodologia do OP e respectivos projetos.

De acordo com CM (2013), esta iniciativa resultou em 14 projetos no valor de 43 milhões de Meticais, que estavam localizados nos 7 distritos municipais e incluíam as seguintes áreas: Estradas - reabilitação da Rua Dr. Lancerda de Almeida (agora Avenida Marcelino dos Santos, manutenção das estradas KaTembe; Saneamento - construção de redes públicas de esgotos; Água - construção de fontes e abertura de furos de água; Mercados - construção de um centro de apoio a mulheres e crianças. Logo após a sua implementação, houve algumas fraquezas relacionadas com o acompanhamento e supervisão dos projectos de OP, porque o papel dos cidadãos terminou na identificação das necessidades e não se estendeu ao longo de todo o ciclo.

Devido a este facto, foi necessário, em 2009, fazer algumas correções aos modelos anteriormente disponíveis, que consistiam em rever a metodologia do OP e a sua implementação. Assim, em 2011, com a análise do Programa do OP (2008-2011), notou-se que as edições anteriores do OP revelaram: Inconsistência metodológica ao nível da concepção do processo: a incapacidade de determinar um orçamento específico para o OP; a não definição de tipologias de projetos financiáveis no processo; Inconsistências na análise técnica dos projectos, com a consequente necessidade de recursos adicionais para além dos previstos e atrasos na execução dos investimentos definidos; Mal-entendidos dos cidadãos sobre os atrasos na execução dos projetos, tendo como consequência direta a sua frustração sobre o processo.

Para ultrapassar as dificuldades anteriores, de não determinar um orçamento específico para o OP, houve a necessidade de introduzir melhorias significativas na metodologia. Das várias modificações efetuadas, a pesquisa considera pertinente destacar e trazer à baila o seguinte: Atribuição anual de 25, 000,000.00MT (vinte e cinco milhões de Meticais) ao OP para o financiamento de pequenos projetos que são viáveis, fáceis de controlar e têm impacto social. Para garantir este montante máximo por bairro, o OP começou a funcionar de forma faseada, cobrindo diferentes grupos de bairros de ano para ano. Entre os anos 2012-2014, o processo cobriu exclusivamente os Distritos Municipais de Nihamankulu, KaMaxakeni, KaMavota e KaMubukwana.

Para além destas medidas, foi elaborado um guião com uma série de critérios e possíveis tipologias de projetos, (CM, 2012): Foi observado que o OP em Maputo é abrangido por uma legislação orientadora. O funcionamento do OP foi favorecido pela revisão constitucional de 1990, que quebra os antigos mecanismos da constituição de 1975. Nesta última constituição todas as decisões foram centralizadas, principalmente

porque o país foi guiado pelas decisões de apenas um partido. Assim, a revisão desta constituição criou espaço para a participação dos cidadãos no processo de governação.

É com a constituição de 1990 que se coloca a questão da separação de poderes (legislativo, executivo e judicial), e a atual constituição de 2004 é apenas a continuação institucional da constituição de 1990, como o GDI (2009:6-9) assinala. "As bases da governação local democrática estão em vigor desde a Constituição da República de 2004. Através da descentralização - e desconcentração - o princípio pelo qual a Administração Pública moçambicana está estruturada, os municípios foram criados com o objetivo de "organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua própria comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e consolidação da democracia..." (Nguenha, 2009, p.9)

Por outro lado, também se pode afirmar que a questão da participação da população representa um dos principais objetivos no Estratégia de Gestão de Recursos de Serviços Públicos - EGRSP (2001-2011), e no Estratégia Reforma e Desenvolvimento de Administração Pública - ERDAP (2011-2025) o objetivo estratégico prevê "aproximar a administração pública do cidadão". O mesmo se repete na Agenda 2025 (2003), onde a participação do cidadão é tomada como o primeiro dos três principais elementos no processo de preparação da Agenda 2025.

Relativamente ao Processo de concepção e execução dos projetos. E1 nomeia a responsabilidade da concepção para a Comissão de Avaliação de Projetos. E2 diz que começa com a população, portanto, não coloca esta responsabilidade sobre a população, e E3 delega esta responsabilidade na administração do Distrito Municipal. Importa referir que nenhuma destas respostas estão em conformidade, na totalidade, com a literatura consultada, embora a resposta de E2 esteja mais próxima. De acordo com o manual de procedimentos CMCM (2013), o processo PB segue dois ciclos (1º e 2º), (Dias, 2014), que por sua vez são subdivididos por seis (6) e cinco (5) fases, respectivamente.

Outro elemento, não menos importante, que foi objeto de análise e questionamento dos sujeitos que participaram na investigação foi o de lhes perguntar sobre os proponentes dos projetos financiados e implementados no distrito. Analisando o conteúdo constatou-se uma diversidade de posições. E2 diz que é da responsabilidade das pessoas; no grupo E3 existem várias posições, algumas afirmando que é da responsabilidade das pessoas, embora os projetos indicados não sejam implementados, enquanto outras se limitam a dizer que não sabem como responder à pergunta, ou então não sabem quem são os proponentes dos projetos, referindo-se apenas ao ato de

votação de um projeto iniciado e implementado apenas pelos agentes administrativos das administrações municipais.

Compilada a literatura Nguenha (2012), afirma que o orçamento participativo é um processo democrático em que a comunidade local, embora não necessariamente pré-organizada em associações ou outras formas, juntamente com os gestores públicos locais decidem a forma de atribuição de parte dos recursos públicos.

Pode-se concluir que o processo atual distorce o que foi dito sobre o Orçamento Participativo, uma vez que os cidadãos já não são os proponentes de certos projetos, considerando que não foram consultados a nível das bases, ou porque não dominam o que está a ser discutido, no caso específico da participação das crianças, limitando-se a votar apenas num projeto, até certo ponto imposto, se tivermos em conta que a tipologia dos projetos a financiar já foi definida, pelo que o cidadão não tem base para apoiar a sua escolha.

Como se pode ver, não se podemos afirmar que as pessoas de um determinado distrito tenham sido os proponentes de todos os projetos, embora se saiba que o desejo e o que está expresso nas instruções de planeamento e execução deste orçamento, é que as pessoas proponham e executem este orçamento. Mas por várias razões, uma delas já mencionada neste estudo, a prática não o observou na sua totalidade, embora em geral se possa dizer que os proponentes dos projetos são de facto as populações de um determinado Distrito Municipal.

O orçamento, como instrumento de gestão, permite o reforço das relações interpessoais na empresa através do processo de comunicação, pelo que a matriz de comunicação é crucial, caso contrário os objetivos podem não ser claramente compreendidos e as decisões de gestão correm o risco de falhar (Teixeira, 2014).

A preparação do orçamento deve contar com a participação e contribuições de todos os funcionários afetos a esta área. A intervenção dos funcionários e, especialmente, dos responsáveis pelas áreas da empresa, suscita interesse, portanto, se parte dos intervenientes não tiver conhecimento, dificilmente terá interesse, é isto que as respostas da maioria dos entrevistados nos revelam. Para completar a informação, mais uma vez recorreu-se à documentação existente, para a qual foi encontrado o seguinte.

Tabela 1. Orçamentos atribuídos por bairros

Dist. Municipais	Edição 2015		Edição 2017/2017		Valor
	Bairro		Bairro		
Lhamanculo	Aeroporto A	Chamancu A	Chamancul A	Minkadjuine	2,500,000.00
	Unidade 7	Chamancu B	Chamanculo B	Malanga	2,500,000.00
	Xipamanine	Chamancu C	Chamanculo C	Aeroporto B	2,500,000.00
	Munhuana	Chamancu D	Chamancu D	Maxaquene D	2,500,000.00
	Mafalala	P. Caniço A	P. Caniço A	Urbanização	2,500,000.00
Maxaquene	Polan Caniço B	Maxaquen C	Maxaquene C		2.500.000,00
	Maxaquene A	Maxaquen B	Maxaquene B		2.500.000,00
	3 de Fevereiro	Hulene A	Hulene A	Albazine	2,500,000.00
	Mahotas	Hulene B	Hulene B	Costa do Sol	2,500,000.00
KaMavota	Ferrovário	Mavalane A	Mavalane A	FPLM	2,500,000.00
	Laulane	Mavalane B	Mavalene B		2.500.000,00
	Bagamoio	25 de Junh A	25 de Junho A	G. Dimitrov	2,500,000.00
KaMubucwane	Magoanine A	Magoanin C	Magoanine C	Nsalene	2,500,000.00

Fonte: CMCM (2016) Adaptado

Era importante medir o nível de participação das populações na eleição dos projetos e, sobre esta questão, analisando as respostas, encontrámos três posições: E1 que diz ser satisfatório, E2 que diz ser bom e E3 que simplesmente diz não saber porque não participou após ter participado algumas vezes e não ter ficado satisfeito com o ambiente encontrado. Quando o OP foi divulgado vários meios foram utilizados para divulgar o projeto entre os bairros, mas a participação foi de cerca de 20% das pessoas esperadas, porque não se aperceberam do que ia ser feito nas reuniões convocadas.

Gráfico 1: Participação da população na eleição dos projetos.



Fonte: Adaptado pelo autor com base nos dados fornecidos pela CM (2013)

4.1 Dinâmica de participação

A dinâmica da participação foi muito importante para responder ao problema da investigação, porque não importava apenas o nível da sua participação, mas o grau do seu envolvimento em questões relacionadas com o orçamento participativo. Após a recolha das respostas, é claramente demonstrada uma diversidade de respostas:

E1 Diz que é difícil porque as populações enviam menores para a auscultação, E2 assinala que há debates bastante fracos, E3 diz não participar porque nos dias convocados, sábado, não tem programas familiares viáveis, para alguns participam apenas para que não seja mal visto pelas estruturas administrativas.

Outro elemento não menos importante é o dia indicado para esta consulta no plenário dos moradores do bairro, como indicado nas entrevistas feitas e depois de compilados os dados em relatórios escritos, notamos uma participação muito fraca, porque a consulta para a eleição é feita aos sábados, Muitos moradores afirmam não estar disponíveis para este dia, por isso há pouca participação e em alguns casos os que incham os grupos são menores, motivados pelo barulho dos microfones instalados para facilitar a comunicação e ou para assistir a algumas peças culturais exibidas para este fim no local.

A literatura compilada, Cunningham (2009) menciona que os teóricos democráticos participativos defendem a tese de que o governo só é útil para a materialização dos desejos das pessoas. Para eles, a participação não só permite uma maior interação entre governos e governados, como também lhes permite prestar mais atenção às preocupações dos cidadãos e tornar-se mais sensíveis a eles, e cumprir as promessas que fazem principalmente perante o seu eleitorado.

Para Almonde e Verba (1995); Verba e Nie (1972) citados por Cunningham (2009), a relutância do público em se envolver diretamente em atividades locais tem a ver com a ineficácia dos fóruns de participação. As pessoas são apáticas porque são impotentes. Estes autores sustentam que a apatia dos cidadãos pode persistir mesmo com oportunidades de participação efetiva se as decisões forem frustradas ou severamente reprimidas por níveis de administração.

Cameron e Ojha (2007) sustentam que em alguns casos, mesmo que os processos de participação sejam institucionalizados (...), processos decisórios "não genuinamente colegiais" continuam a ocorrer tanto a nível comunitário como nacional, devido a um problema recorrente de controlo das esferas decisórias por pessoas que gozam de

Inácio Ernesto Minzo. Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira privilégios simbólicos nesse processo decisório. O exercício da participação efetiva requer formação social devido à falta de informação e ao empoderamento popular relativamente aos instrumentos e mecanismos legais existentes. A participação tem uma função educativa, pelo que é importante que os cidadãos sejam formados para exercer uma escolha responsável, especialmente em termos do desenvolvimento de uma consciência crítica das exigências sociais e das decisões políticas. Isto contribuiria para quebrar padrões de subordinação e injustiça social (Pateman, 1992 citado por Neto 2009).

O ambiente acima descrito no contexto da participação dos cidadãos nesta fase colide com pressupostos teóricos democráticos participativos que, de acordo com Cunnigham (2009), declaram que a participação efetiva na governação requer a maximização do envolvimento ativo dos cidadãos. Relativamente aos projetos aprovados e executados nos distritos municipais, as respostas dos inquiridos revelaram que apenas o pessoal administrativo tem pleno domínio do que foi feito em cada fase do OP e as populações responderam à questão de forma evasiva, afirmando mesmo que "há alguns que se veem e afirmam ser do OP".

De facto, o Município de Maputo beneficiou de alguns projectos, tais como: reabilitação de escolas, construção de sanitários públicos; construção de fontes e abertura de furos; reabilitação de mercados, construção de um centro para mulheres e crianças, entre outros (CM, 2012). No quadro abaixo a pesquisa indica em detalhe alguns projetos de Orçamento Participativo para cada Distrito Municipal da Cidade de Maputo.

Tabela 2. Exemplo de projetos financiados: Distrito Municipal de Chamanculo

Tipo de projeto	Estágio em que se encontra
Reabilitação da Escola Primária do Aeroporto B	não concluído a)
Construção de Campo Multiusos em Micadjuine	não concluído a)
Reabilitação da Unidade de Mercado 7	Completo e não utilizado b)

Fonte: Responsável pelo Projeto OP na Administração da Chamanculo

Tabela 4

Exemplo de Projectos financiados no Distrito Municipal KaMaxaquene

Tipo de projeto	Estágio em que se encontra
Fornecimento de carteiras na Escola Primária Maxaquene C	não concluído a)
Reabilitação de salas de aula na Maxaquene A	não concluído a)

Fonte: Responsável pelo Projecto OP na Administração da Maxaquene

Tabela 5

Exemplo de Projectos financiados no Distrito Municipal KaMavota

Tipo de projeto	Estágio em que se encontra
Construção de um parque de automóvel no Bairro 3 de	Completo e não utilizado b)

Fevereiro	
Reabilitação da Escola Primária 12 de Outubro	não concluído a)
Reabilitação da Escola Primária Mahotas	não concluído a)

Fonte: Responsável pelo Projeto OP na Administração da KaMavota

Tabela 6

Exemplo de Projetos financiados no Distrito Municipal KaMubukuane

Tipo de projeto	Estágio em que se encontra
Construção do muro da Escola Primária Luís Cabral	não concluído c)
Construção de uma sala de reuniões em Magoanine C	não concluído c)
Construção de um centro cultural em Magoanine B	não concluído c)
Construção de terminal para transporte semi-coletivo em Malhazine	não concluído c)

Fonte: Responsável pelo Projeto OP na Administração da KaMubucuan

Nota:

- a) Pela retirada do contratante, Sendo o processo em tribunal; b) Os vendedores preferem o mercado informal e não o formal
 c) Não concluído porque os valores atribuídos não foram suficientes, e os fundos municipais estão a ser utilizados para a conclusão das obras.

Quanto ao impacto do OP no Município de Maputo, embora existam posições díspares, com E1 a afirmar que ainda é necessário ter o impacto desejado, E2 a dar uma nota positiva, E3 a dizer que está satisfeito, e mais um cidadão queixa-se da necessidade de ser consultado quando um determinado projeto vai ser realizado. Destas posições, é importante salientar que muitos responderam positivamente ao impacto social que o projeto trouxe às populações da cidade de Maputo, apontando a construção de hospitais que trouxeram melhorias na redução da distância de acesso a estes serviços, e o projeto de equipar as escolas com carteiras, como a Escola Primária de Laulane.

Com estas carteiras, muitas crianças que costumavam sentar-se no chão para assistir às aulas têm agora um lugar confortável para se sentarem, melhorando assim o seu desempenho e não só isso, os problemas de saúde que se podem esperar dos alunos sentados no chão são agora evitados.

Este projeto, para equipar as salas de aula e secretárias, com mesas e cadeiras para professores, tinha um orçamento de cerca de 1,173,973.60 Mt, sob a adjudicação da empresa Baharam. O projeto foi concluído e entregue à população local como planeado, e os restantes 8 (oito) projetos estão em curso, e podem ser citados a reabilitação de escolas, a construção de um centro informático no bairro de Mahotas e o alpendre e WC público no bairro de Albasine, de acordo com o relatório de execução do OP em Maputo (2014).

Um dos maiores ganhos observados durante o período em avaliação (1ª a 4ª edições do OP) é a resolução dos problemas dos Municípios, vejamos apenas este exemplo de colocação de balcões. De acordo com o relatório anual da Educação em 2017, cerca de 2000 estudantes que anteriormente se sentavam no chão beneficiam agora de uma bancada para assistir às aulas com dignidade, contribuindo assim para a melhoria do desempenho escolar, que antes era de 63%, passou deste número para 79% em parte devido a este imputo.

Por outro lado, no Distrito Municipal de Lhamanculo, com a reabilitação do mercado da Unidade 7, (embora não concluída), os vendedores de lá têm agora um local decente para vender os seus produtos. A fim de compreender a funcionalidade dos projetos implementados, técnicos de todos os distritos, responsáveis pelos projetos do orçamento participativo, foram questionados e foi recolhida a seguinte informação: nem todos os projetos funcionam, principalmente devido à falta de fundos, e alguns ainda não foram concluídos. E3 diz que há projetos com os quais a população não concordou, por exemplo, a reabilitação de um mercado numa área onde não existe consenso.

A fim de compreender a funcionalidade dos projetos implementados, foram questionados técnicos de todos os distritos responsáveis pelos projetos do OP e, verificou-se a existência de projetos que não estão a funcionar, como atestam as respostas do E2. As razões apresentadas foram problemas financeiros, mas também uma consulta deficiente, como o parque de estacionamento no Bairro 3 de Fevereiro. Estes trabalhos, de acordo com o relatório de execução do PB 2015, consistiram na execução de calçada coberta com pedra sarrisca, vedação com rede de tubarão, construção de uma caixa de sentinela e casa de banho. O valor contratual deste projeto foi de 951,212.99 Mt, tendo sido posteriormente colocada uma proposta de adenda no montante de 498,102.13 MT, totalizando 1,449,315.12 MT. Esta obra foi adjudicada à empresa Canol Construções, Lda.

Embora tenha consumido as quantidades indicadas acima, a obra não está a ser utilizada, como documentado nos documentos acima porque, na área onde foi construída, a maioria dos residentes têm quintais espaçosos e não precisam de ter um parque público para estacionar os seus carros. Este é um exemplo clássico de um projeto a ser adjudicado sem consulta da população. A investigação, observou que alguns projetos que não vieram da base, porque os que vieram da base trouxeram grandes quantidades de dinheiro, não apoiados pelo orçamento disponível, ou porque estavam fora dos projetos

elegíveis, pelo que o Comité de Projetos foi forçado a tomar um na sua posse para ser eleito.

Esta posição contradiz o que a literatura apresenta, Segundo Dias (2015), o Orçamento Participativo difere do Planeamento Participativo na medida em que no OP, mais do que definir objetivos, atividades e metas, os cidadãos participam na decisão sobre o financiamento das atividades definidas. Assim, verifica-se que, na definição destes projetos, a população participa na decisão de que projetos são financiados, razão pela qual a satisfação é baixa. Na mesma linha, Teixeira (2014) afirma que, o orçamento, como instrumento de gestão, permite relações interpessoais mais estreitas na empresa através do processo de comunicação, pelo que a matriz de comunicação é crucial, caso contrário os objetivos podem não ser claramente compreendidos e as decisões de gestão correm o risco de falhar. Nesta perspectiva, existe uma clara falta de comunicação entre os gestores e as pessoas, e como resultado as decisões têm sido atormentadas pelo mal-estar entre as partes.

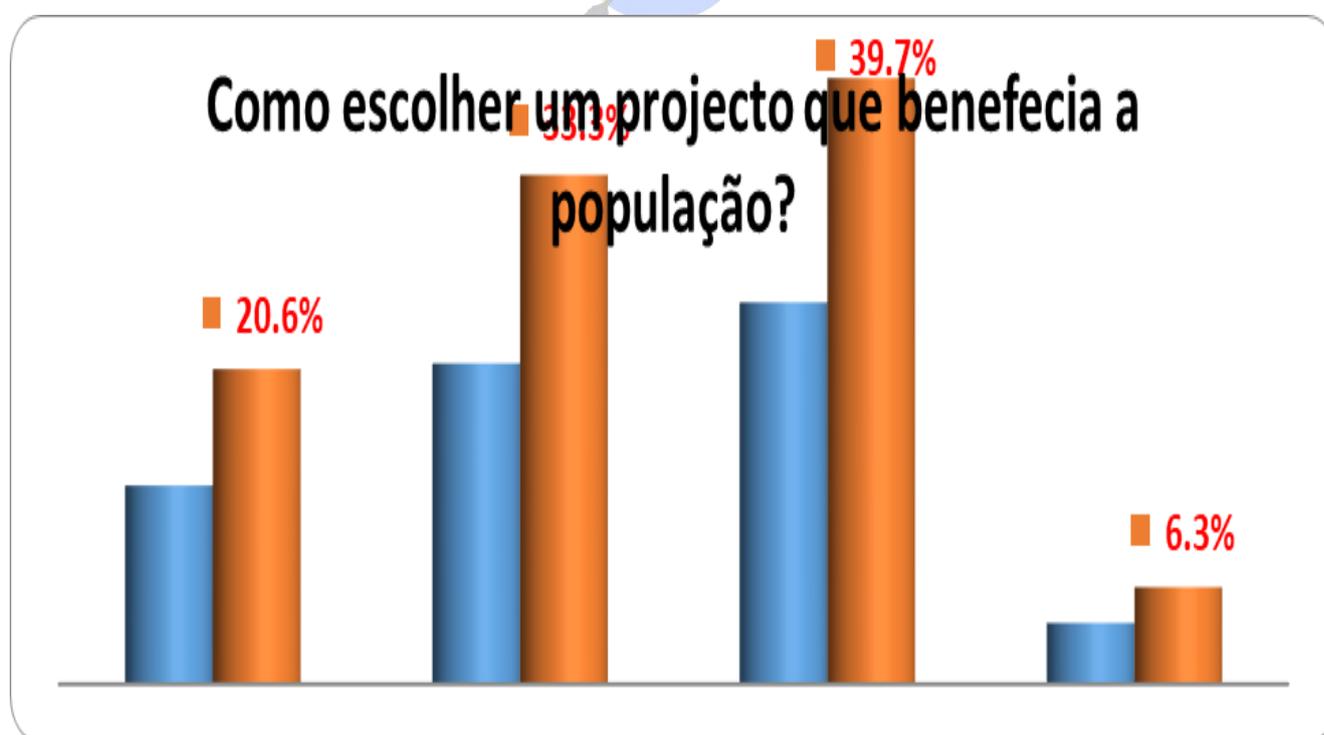
Esta posição resulta em projetos financiados sem impacto positivo na vida das populações, e não apenas isso, resulta em projetos que começam e não têm fim, resultando, portanto, numa despesa sem retorno nos cofres do Estado em geral e do Município em particular. Analisando o grau de satisfação sobre os projetos executados, foram colocadas várias posições sobre o assunto, nomeadamente. E1 diz que não é fácil avaliar, pois ainda há muito a fazer para alcançar a satisfação, E2 este grupo está entre bom e satisfatório, finalmente a maioria de E3 aponta para a falta de divulgação do projeto, pelo que produz uma insatisfação, outros da mesma categorização declaram não estar satisfeitos porque os projetos executados são das estruturas administrativas, delegando para a última fase os projetos das populações. Por um lado, o pessoal técnico aponta para uma satisfação total e razoável, enquanto as populações (E3) continuam a queixar-se, não se identificando com alguns projetos executados nos seus bairros.

De acordo com Nguenha (2012), o Orçamento Participativo pode ser definido como sendo um processo democrático no qual a comunidade local, embora não necessariamente pré-organizado em associações ou outras formas, juntamente com os gestores públicos locais decidem como atribuir parte dos recursos públicos. Assim, torna-se claro que o Orçamento Participativo difere do Planeamento Participativo na medida em que, mais do que definir objetivos, atividades e metas, os cidadãos participam na decisão sobre o financiamento das atividades definidas (Dias, 2015).

Assim, torna-se claro que o nível de satisfação é prejudicado quando o processo não se mostra claramente democrático, por outras palavras, continua com uma determinada área de penumbra, com uma clara necessidade de uma democratização total deste processo e, portanto, aumentar o nível de satisfação. Caiado (2009), afirma que o orçamento permite relações mais estreitas entre as várias áreas, ou seja, promove a equidade através da sua contribuição uniforme, favorecendo também o alinhamento de diferentes objetivos. Com esta colocação é evidente que devido à exclusão de alguns no processo, não se pode observar o que o autor afirma, e por isso há a necessidade de ultrapassar este impasse.

A investigação preocupava-se em como definir um projeto viável para as comunidades. Os dados obtidos dos entrevistados, apontam para 3 posições: E1 afirma a necessidade da participação das populações; E2 a participação de todos; diz que a proposta não deve vir dos governantes e E3 faz uma acusação aos técnicos administrativos, pois estes não têm a vontade de que se tenha um projeto viável limitando-se a responder aos seus desejos. Contudo, em geral, os inquiridos foram unânimes na necessidade de divulgar este processo, quase desconhecido pela minoria, e a participação ativa da população. Compulsada a literatura, foi encontrado o seguinte:

Gráfico 2. Projetos que beneficiam as populações



Fonte: Adaptado pelo autor com base nos dados fornecidos pela CM (2013)

A falta de participação na concepção: eleição, execução e acompanhamento do projeto resulta em projetos que não satisfazem os desejos da população, a julgar pelas respostas de alguns cidadãos. Como se pode ver, o Orçamento Participativo é da competência das administrações municipais e não da população, pelo que a possibilidade de ter um projeto que efetivamente beneficie a população é escassa, embora em alguns projetos possa ser verificada. A eficácia da participação do cidadão no processo de gestão financeira da administração local, neste caso, de propor, eleger e acompanhar um projeto (poder formular propostas, e atuar na gestão da coisa pública) é muito deficiente, o que nos leva a uma nova etapa da vida, em que o cidadão, em vez de ser um ator deste projeto, é relegado para um simples observador. Como observador, não há espaço para definir um projeto que irá de facto beneficiar o cidadão.

É digno de nota que tornar-se um mero observador, ou votar apenas no que a cúpula decidiu votar, resulta em projetos que não são utilizados pelos cidadãos, como se pode ver na figura abaixo. Dias (2008) indica que o Orçamento Participativo pode ser visto como uma estrutura e processo de participação do cidadão na tomada de decisões sobre investimentos públicos municipais.

A investigação afirma que dos textos básicos sobre Economia e Finanças Públicas, o OP é um plano que expressa, de um ponto de vista financeiro, as intenções do Estado de realizar atividades e as fontes de financiamento. Partindo do pressuposto que nos Estados democráticos o poder que os governos possuem é delegado pelo povo, segue-se que os orçamentos públicos devem expressar as necessidades, a vontade e os interesses dos cidadãos, uma razão que justifica a definição segundo a qual o orçamento público é "a expressão financeira da cidadania" (Angélico, 1995). As respostas obtidas nas entrevistas, mostram, em certa medida contrariamente a esta afirmação e, portanto, a definição de um projeto viável.

Conclusão

Com base nos resultados e após a sua discussão, apoiada pela revisão bibliográfica desta investigação, foi possível concluir e recomendar, tal como apresentado abaixo em conclusões e recomendações. O objetivo desta pesquisa foi de avaliar o impacto dos projetos de Orçamento Participativo no desenvolvimento dos Distritos Municipais da Cidade de Maputo.

Em relação ao impacto do orçamento participativo nos Municípios da cidade de Maputo, uma nota comum entre as populações, aponta para uma exclusão da

participação na definição dos projetos financiados no seu bairro, devido a exclusão de alguns populares, se por um lado devido ao local ao dia em que se agendam estes encontros (sábados), data essa que a maioria não está disponível, por outro lado porque algumas populações as suas propostas têm sido constantemente rejeitadas a favor das indicadas pelas autoridades administrativas.

Esta falta de participação, na concepção, eleição, execução e acompanhamento do projeto, resulta em projetos que não satisfazem os desejos da população, a julgar pelas respostas de alguns residentes, que se referiram à pouca publicidade do processo como motivo para não participar. A eficácia da participação dos cidadãos no processo de gestão financeira do governo local, neste caso de propor, eleger e acompanhar um projeto (ser capaz de formular propostas, e atuar na gestão dos assuntos públicos) tem-se revelado muito deficiente, o cidadão continua a ser um simples observador. Esta posição constitui o elemento base para a existência de projetos inacabados, ou não utilizados pela população, resultante da insatisfação gerada sobre um determinado projeto.

Para que o impacto do OP seja positivo, concluiu-se ser necessário adoptar projetos em função das necessidades da população. Por outro lado, a possibilidade de um projeto viável é uma nota comum à necessidade de um maior envolvimento da população, superando os pontos que divergem entre a população e as estruturas administrativas, o que se consubstancia na disponibilidade de cada vez mais informação para que os cidadãos se apropriem deste processo. Além disso, urge necessário tornar o programa OP num elemento cada vez mais acessível a todos, divulgando-o através dos meios possíveis e ao alcance de todos, mas também evitando agendar reuniões de consulta nos dias em que a maioria das pessoas está ocupada.

Foi notória a existência de projetos inacabados, devido a carências orçamentais, projetos que não são do desejo das pessoas, entre outros. No caso de orçamentos que não são suficientes para a conclusão de um projeto específico, é necessário ter um bom planeamento a fim de evitar atribuir dinheiro a projetos que não estão concluídos e que são abandonados pelo empreiteiro ou mesmo pela população porque não estão aptos a ser utilizados.

Referências

- ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, 2000.
- DE MELO BARROS, Jaqueline. Os desafios da participação popular no orçamento participativo no município de São Gonçalo The challenges of the popular participation in the participatory budgeting in the municipal district of São Gonçalo. *Revista Linhas*, v. 5, n. 1, 2007.
- CAIADO, António C. Pires. A Contabilidade Pública em Portugal e as Normas da IFAC. *Revisores & Empresas*, v. 24, p. 9-11, 2004.
- CAMERON, John; OJHA, Hemant. A deliberative ethic for development: A Nepalese journey from Bourdieu through Kant to Dewey and Habermas. *International Journal of Social Economics*, v. 34, n. 1/2, p. 66-87, 2007.
- CHALMERS, Alan Francis. O que é ciência, afinal? [What is this thing called science?]. Trad. Raul Filker. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.
- DE OLIVEIRA, Osmany Porto. Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. In: *VII Congreso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir*, 2013;
- CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. *Artmed Editora*, 2009.
- SINTOMER, Yves et al. Diálogo global: apreendendo com o Sul, orçamento participativo no mundo: um convite à cooperação global. n. 25. Alemanha, Engagement Global, 2012;
- DIAS, Nelson. Orçamento Participativo—Animação Cidadã para a Participação Política. Projecto orçamento Participativo Portugal-Mais Participação Melhor Democracia, 2008.
- DIAS, Nelson. Panorama Internacional dos Orçamentos Participativos, Seminário: Orçamentos Participativos, *LOCO, Maputo, Moçambique*, 2014.
- DIAS, Nelson. Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique – Proposta de diferenciação e articulação metodológicas. Quarto d’Altino VE: *Associação In Loco*, 2015.
- DRURY, Colin. Management and cost accounting 7th edition. *South-Western Centre Learning*, 2008.
- DA FONSECA, João José Saraiva. Apostila de metodologia da pesquisa científica, 2002;

- GONÇALVES, Alda T. Orçamento Participativo: “Um Contributo para a Construção da Cidadania e da Democracia nos Níveis Locais”. Núcleo De Estudos E Conhecimento, 2009.
- JORDAN, Hugues; DAS NEVES, João Carvalho; RODRIGUES, Azevedo. O Controlo de Gestão ao Serviço da Estratégia e dos Gestores, 2011.
- LÓPEZ, C. N. Controlo: uma função diretiva. *Vida Económica – Editorial*, AS, 2008;
- LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. *Em Aberto*, v. 5, n. 31, 1986.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, 2014.
- MACAMO, Humberto Domingos. Participação comunitária na governação municipal em Moçambique: um olhar sobre o orçamento participativo no município da cidade de Maputo: Tese de Doutoramento. Universidade Eduardo Mondlane, 2017.
- MONDADA, Lorenza. A entrevista como acontecimento interacional: abordagem Linguística e conversacional. *Rua*, v. 3, n. 1, 1997.
- NARANJO SÁNCHEZ, Hernán Elías; BETANCUR OCAMPO, Lucelly; GALVIS AVILA, Esperanza. Estrategias para la evaluación que propicien aprendizajes significativos de los estudiantes de grado segundo en la asignatura de lenguaje de la Institución Educativa Eugenio Paccelli de la ciudad de Manizales. 2014.
- NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- NYLEN, William. O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). *Cadernos IESE*, Maputo, n. 13, 2014;
- NGUENHA, Eduardo; RAICH, U.; WEIMER, B. Governação municipal democrática em Moçambique: alguns aspectos importantes para o desenho e implementação de modelos do orçamento participativo. In: II Conferência do IESE sobre dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação em Moçambique. Maputo: IESE; 2009.
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;
- PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa De Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? *Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)*, v. 9, n. 2, 2011.
- RODRIGUES, José Azevedo; NEVES, João Carvalho; JORDAN, H. *O Controlo de Gestão: Ao serviço da estratégia e dos gestores*. 5.ed. Áreas Editora, 2003.

Inácio Ernesto Minzo. Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira

SABELA, Amândio Ângelo. Avaliação do impacto dos projectos de orçamento participativo no desenvolvimento do Distrito Municipal de KaMavota (2012-2014). 2015.

SILVA, CR de O. *Metodologia e organização do projeto de pesquisa: guia prático*. CEFET, 2004.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; NÓBREGA, Maria Miriam Lima da. A Grounded Theory como alternativa metodológica para pesquisa em enfermagem. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 55, p. 575-579, 2002.

SANTOS, Boaventura de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. Brasília: *Mare*, 1998.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 245-285, 2011.

TEIXEIRA, Sebastião. Planeamento e Processo de Decisão e Controlo. In : ____ (Org.). *Gestão das Organizações*. 3.ed. Lisboa: Escolar Editora, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.



Recebido em: 12/05/2024

Aceito em: 29/08/2024

Para citar este texto (ABNT): MINZO, Inácio Ernesto. Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira no Municípios da Cidade de Maputo (2012 - 2020). *Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras*. São Francisco do Conde (BA), vol.4, nº Especial II, p. 605-624, out. 2024.

Para citar este texto (APA): Minzo, Inácio Ernesto (out. 2024). Impacto do orçamento participativo como uma forma de gestão financeira no Municípios da Cidade de Maputo (2012 - 2020). *Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras*. São Francisco do Conde (BA), 4 (Especial II): 605-624.

Njinga & Sepé: <https://revistas.unilab.edu.br/index.php/njingaesape>