



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MUNICÍPIO DO DONDO



ESTUDO DE CASO

O PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA

MUNICÍPIO DO DONDO



Dondo Janeiro 2010

**Bruno Vedor
Lídia Cardoso**



ESTUDO DE CASO

***O PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO
E ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA***

MUNICÍPIO DO DONDO

FICHA TÉCNICA

Editor

ANAMM - Associação Nacional dos Municípios de Moçambique

Título

O Processo de Planificação e Orçamentação Participativa - Município do Dondo

Autores

Bruno Vedor

Lídia Cardoso

com contribuições de:

Anselmo Figueira

Manuel Chaparica

Maria de Fátima Alfiete Francisco

Laura Grünewald

Tomás Timba

Equipa de Coordenação

Manuel Cambezo

Francisco Alarcon

Zinia Mabote

Fotografias

Bruno Vedor

Nurmamad Ismael Acub

Produção Gráfica

MGLOBAL

Impressão

MGLOBAL

Tiragem

1000 Exemplares

Nº de Registo

6203/RLINLD/2009

Realização

Município do Dondo e Programa de Descentralização da Cooperação Alemã

Financiamento

Cooperação Alemã

PREFÁCIO

A criação das autarquias locais no âmbito da descentralização em curso no país, originou mudanças significativas na forma de actuar do executivo e das comunidades.

Existe um profundo reconhecimento de que neste processo de descentralização, a descentralização fiscal cria condições objectivas para o aumento da capacidade das autarquias locais realizarem um conjunto de competências atribuídas por lei, uma vez que, estas instituições locais estão na melhor posição para escolherem as prioridades públicas que correspondam às demandas das populações locais.

Várias experiências foram levadas a cabo pelas autarquias ao longo da sua governação autárquica, de entre as quais, importa salientar a de Planificação, Orçamentação e Gestão Participativa.

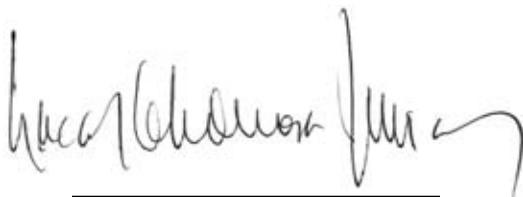
A Planificação e Orçamentação feita localmente, envolvendo os munícipes, facilita um diálogo entre as autarquias e os cidadãos na gestão municipal, para além de melhorar o controle, a transparência e prestação de contas na gestão dos recursos, tornando-se num dos factores impulsionadores do desenvolvimento rápido dos municípios.

Foi pensando na eficácia deste e de outros processos que galvanizam o desenvolvimento rápido dos municípios, que o Município do Dondo decidiu lançar a sua primeira publicação, que servirá de instrumento didáctico, e de divulgação das suas realizações inseridas no processo de desenvolvimento local e, através desta, partilhar a experiência adquirida com o lançamento das bases para uma Planificação, Orçamentação e Gestão Participativa efectiva e que atinja com eficácia os objectivos estratégicos traçados pelos órgãos de direcção deste município.

Por outro lado pretende-se também que a mesma possa ser replicada para outras autarquias, o que certamente contribuirá para a melhoria e uniformização das metodologias de Planificação, Orçamentação e

Gestão Participativa em todos os seus territórios.

Queira caro leitor fazer deste instrumento didáctico, um meio através do qual os vários intervenientes, directa ou indirectamente envolvidos no desenvolvimento dos seus Municípios, possam discutir as suas ideias ajudando a melhorar o desempenho dos Órgãos Municipais e interacção mais aprofundada, entre o município e todos interessados no seu crescimento.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lucas Chomera Jeremias', written in a cursive style. The signature is positioned above a horizontal line.

Lucas Chomera Jeremias
Ministro da Administração Estatal



Nota de Saudação

Um dos princípios preconizados pelo Governo da Alemanha no âmbito da cooperação com Moçambique, resume-se no apoio aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e na luta contra a pobreza. Neste sentido, a Cooperação Alemã tem vindo a actuar em estreita colaboração com diferentes sectores do Governo, assentes no Plano quinquenal, no Plano de Acção para a Redução da Pobreza, bem como na descentralização de estruturas políticas e administrativas, sendo esta última componente um dos principais desafios de Moçambique.

Este estudo de caso sobre a experiência de planificação e orçamentação participativa no Município do Dondo documenta como os governos locais em Moçambique, em parceria com a comunidade e os actores activos no processo de governação local, estão a efectivar a participação das comunidades como um princípio central da política nacional, reforçando-se, deste modo, a transparência e a eficácia do Governo a este nível.

O Município do Dondo constitui um exemplo ao nível local da construção de um Estado comprometido com os valores da democracia e liberdade em que a sociedade tem um alto grau de envolvimento nas actividades de governação e participa nas decisões da planificação e implementação do orçamento anual, assim como nos processos de monitoria. Com a publicação deste estudo de caso, pretende-se contribuir também no processo de aprendizagem, inovação e condução dos destinos dos cidadãos noutros municípios, através de ideias e experiências valiosas que ocorrem em Moçambique e que podem servir de exemplo e inspiração para outros, seja dentro ou fora do País.

Este estudo constitui, para nós, um documento histórico. Reconhecemos que o desenvolvimento de boa Governação é um processo dinâmico que dura o seu tempo. O Município do Dondo relata na sua experiência sobre a evolução da participação das comunidades no processo de governação nos dez anos de municipalização em Moçambique, com visão para o futuro. Pensamos que vai continuar

a desenvolver este Modelo com o apoio activo do Ministério da Administração Estatal (MAE), da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM) e outros parceiros.

Queremos também manifestar o nosso desejo e esperança de que esta iniciativa vai continuar a contar com o nosso apoio bem como com o de outros parceiros da cooperação.



Sr. Ulrich Klöckner
Embaixador da Alemanha em Moçambique



Nota Introdutória

A criação das primeiras 33 autarquias locais no contexto do recente processo de descentralização no país criou a base necessária para o estabelecimento da planificação participativa no Município do Dondo. Tal como aconteceu com outros municípios, os constrangimentos de ordem material, humana e financeira revelaram enormes desafios para o executivo. Contudo, o município foi capaz de traçar uma estratégia coerente e concertada, envolvendo as comunidades e os parceiros.

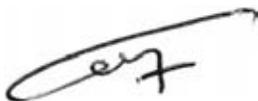
O Município do Dondo cedo percebeu que a Orçamentação Participativa é uma ferramenta efectiva para aumentar a participação dos cidadãos e fortalecer o empoderamento da comunidade. A OP pode funcionar como "escola de cidadania" onde os cidadãos aprendem sobre os seus direitos e suas obrigações assim como a discutir e atingir compromissos num ambiente democrático. De entre os imensos benefícios que a OP traz e que o Município do Dondo pode hoje vivenciar, destaca-se uma maior eficiência na alocação dos recursos públicos, o que contribuiu para o aumento da transparência e da legitimidade do governo, levando ao aumento das receitas próprias e à mobilização de recursos disponíveis na comunidade.

O processo de planificação e orçamentação participativa em curso no Município do Dondo não é perfeito e carece de ajustes. Contudo, os passos até aqui tomados revelam que o modelo é funcional e, como tal, pode ser replicado a outros municípios. Esta experiência vai servir de base para a elaboração do modelo Moçambicano de OP.

A publicação desta experiência é particularmente importante porque ocorre num momento em que as 10 novas autarquias estão dando os seus primeiros passos e as autarquias existentes são compelidas a prestar um serviço de melhor qualidade aos munícipes e a melhorar cada vez mais os processos de gestão participativa.

Os nossos agradecimentos vão para todos aqueles que tornaram possível a realização deste trabalho e a sua publicação. Particular

destaque à Cooperação Alemã que vem providenciando apoio técnico, financeiro e moral para o desenvolvimento do modelo de OP de Dondo, que se resume na presente publicação.



Manuel Cambezo
Presidente do Conselho Municipal do Dondo
e Presidente da Associação Nacional
dos Municípios de Moçambique



ÍNDICE

Sumário Executivo.....	2
Estudo De Caso - O Processo de Planificação e Orçamentação Participativa no Município do Dondo.....	4
Introdução.....	4
1. Contexto da Orçamentação Participativa em Moçambique	6
1.1. Quadro legal e institucional	6
1.2. Importância da Planificação e Orçamentação Participativa	8
1.3. Vantagens da Orçamentação Participativa para Moçambique	10
2. O Processo Participativo no Município do Dondo	11
2.1. Situação geral do Município.....	11
<i>Período pré-autárquico</i>	13
<i>Período pós-autárquico</i>	14
2.2. Constrangimentos.....	15
2.3. Estratégia adoptada pelo Município	16
1º Mandato (1999-2003)	19
2º Mandato (2004-2008)	23
2.4. Custos da implementação do processo de Orçamentação Participativa	26
2.5. Resultados Alcançados	27
3. Funcionamento Actual do Município para o Processo Participativo	33
3.1. A nível comunitário	33
3.2. A nível municipal	35
3.3. Ciclo de Planificação e Orçamentação	38
3.4. Lições aprendidas	45
4. Recomendações	46
5. Conclusão	47
Anexos.....	49
Bibliografia/Referência.....	50
Abreviaturas.....	52

SUMÁRIO EXECUTIVO

O processo de Planificação e Orçamentação Participativa nos Municípios surge no contexto da descentralização administrativa em curso no país. Este processo tem em vista garantir a autonomia administrativa e financeira dos municípios e a sua gestão responsável e transparente através do envolvimento das comunidades nos processos de decisão relacionados com o desenvolvimento sócio-económico das suas áreas de residência.

O presente estudo foi realizado com base em textos e documentos sobre os processos de planificação e orçamentação participativa realizados dentro e fora de Moçambique, bem como em entrevistas a diferentes actores, realizadas em Maputo e Dondo, no período de Outubro de 2008 a Março de 2009.

A criação das primeiras 33 autarquias locais no contexto do recente processo de descentralização no país criou a base necessária para o estabelecimento da planificação participativa no Dondo. Tal como aconteceu com outros municípios, os constrangimentos de ordem material, humana e financeira revelavam enormes desafios para o executivo. Contudo, o município foi capaz de traçar uma estratégia coerente e concertada, envolvendo as comunidades e os parceiros. Numa primeira fase o trabalho desenvolvido focalizou a organização e capacitação das comunidades e dos seus órgãos representativos. Em seguida o enfoque foi dado à reestruturação interna do município, incluindo a capacitação técnica dos seus quadros para responder à nova dinâmica de integração dos órgãos municipais na sua estrutura orgânica.

Porque se trata de um processo dinâmico, várias mutações foram ocorrendo no município, tanto no âmbito estrutural quanto comunitário. O executivo do Município do Dondo teve a perspicácia necessária para flexibilizar a sua estrutura e processos internos em tempo oportuno, de modo a ajustá-los aos interesses da sua comunidade.

Os resultados até aqui alcançados são surpreendentes. A comunicação

entre o executivo e as comunidades melhorou bastante. Estas podem expressar e ver atendidas as suas preocupações. As comunidades estão satisfeitas e colaboram no processo porque vêem os seus problemas resolvidos, para além de que há melhorias na disponibilização das infraestruturas sociais e económicas, do saneamento do meio e do abastecimento de água. O executivo adquiriu mais capacidade técnica e confiança para realizar as suas funções e responder com mais celeridade e eficácia às demandas das comunidades. O aumento da captação de receitas próprias e de capital demonstram a confiança das comunidades e dos parceiros na execução municipal. Em consequência, o município confronta-se a cada dia com a necessidade de satisfazer uma comunidade mais esclarecida e exigente. Deste modo o processo de planificação participativa desemboca, naturalmente, na orçamentação participativa.

Embora se tenha dado passos significativos e seguros neste processo, ainda muito há por fazer para o consolidar e alargar a base de participação comunitária. É fundamental a continuação das capacitações tanto a nível comunitário como aos quadros técnicos do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal em matéria de planificação e de orçamentação, em função de cada nível de audiência. É necessária também a utilização massiva de rádios comunitárias para sensibilização das comunidades em matéria de educação cívica e divulgação de informação geral relacionada com a vida do município.

O processo de planificação e orçamentação participativa em curso no Município do Dondo não é perfeito e carece de ajustes. Contudo, os passos até aqui tomados revelam que o modelo funciona e que pode ser melhorado de modo a tornar-se sustentável e poder ser replicado para outros municípios. Este programa constitui uma das mais continuadas experiências de gestão participativa no país e não sofreu rupturas em seu conteúdo e na sua condução, por dois mandatos consecutivos.

ESTUDO DE CASO - O PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA

MUNICÍPIO DO DONDO

INTRODUÇÃO

O processo democrático em Moçambique e a consequente descentralização das instituições do Estado levou a que, em 1998, fossem criados os primeiros 33 municípios, incluindo o do Dondo, marcando assim o início do processo de descentralização que levará ao estabelecimento progressivo de mais autarquias locais.

O processo democrático aproxima as comunidades do centro de decisão político-administrativa. Porém, a fragilidade das instituições municipais, carenciadas de recursos humanos, materiais e financeiros, inviabilizava a sua capacidade de responder cabalmente às demandas dos cidadãos nas suas áreas de intervenção. Por outro lado, as estruturas comunitárias tinham um carácter político que já não se adequava ao momento. Era necessário repensar os modelos de gestão então vigentes no país. A criação das autarquias implicava assim uma revisão e reforma do papel, funções e relacionamento destas com outros órgãos locais do Estado (governos provinciais e distritais), bem como com outros actores, como é o caso das comunidades locais, Autoridades Comunitárias, ONG's e associações locais.

Para enfrentar esses desafios, o Município do Dondo organizou-se e com apoio dos seus parceiros, nomeadamente o ACNUR/PNUD, Cooperação Austríaca, Fundação Friedrich Ebert, Associação de Artes Moçambicana (AJAMO), Associação de Educação Cívica sobre os Direitos Humanos (ADEC), Associação Moçambicana para o Desenvolvimento Comunitário (AMACO) e a ARO-Juvenil, iniciou em 1999 um processo de ampla participação que desembocou numa proposta de orçamento participativo. Devido à sua importância, quer

sob o ponto de vista do desenvolvimento sócio-económico do município, quer do empoderamento das comunidades pela sua participação activa na tomada de decisão dos seus problemas, este modelo tem sido reconhecido nacional e internacionalmente como modelo de boa prática de governação urbana e pode servir de base para desenvolver um modelo de orçamentação participativa para outras autarquias moçambicanas.

A cooperação Alemã e o Município do Dondo propuseram a elaboração de um estudo de caso minucioso para documentar a experiência que eventualmente sirva, num futuro próximo, para a elaboração de um guião do processo de orçamentação participativa em Moçambique.

O presente estudo foi realizado com base em textos e documentos sobre os processos de planificação e orçamentação participativa realizados dentro e fora de Moçambique, bem como em entrevistas a diferentes actores, realizadas em Maputo e Dondo, no período de Outubro de 2008 a Março de 2009.

O trabalho compreende três partes. A primeira contextualiza a questão da orçamentação participativa em Moçambique referindo-se ao quadro legal e institucional criado para a sua efectivação bem com a sua importância e vantagens. A segunda parte explora as fases do processo de planificação e orçamentação participativa no Município do Dondo, realçando a estratégia adoptada pelo município face aos constrangimentos, resultados alcançados e o custo das intervenções realizadas. A terceira e última parte reflecte a actual estrutura e funcionamento do município e a sua interacção com as comunidades para a realização do ciclo de planificação e orçamentação participativa.

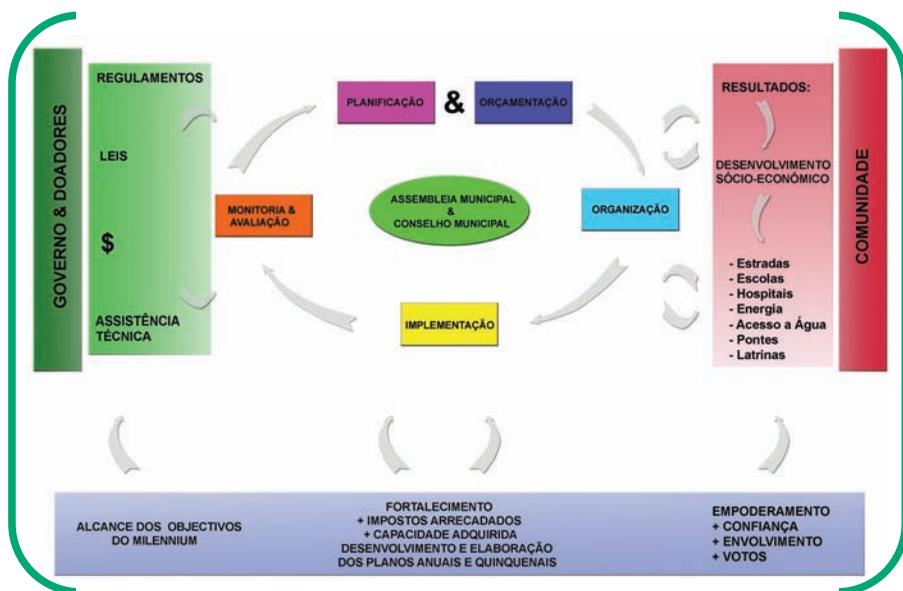
A todos que tornaram este trabalho possível, em particular os quadros administrativos e técnicos e líderes comunitários do Município do Dondo, os nossos sinceros agradecimentos.

1. CONTEXTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MOÇAMBIQUE

1.1. Quadro legal e institucional

O processo de descentralização em Moçambique ditou a necessidade de uma reforma urgente na administração pública, que já não se adequava ao contexto económico, político e social então vigente. As rápidas mudanças exigiam uma gestão descentralizada, flexível, simples e adequada às necessidades e realidade do terreno, devendo em simultâneo primar pela transparência na tomada e implementação das decisões, e na prestação periódica de contas.

A descentralização pode ser vista como uma estratégia de desenvolvimento pois permite uma melhor governação e uma gestão mais efectiva dos recursos disponíveis. O processo de orçamentação participativa é o veículo que pode assegurar que a gestão dos recursos seja feita pelos órgãos municipais e pelo cidadão, respeitando assim as premissas da transparência e responsabilidade na gestão dos bens



Fonte: Figura concebida pelos autores

públicos. Tal pensamento é confirmado pela definição de orçamentação participativa dada por alguns autores e que convergem para um mesmo ponto de vista, como sendo "*um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimento dos municípios* ¹".

E sendo a democracia um processo participativo no qual os cidadãos conhecem os seus direitos e deveres e têm a possibilidade de se expressar livremente para expôr os seus problemas e anseios, houve toda a necessidade de criar os mecanismos adequados para tornar possível o exercício democrático.

Neste sentido, o Governo de Moçambique vem criando condições favoráveis à institucionalização deste processo a todos os níveis. Para o efeito criou instrumentos necessários para o processo de descentralização e desconcentração em Moçambique nomeadamente, o pacote autárquico que contempla um conjunto de leis, regulamentos, decretos e outros instrumentos legais para regular o funcionamento das autarquias, sendo de destacar a Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais e o Decreto nº 51/2004, de 1 de Dezembro, que regula a organização e funcionamento dos serviços técnicos dos municípios. No âmbito da governação dos órgãos locais também se desenvolveram instrumentos de regulação, para garantir a participação efectiva dos cidadãos na resolução dos seus problemas, sendo de destacar a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) que regula e estabelece os níveis e responsabilidades dos órgãos estatais e o Diploma Ministerial nº 80/2004, de 14 de Maio, que aprova o Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias. Com este quadro criava-se um novo tipo de relacionamento entre governantes e governados e o governo local podia estruturar-se de modo a poder estar mais próximo dos munícipes.

Em 1998 foram criadas as primeiras 33 autarquias locais que têm como órgãos uma assembleia, dotada de poderes deliberativos, e um

¹ IESE, S. Chichava, 17/10/08

órgão executivo (Conselho Municipal) que responde perante ela, nos termos fixados por lei. A assembleia é eleita por sufrágio universal. O Conselho Municipal é dirigido por um presidente também eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos residentes, na respectiva circunscrição territorial (Artigo 16, da Lei nº 2/97). "O Presidente do Conselho Municipal designa os vereadores dentre pessoas de sua confiança política e pessoal, tanto no seio da Assembleia Municipal, como fora dela. Pelo menos metade dos vereadores são escolhidos dentre os membros da respectiva assembleia" (Artigo 51, Lei nº 2/97). A duração do mandato dos órgãos eleitos das autarquias locais é de cinco anos.

1.2. Importância da Planificação e Orçamentação Participativa

O plano é um documento no qual se inscrevem as actividades a realizar em determinado período e os recursos necessários para a sua efectivação. A planificação participativa consiste no envolvimento dos cidadãos no processo de decisão sobre as suas prioridades específicas. Esse envolvimento ocorre durante todas as fases de elaboração do plano de desenvolvimento municipal.

Um orçamento é um documento que inclui a proposta das despesas e receitas do município, reflectindo as suas prioridades e objectivos fiscais. O orçamento evidencia as fontes de financiamento e as actividades identificadas, que consiste na estimativa das receitas e despesas durante um ano fiscal. Os planos e orçamentos locais devem inserir-se nos respectivos ciclos nacionais de plano e orçamento.

Assim, o orçamento participativo consiste num processo de deliberação e tomada de decisão democrática no qual os cidadãos decidem como alocar parte do orçamento do município - geralmente o orçamento de investimento - por via de uma série de reuniões que podem ser as assembleias locais, seminários, e outros eventos similares.

A orçamentação participativa requer a integração efectiva da comunidade nos processos de decisão. Para o efeito é necessário criar condições para aumentar o conhecimento e a informação das

comunidades nos assuntos financeiros. O envolvimento activo dos cidadãos durante todo o processo de planificação participativa facilita um diálogo mais construtivo entre as autarquias e os cidadãos na gestão do orçamento e dos planos de investimento. Além disso, melhora o controle, a transparência e a prestação de contas na gestão dos recursos.

Embora utilizando metodologias diferentes, vários países no mundo implementam com grande sucesso o processo de orçamentação participativa. Como pioneiro neste processo o modelo Brasileiro foi reconhecido pelo Banco Mundial como um bom instrumento de gestão e participação da riqueza. Devido às suas performances foi também considerado pelas Nações Unidas como uma das melhores práticas de governação urbana no mundo ². Finalmente, através da sua contribuição ao combate à pobreza e à promoção da boa governação, o processo de orçamentação participativa pode ajudar a atingir os Fins do Desenvolvimento do Milénio.

Das diferentes metodologias adoptadas, o processo de orçamentação participativa apresenta características comuns, nomeadamente:

- inclui o cidadão directa ou indirectamente na formulação e implementação do orçamento anual;
- é um processo contínuo acompanhado de reuniões para mobilização e alocação de recursos;
- a priorização das necessidades facilita a justa distribuição dos recursos;
- há um entendimento partilhado e definição das regras da sua aplicação;
- o processo participativo é baseado em divisões temáticas e territoriais, requerendo mecanismos sólidos de comunicação e informação para assegurar a tomada de decisões e resultados de forma transparente.

² IESE, S. Chichava, 17/10/08

Bem implementado, o processo de orçamentação participativa demonstrou ser o instrumento que consolida a integração do cidadão na vida do município dado que permite uma co-gestão dos recursos entre o executivo e os cidadãos.

Conforme se depreende da experiência de outros países, os modelos de orçamentação participativa podem ser perfeitamente adequados a países carenciados de recursos como Moçambique, desde que sejam seguidas as premissas necessárias, nomeadamente, o quadro institucional legal, as estruturas e processos de apoio e o pessoal capacitado para o efeito.

Para além da criação de condições político-legais para o sucesso da implementação destes modelos, há que ter em conta outras premissas básicas, nomeadamente:

- vontade política do presidente do Conselho Municipal (PCM) e outros tomadores de decisão;
- a participação das organizações da sociedade civil e dos cidadãos em geral;
- capacidade mínima administrativa e técnica;
- a vontade de desenvolver as capacidades dos cidadãos e quadros do município.

1.3. Vantagens da Orçamentação Participativa para Moçambique

Para Moçambique, o modelo de orçamentação participativa traz vantagens adicionais de grande valia. No actual contexto da economia de mercado e do programa do Governo de transformar o Distrito em pólo de desenvolvimento, a orçamentação participativa pode ser vista como um instrumento potenciador de um bom funcionamento da economia do mercado, de uma maior eficácia e transparência na utilização dos recursos e conseqüentemente, de estabilização económica, promovendo o crescimento sócio-económico das próprias comunidades.

Outra vantagem é que a institucionalização das organizações comunitárias e o seu enquadramento nos órgãos de governação municipal, alteram a perspectiva do cidadão quanto à transparência e responsabilização da gestão dos bens públicos, garantindo assim a sua confiança nas instituições do Estado. E sendo o cidadão parte deste processo de co-gestão dos bens públicos, há uma responsabilidade partilhada que se revela na eficiência e eficácia no uso desses mesmos recursos.

Por outro lado, a consciencialização dos cidadãos quanto aos seus deveres e obrigações facilita o diálogo e a relação entre os cidadãos e o município. O cidadão se sente empoderado para expressar as suas opiniões num forum adequado e decidir com consciência sobre a vida da sua comunidade, priorizando assim os problemas que são mais relevantes e melhorando a sua qualidade de vida. A materialização destas intervenções reflectem-se na apetência do cidadão em cumprir com os seus deveres cívicos, nomeadamente obrigações fiscais e a capacidade de votar de forma consciente e esclarecida.

2. O PROCESSO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DO DONDO

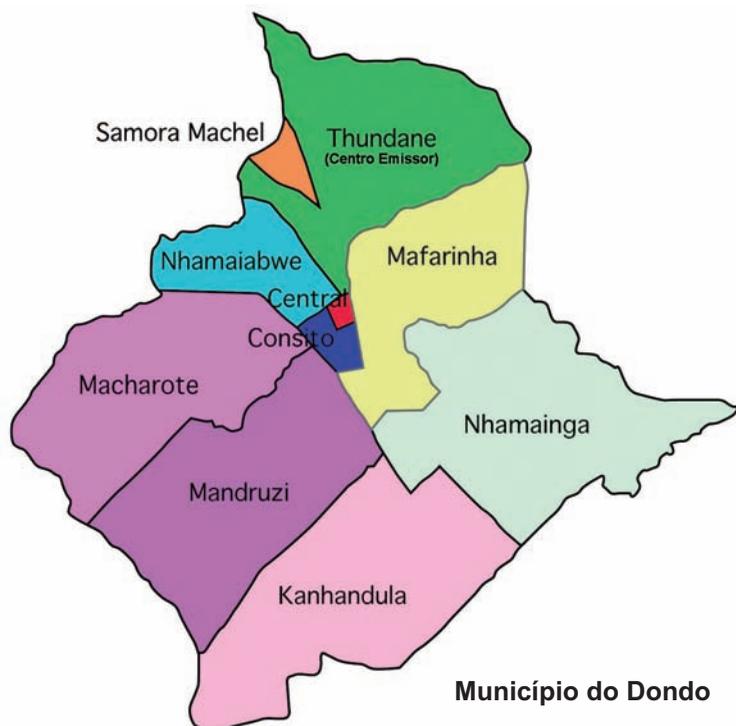
2.1. Situação geral do Município

O município do Dondo ocupa uma superfície de 382 Km² e tem uma população estimada em 71.644 habitantes³. Constituída por 10 bairros, a cidade do Dondo possui condições naturais favoráveis para a localização e construção de indústrias e habitações, razão porque foi concebida como polo de desenvolvimento complementar da cidade da Beira.

Os empreendimentos como os Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM), as fábricas de lusalite, cimentos, travessas, entre outras unidades de produção, não só promoveram o desenvolvimento sócio-económico do Dondo, mas também trouxeram para esta cidade,

³ Dondo no Dhondo, pg 13, ref. Censo 1997

cidadãos de outros pontos do país, aumentando a diversidade sócio-cultural da urbe.



A cidade do Dondo é constituída por três zonas com características diferentes: uma zona urbana, com casas de alvenaria mas sem sistema de esgotos e de água canalizada que abrange toda a cidade; uma zona sub-urbana com casas semi-convencionais de construção precária, e a zona peri-urbana, onde vive a maior parte da população em condições semi-precárias, com falta de saneamento e de água potável para o consumo.

O desenvolvimento do processo de Orçamentação participativa no município do Dondo pode ser caracterizado por 2 períodos distintos: o período pré-autárquico, anterior à sua constituição como município e o período pós-autarquias que decorre a partir de 1999 com as eleições municipais.

Período pré- autárquico (antes 1999)

Na fase anterior à autarcização, a Administração do Distrito de Dondo era responsável pela contabilização global (receitas e despesas), não havendo portanto o registo da gestão financeira do município nesse período. Não havia qualquer envolvimento das comunidades no processo de gestão dos bens públicos.

Nessa altura, a estrutura de cada bairro apresentava-se como uma unidade política, partidária e administrativa tendo à sua frente o secretário do bairro, membro do partido no poder. Estes trabalhavam com os chefes das unidades, de quarteirões e de 10 casas, até ao chefe de família. Assim, a ambiguidade desta estrutura começou a ser questionada. Até que ponto estariam estes secretários aptos a dinamizar os interesses e as vontades dos cidadãos em prol do desenvolvimento local? Seria então necessário buscar novas formas de organizar, estruturar, mobilizar e fazer participar os munícipes para responder à nova dinâmica em que eles são autores.

Se por um lado a forma comunitária de organização não se adequava ao contexto político da ocasião, as estruturas municipais também não estavam preparadas para responder aos novos desafios resultantes do processo de descentralização e conseqüentemente da participação comunitária nos processos de tomada de decisão. Foi necessário repensar em formas criativas de reestruturar e introduzir gradualmente dentro dos mecanismos do município, essas novas formas de gestão que passavam pela auscultação da sociedade civil, sua participação nas sessões da Assembleia Municipal e nos Conselhos Consultivos Municipais, conforme o preceituado no pacote autárquico em particular a Lei 2/97⁴.

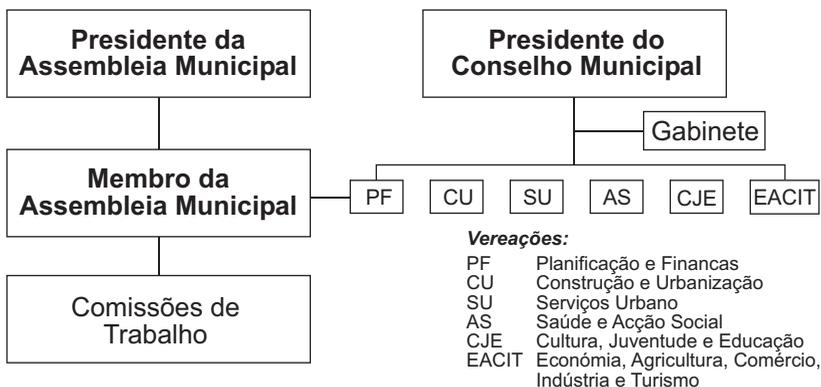
Este processo passou pela organização dos órgãos municipais constituídos pelo Presidente do Município (PM), Conselho Municipal (CM) e Assembleia Municipal (AM) bem como da organização da população numa base territorial ou geográfica, isto é, em bairros e também numa base sectorial ou temática, i.e, água e saneamento, energia, estradas e pontes, saúde e acção social, etc., dando origem às associações, comités e conselhos de diferentes actividades nos bairros.

⁴ Art 28 e 44

Período pós-autárquico (depois de 1999)

Quando o processo participativo iniciou em 1999, a estrutura orgânica do Município do Dondo era constituída por um órgão executivo, o Conselho Municipal (CM), e um órgão deliberativo, a Assembleia Municipal (AM). O CM era composto por um Presidente e seis vereadores distribuídos por áreas (de Planificação e Finanças; Construção e Urbanização; Serviços Urbanos; Saúde e Acção Social; Cultura, Juventude e Educação; Economia, Agricultura, Comércio, Indústria e Turismo) e no exercício das suas actividades para o pelouro de cada um, supervisionam os serviços respectivos no Município. O CM reunia ordinariamente uma vez por semana. A AM era composta por 21 membros⁵, incluído o seu Presidente, distribuídos em 3 comissões de trabalho, nomeadamente Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Económico e Poder Local, Comissão dos Assuntos Sociais e Ambientais e a Comissão de Plano e Orçamento. A AM realizava cinco sessões ordinárias em Fevereiro, Abril, Junho, Setembro e Dezembro. A primeira e a última destinavam-se à aprovação do plano de actividades e o relatório de contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e orçamento para o ano seguinte, respectivamente.

Organigrama da Estrutura Municipal



Fonte: Dondo no Dhondo - Perspectivas de Desenvolvimento Municipal Participativo (pág. 39)

⁵ Segundo o art. 36 da Lei 02/07

O quadro de pessoal do CM era composto por 90 funcionários, 58 contratados e 78 eventuais, sendo uma pessoa com o nível superior, três com o nível técnico/médio e os restantes 222 com o nível básico.

Para além da fraca capacidade administrativa e em recursos humanos, uma fragilidade importante do município era a escassez de recursos materiais e financeiros. A fraca capacidade do sector privado na geração de riqueza devido à fraca actividade económica e ao baixo rendimento da maioria da população, reduzia os níveis de receita do município e, por conseguinte, a sua capacidade em prestar o adequado serviço público. Por seu turno, as diferentes prioridades dos doadores, suas estratégias e critérios de apoio tornam-se muitas vezes factores inibidores da sua integração nos programas do município.

Assim, dada a sua incapacidade de gerar receitas próprias (impostos, multas e taxas; rendimento dos serviços - mercados, bancas, talhões, licenças, fornecimento de energia eléctrica, etc.), o município dependia inteiramente das receitas subvencionadas (transferências do fundo de compensação autárquica (FCA); fundo de investimento de iniciativa local (FIIL) e doações dos parceiros de cooperação. A gestão dos fundos era feita pelo sector da Administração e Finanças do Conselho Municipal após aprovação pela Assembleia Municipal com base no plano de prioridades elaborado pelo município. Em termos de organização interna, o município funcionava com muitas deficiências de âmbito técnico e gerencial. As vereações e os departamentos técnicos agiam como pólos isolados, sem coordenação, duplicando, muitas vezes, os esforços e os recursos.

2.2. Constrangimentos

No início do processo de planificação participativa o município deparou-se com várias dificuldades, quer a nível das comunidades, quer do próprio município. Algumas foram solucionadas e outras novas foram-se adicionando à medida que o processo se desenrolava. De entre elas importa destacar as seguintes:

No início do programa de autarcização as actividades de planificação do município eram realizadas sem a participação dos parceiros e da comunidade.

Havia, pois, toda a urgência em estruturar o município e capacitar as comunidades locais, para poder fazer frente aos desafios da descentralização, criando os mecanismos e instrumentos necessários para que o processo decorresse de forma abrangente de modo a satisfazer os interesses de todos os intervenientes (município, comunidades e parceiros).

A necessidade de o município resolver os problemas da população com os escassos recursos de que dispunha determinou a adopção de uma estratégia de actuação bem articulada de modo a canalizar os recursos disponíveis para aquilo que constituíam prioridades da população e que já constavam do seu plano conjunto (município e comunidades).

2.3. Estratégia adoptada pelo Município

O processo de planificação participativa do Dondo iniciou em 1999, no início do primeiro mandato, e consistiu de 2 fases distintas. A primeira decorreu sob o lema "promoção do envolvimento das comunidades na governação local" e visou a organização das comunidades e sua capacitação em matéria de educação cívica e outras matérias relacionadas com a planificação, com o objectivo de integrar estas estruturas comunitárias nos processos de tomada de decisão do município. A segunda fase consistiu no fortalecimento das capacidades técnicas dos quadros do município e da reestruturação dos seus processos internos de modo a responder aos desafios resultantes da integração. Ambas as fases beneficiaram do apoio financeiro e/ou técnico das instituições governamentais (MAE e MPF), dos parceiros de cooperação (Cooperação Austríaca, Fundação Friedrich Ebert) e do sector privado (agentes económicos).

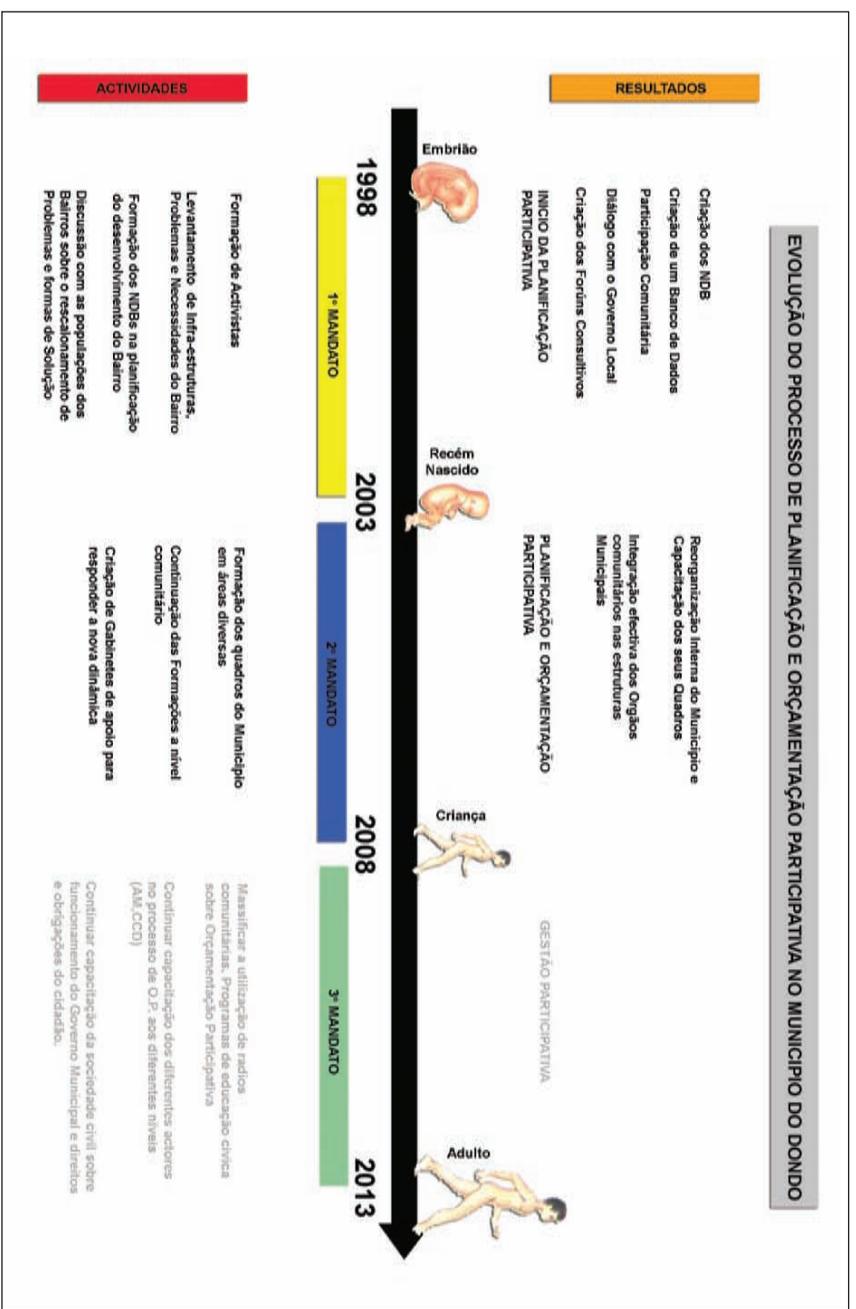
A nível das comunidades

- > Elevado índice de analfabetismo no seio da comunidade participante no processo, restringindo a sua capacidade de intervenção.
- > Falta de incentivo e apoio material e financeiro aos activistas voluntários.
- > Irregularidade da participação de alguns membros mais letrados dos núcleos nos assuntos do bairro, dado serem voluntários e muitas vezes estarem demasiado ocupados com outros afazeres.
- > Fraca representação inicial dos vários grupos sociais.

A nível do Município

- > Insuficiente domínio da matéria relacionada com a planificação participativa.
- > Dificuldade em cumprir com a calendarização do processo.
- > Utilização da mesma metodologia para diferentes problemas e níveis de participação.
- > Fraca capacidade de gerar receitas próprias.
- > Fraca capacidade técnica dos quadros para gerir o processo e sua mobilidade para outros sectores.
- > O início do processo foi marcado pela falta de clareza entre as responsabilidades do município e do governo local que não consultava nem colaborava com o município. Esta dificuldade só veio a ser ultrapassada em 2003 com a LOLE.

EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO DO DONDO



Fonte: Concebido pelos autores

1º Mandato (1999-2003) - Participação comunitária

(integração das estruturas comunitárias nos processos do município)

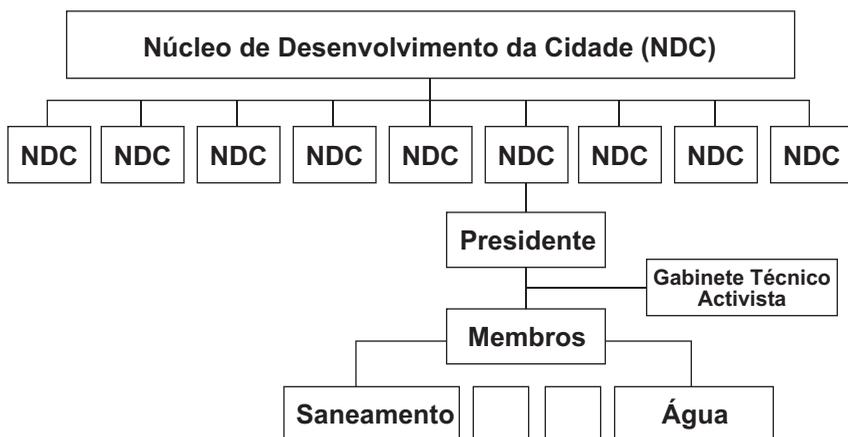
O NDB é composto por cerca de 10 membros, entre os quais activistas e pessoas idóneas de diferentes esferas sócias, políticas e económicas interessadas no desenvolvimento dos seus locais de residência. São todos voluntários e eleitos pela comunidade. O NDB é o órgão que tem a função de garantir um clima de concórdia e de consenso quanto à tomada de decisões para a solução dos problemas do bairro, representando o bairro junto dos órgãos municipais e instituições públicas, privadas, estatais, ONGs e doadores. O núcleo tem um presidente (líder) e um adjunto, que juntamente com o activista (responsável pelo relatório) representam o núcleo na AM.

Para desenvolver um processo democrático de orçamentação participativa tornava-se necessário organizar as comunidades e integrar os seus órgãos representativos nas estruturas do município de forma a que aquelas pudessem ter voz e expressar as suas preocupações e anseios participando de forma efectiva na tomada de decisões sobre os seus problemas. Para o efeito formaram-se, em matérias de educação cívica, 40 jovens activistas⁶ voluntários dos 10 bairros, que efectuaram o levantamento de infra-estruturas, famílias, problemas e necessidades dos bairros, usando uma metodologia de campanha porta-a-porta e palestras com as comunidades dos seus bairros.

Posteriormente estes jovens activistas juntaram-se a outras figuras idóneas e responsáveis dos seus bairros e formaram os núcleos de desenvolvimento dos bairros (NDB). A partir de então já era possível discutir com as populações dos bairros o re-escalamento de problemas e formas de solução. Iniciou-se o processo de planificação para os cinco anos subsequentes e o diálogo com o governo municipal para apresentação das questões relativas à implementação das acções.

⁶ Inicialmente, dois bairros não quiseram participar no processo, tendo sido mais tarde integrados, razão por que alguma literatura refere a 36 activistas formados. Actualmente, todos os bairros estão participando no processo.

Organigrama da Estrutura dos Bairros



Em paralelo criaram-se os Fóruns Consultivos (FC) que se reuniam ordinariamente duas vezes por ano para discutir aspectos da planificação do município e resolver os problemas e anseios da comunidade. Nestes encontros, os técnicos do município davam o seu parecer sobre o que era exequível do ponto de vista técnico e orçamental, visto não ser possível com o orçamento previsto cobrir todas as necessidades. Deste modo, a comunidade em conjunto com o Conselho Municipal priorizava as acções em função do orçamento disponível. A decisão final era levada à Assembleia Municipal e por esta aprovada. Os projectos sem orçamento ficavam em carteira à espera de outros parceiros externos. O Município servia assim de mediador entre o financiador, o implementador e as comunidades.

O Fórum Consultivo do Município (FCM) é um órgão de consulta e assessoria do Presidente do Conselho Municipal (PCM) que reúne ordinariamente duas vezes por ano, por convocação deste. Para além dos vereadores, quadros técnicos do município e representantes dos NDB, constituem o fórum também cidadãos convidados pelo PCM e representando diferentes estratos da sociedade civil, i.e. líderes religiosos, políticos, profissionais da saúde e educação, comerciantes e empresários. Eles aconselham o PCM em matérias diversas relacionadas com a vida do município.

Em suma, esta fase do processo, que se debruçou essencialmente sobre a organização e envolvimento da comunidade, observou os seguintes passos:

1. *Formação dos Activistas como educadores cívicos dos bairros.* A identificação pelas associações/ONGs, de jovens nos bairros que se tornaram activistas voluntários das ditas organizações e foram posteriormente formados como educadores cívicos nos seus bairros, passando a constituir a estrutura executiva dos trabalhos nos bairros. A formação tinha a duração aproximada de 10 dias e contemplava matérias téóricas e práticas relacionadas com a educação cívica, incluindo a produção de materiais de divulgação de informação.
2. *Levantamento de infra-estruturas, problemas e necessidades dos bairros.* Finda a formação, estes activistas foram apresentados aos seus respectivos bairros e líderes, tendo explicado o que é a autarquia local e o trabalho que iriam realizar. Assim, com recurso aos instrumentos de trabalho e conhecimentos obtidos durante a formação, os activistas formados iniciaram o trabalho de sensibilização às comunidades em matérias de educação cívica e efectuaram o levantamento de infra-estruturas, famílias, problemas e necessidades dos bairros, por via de campanhas porta-a-porta ou palestras.
3. *Criação de um banco de dados.* Após colecta da informação bruta, os dados foram lançados numa planilha para formar um banco de dados do município. Esta informação serviu de suporte para análise dos problemas de cada bairro, para a elaboração de relatórios espelhando a situação de cada bairro e propostas de solução de problemas bem como para tomada de decisão com base em evidências. Estes relatórios que eram elaborados com base num guião, eram posteriormente apresentados à comunidade, sendo então discutidos, corrigidos e aprovados.
4. *Criação dos Núcleos de Desenvolvimento dos Bairros.* Para legitimar as acções dos activistas, houve necessidade de integrar outras figuras idóneas e respeitadas da comunidade como por exemplo religiosos, académicos, agentes económicos, políticos e líderes tradicionais para constituir um grupo de reflexão dos problemas dos bairros. Estes indivíduos, mais os activistas, constituem os Núcleos de Desenvolvimento dos Bairros (NDB) que se compõem de 7 a 10 membros, todos eleitos pela comunidade. Este órgão tem o papel de garantir um clima de concórdia e de consenso quanto à tomada

de decisões para a solução dos problemas do bairro. Além disso, representa o bairro junto dos órgãos municipais e instituições públicas, privadas, estatais, ONGs e doadores.

5. *Discussão com as populações dos bairros sobre o rescalonamento de problemas e formas de solução.* Após elaboração dos relatórios, o seu conteúdo era discutido no seio dos núcleos para apurar a veracidade dos factos e o escalonamento dos mesmos com base nas prioridades, sendo estas posteriormente apresentadas e explicadas publicamente às comunidades. Estas prioridades vinham mais tarde a constituir os planos de desenvolvimento dos bairros, dado que se fazia não apenas o levantamento dos problemas, mas também se discutia a sua forma de solução e se esta passava por uma solução e/ou contribuição local ou externa.
6. *Formação dos NDBs na planificação do desenvolvimento do bairro.* Posteriormente efectuou-se um debate de dois dias com membros dos NDBs e o município para reflectirem sobre um plano de desenvolvimento e processo de participação das comunidades. Este debate que resultou na elaboração de um plano perspectivo de desenvolvimento dos bairros, por um período de cinco anos, considerando as acções de curto, médio e longo prazo e os recursos internos e externos necessários.
7. *Realização de Fóruns Consultivos (FC).* Depois dos levantamentos feitos pelos NDB, os problemas são levados ao FC. Propõe-se ao executivo medidas de como ultrapassar os problemas. Cada comunidade defende o seu bairro. Depois, os dados passam aos técnicos e ao Conselho Municipal (CM), que elabora a proposta e submete à Assembleia Municipal (AM). Inicialmente, os fóruns não estavam institucionalizados. A sua legitimação e formalização foi conseguida em 2005, após a introdução da Lei 8/2003, Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE).
8. *Diálogo com o Governo Local.* O diálogo com o governo local realizou-se a vários níveis e usando diferentes canais, dependendo dos assuntos a serem tratados. O diálogo franco e aberto entre as estruturas do município e as da comunidade sempre fica privilegiado, quer em conversas informais, na rua, nas reuniões e seminários de trabalho.

As acções até então desenvolvidas incidiram essencialmente na vertente comunitária e na forma como as organizações comunitárias

de base se iriam integrar na estrutura e gestão do município. Mas como enquadrar estes órgãos comunitários na estrutura do município?

2º Mandato (2004-2008) - Reorganização interna do município e capacitação dos seus quadros.

Apesar do Município do Dondo ter avançado bastante no processo de planificação participativa ao nível da organização comunitária, a sua re-estruturação interna tornava-se imperiosa. Para acomodar esta nova forma de trabalhar, que incluía as organizações comunitárias nos processos de gestão municipal, era necessário desencadear um processo de mudança para melhorar o desempenho das pessoas e os processos de trabalho.

É nesta perspectiva que em 2003 se inicia o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Municípios (PADM) cuja estratégia desenhada para cinco anos assentou em três pilares fundamentais: 1) formação e capacitação do pessoal do Município; 2) reorganização interna do Município; 3) participação comunitária. O objectivo era o de consolidar o processo participativo visando a autonomia do município na mobilização e gestão de recursos.



Formação e Capacitação dos quadros do Município

Não obstante alguma formações específicas terem sido providenciadas com o apoio do governo central e provincial (MAE e MPF), uma parte considerável das necessidades do município em matéria de formação e capacitação foram cobertas pelos parceiros (Cooperação Austríaca). Diferentes metodologias tais como cursos de curta duração e seminários foram utilizados, com destaque para a formação contínua (em trabalho) em assuntos de âmbito técnico, efectuada por assessores e/ou consultores destacados para áreas consideradas críticas.

“No início do processo, o município identificava as suas necessidades de formação, convidava instituições de formação, e custeava-as para a sua efectivação. Todos os quadros técnicos e membros da Assembleia Municipal na altura beneficiaram dessas capacitações.”

Fátima Alfiete
Assessora técnica
Município do Dondo

As formações dos quadros do município partiram da iniciativa local. O município identificava as suas necessidades de formação, convidava instituições de formação (i.e. o IFAPA, a Universidade Católica, as Direcções Provinciais do Plano e Finanças) e custeava as despesas para a sua efectivação. Cerca de 90 pessoas dos vários sectores municipais beneficiaram destas formações, incluindo todos os técnicos do município e todos os membros da Assembleia Municipal. As capacitações tinham a duração de aproximadamente cinco dias e cobriam temas diversos tais como o planeamento estratégico, contabilidade pública, gestão do património, gestão de solos, recursos humanos, serviços urbanos, relações públicas, entre outros.

Reorganização Interna do Município

Em paralelo o Município reorganizou-se internamente tanto a nível dos sectores, como a nível das vereações. Começaram a ser realizadas e registradas em acta reuniões semanais com os diferentes sectores, para informe e prestação de contas sobre o andamento dos trabalhos, obstáculos encontrados e formas de os ultrapassar. Esses encontros eram liderados pelo chefe de cada sector. A iniciativa de partilha de informação intra-sectorial (dentro dum sector) e inter-sectorial (entre os sectores) resultou na canalização de esforços e recursos para aquilo que eram as prioridades comuns (água, saúde, infra-estruturas, saneamento, etc.). Pelo seu impacto, estes encontros sectoriais passaram a uma escala maior para a vereação, e por fim, a nível do Conselho Municipal na sua globalidade. Estabeleceram-se e formalizaram-se assim os canais de comunicação e informação interna e os mecanismos de monitoria e avaliação, reporte e prestação de contas.

No plano institucional criou-se uma unidade de apoio denominada Núcleo de Planificação (e posteriormente Gabinete de Estudos e Projectos), sendo hoje denominado Gabinete de Estudos e Assessoria (GEA), que é responsável pela elaboração do Plano Estratégico e Social do Município (PESOM) e do Plano de Investimentos do Município (PIM) em colaboração com a Vereação de Planificação Participativa e Finanças. Com o desenvolvimento das actividades houve necessidade de criar dois órgãos adicionais a nível do município de modo a garantir que os interesses das comunidades fossem devidamente acautelados. Surgiram assim o Gabinete de Assuntos Comunitários (GAC), que faz a ligação entre o município e a comunidade, e o Gabinete de Serviços Administrativos e Desenvolvimento Institucional (GSADI) responsável pelas questões administrativas e da secretaria geral do município, incluindo recursos humanos.

Organização comunitária

A componente comunitária, iniciada pelo Projecto de Descentralização Dondo/Buzi (CDS/DEC), que contribuiu na criação dos NDB e no

estabelecimento dos Fóruns Consultivos, já se encontrava em fase bastante desenvolvida quando o PADM iniciou as suas actividades. Deste modo, o PADM deu seguimento utilizando a mesma metodologia e órgãos comunitários já implantados, nomeadamente os activistas, que foram expandindo a sua actividade e formando outros activistas e os NDB. Junto com os parceiros, o município desenvolveu também um aturado trabalho para a formalização e consolidação dos Fóruns Consultivos. Para padronizar a organização dos órgãos comunitários, o Município do Dondo desenhou um guião que visa orientar o processo de planificação e orçamentação participativa do município.

A implementação desta estratégia foi possível fazendo uso da metodologia participativa, isto é, dando voz, quer aos trabalhadores do município, quer aos cidadãos. Para o efeito os processos criados, nomeadamente a auscultação às comunidades, as reuniões semanais regulares e fóruns semestrais, constituíram instrumentos sem os quais não teria sido possível obter resultados. Por outro lado, o fortalecimento das capacidades do pessoal do município em matérias de gestão, i.e. na planificação conjunta das actividades, possibilitou um melhor entendimento dos processos conducentes à sua reorganização interna, bem como ao diálogo com as comunidades.

2.4. Custos da implementação do processo Participativo

A evolução gradual do processo participativo no Município do Dondo pode ser observada pelo incremento das suas actividades e na capacidade da sua execução ao longo do tempo. Como reflexo do incremento das actividades, houve necessidade de se mobilizar recursos e aumentar os diferentes fundos alocados ao município.

Não sendo possível apurar os custos globais do programa desde o seu início, grosso modo a informação disponível revela, o montante anual aproximado da implementação do processo de planificação e orçamentação participativa é de \$ 853,200 e é proveniente das

seguintes fontes⁷:

- Contribuição do município..... \$ 267,315
- Entidades públicas \$ 415,843
- Parceiros de cooperação \$ 170,000

2.5. Resultados Alcançados

De um modo geral pode-se afirmar que desde o seu início em 1999, o processo de planificação e orçamentação participativa no Município do Dondo almejou os seguintes resultados, quer a nível comunitário, quer municipal, como por exemplo:

- Envolvimento massivo e organizado das comunidades nas soluções dos seus problemas locais;
- Melhoramento de infraestruturas sociais tais como abastecimento de água, saneamento básico, estradas, etc.;
- Melhoria da comunicação entre os órgãos municipais e as comunidades.

“Muita coisa mudou para melhor. O Dondo era uma mata, não havia estradas, iluminação e água. Hoje a minha comunidade não bebe água dos charcos, o saneamento do meio melhorou. A comunidade acredita no processo porque vê os resultados do trabalho do município e nós mostramos.”

Álvaro Bulle
LC Bairro de Mandruze

⁷ Extraído de Informação Financeira 2004-2007, Projectos e Empreendimentos financiados por OGE, Parceiros e Agências de Cooperação, Município do Dondo.

Embora não exaustiva, a tabela abaixo ilustra as realizações do Município no período 1999-2008 e os resultados alcançados:

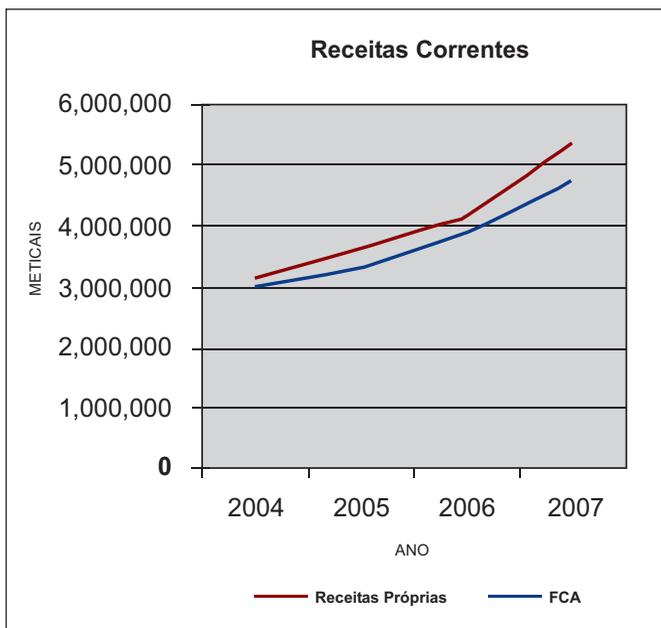
Tabela das realizações do município no período 1999-2008

Atividade	Indicadores de processo	Resultados
Educação cívica dos cidadãos.	10 bairros envolvidos; 40 ativistas formados; 10 NDB; 90 sessões de NDB.	Mais envolvimento dos cidadãos na busca de soluções para os problemas locais
Formação dos quadros do município; Assistência Técnica, mentoring e coaching aos quadros do município.	90 quadros do município e Assembleia Municipal formados em matéria diversa; 2 técnicos alocados p/vereeção de construção e urbanização providenciando formação em trabalho.	Maior flexibilidade na resposta aos anseios dos cidadãos
Reestruturação do município.	1 Gabinete de Estudos e Assessoria (GEA); 1 Gabinete de Serviços Administrativos e Desenvolvimento Institucional (GSADI); 1 Gabinete Assuntos Comunitários (GAC).	Maior fideliz na comunicação entre o CM e a comunidade; Maior celeridade na canalização dos problemas.
Criação de mecanismos de reporte e comunicação interna.	Realização de reuniões semanais entre os sectores e seu registo em acta; Expansão da metodologia para outros níveis, incluindo vereações e no final todo o município; 21 foruns consultivos (iniciaram em 2002); Reuniões de balanço.	Maior responsabilização; Maior racionalidade no uso dos recursos; Maior celeridade na resposta aos anseios da comunidade.
Criação de mecanismos de reporte e informação entre o município e a comunidade.	Rádio comunitária "Bondo em Progresso"; Jornal Bangwe (semanal); Audiências públicas; Monitoria das Actividades pelas comunidades; Reuniões de balanço.	Melhoria da comunicação entre os cidadãos e o município; Presidência aberta na comunicação bairro/município; Prestação de contas pelos vereadores aos bairros, através de um informe do processo.
Mais iniciativas de investimento em áreas de desenvolvimento socio-económico .	8500 novos beneficiários da reparação e contlução de furos de água; 2 novos mercados; 1 sala conferencias (a maior da Província); 2 bairros urbanizados (Mafarinha e Nhamatjwe), beneficiando 8625 pessoas; 3,5 km estrada asfaltada; 2 balneários públicos; 2250 latrinas melhoras; 8 alpendres para passageiros transporte público; 5 mercados electrificados; Etc.....	Maior satisfação da comunidade; Maior confiança da comunidade e aos órgãos municipais; Maior apeliência no cumprimento das suas obrigações fiscais e deveres civicos.

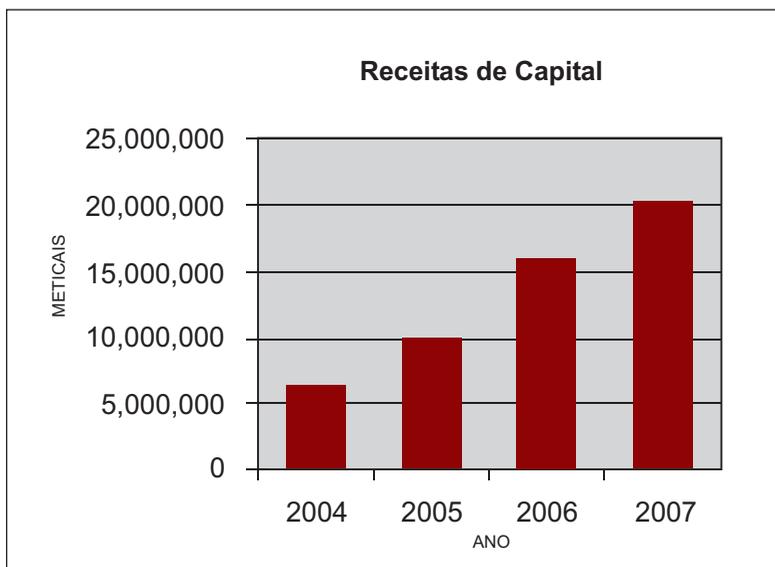
“A presidência aberta é garantida por via de uma fluidez na comunicação entre o bairro e o Município. A prestação de contas é feita pelos vereadores aos bairros através de um informe do processo. A população acredita no programa e colabora de forma efectiva na execução dos projectos porque os benefícios são visíveis.”

Anselmo Figueiredo
Vereador

Alguns indicadores financeiros também reflectem a evolução do Município no âmbito de gerar receitas próprias. Os gráficos abaixo ilustram o aumento significativo das receitas de capital para financiamento dos projectos do município ao longo dos anos, quer os fundos do OE, quer dos parceiros e Agências de Cooperação.



Fonte: Quadro de Gestão Financeira do Município do Dondo, 2004-2008, projectos e empreendimentos financiados por OGE, Parceiros e Agências de Cooperação



Fonte: Quadro de Gestão Financeira do Município do Dondo, 2004-2008, projectos e empreendimentos financiados por OGE, Parceiros e Agencias de Cooperação

O quadro abaixo reflete o progresso feito pelo município entre o primeiro e segundo mandato no que respeita à arrecadação de receitas, de mobilização de fundos e execução das actividades. Comparativamente ao 1º mandato, o município aumentou as suas receitas tendo arrecadado 47% acima do valor conseguido no 1º mandato, sugerindo que os cidadãos estão a aderir gradualmente às suas obrigações tributárias. Durante o segundo mandato nota-se o aumento em 611% das receitas de capital em relação ao primeiro mandato, sendo que as receitas próprias de capital aumentaram em 145%, o FIIL aumentou em 348% e o Fundo de Cooperação em 843%. Estes incrementos revelam a capacidade do município em mobilizar recursos, quer a nível dos parceiros, quer dos seus munícipes, reflectindo assim que estes acreditam na gestão participativa e estão colaborando de forma efectiva. O aumento do valor de execução das actividades ao longo dos anos sugere que o município tem capacidade de executar os seus projectos.

Receitas do Município do Dondo - 1º e 2º Mandato

Receitas	Execução dos Anos					Total 1º Mandato (1999 - 2003)	Total 2º Mandato (2004 - 2007)	Crescimento %
	2004	2005	2006	2007	2008			
RECEITAS CORRENTES	6.293.273	7.283.237	7.965.504	10.032.638	13.521.000	20.576.536	31.520.852	53%
Receitas próprias	3.228.273	3.684.217	4.075.455	5.293.598	5.811.000	11.018.196	16.281.543	47%
Fundo de Compensação Autárquica (FCA)	3.011.000	3.599.20	3.890.049	4.739.240	7.710.000	9.558.340	15.239.309	59%
Fundo de Cooperação	0	0	0	0	0	0	0	0
RECEITAS CAPITAL	6.015.003	10.179.622	16.317.143	20.445.601	32.673.000	7.445.86	52.957.396	611%
Receitas próprias	202.275	126.170	600.998	124.093	606.000	429.644	1.053.536	145%
Fundo de Investimentos para Iniciativas Locais (FILL)	1.998.600	4.874.199	6.340.702	6.260.299	7.043.000	4.339.035	19.473.800	348%
Fundo de Outras Entidades Públicas (FOEP)	0	0	0	9.980.224	6.819.000	0	9.980.224	
Fundo de Cooperação	3.814.128	5.179253	9.375.433	9.980.224	18.205.000	2.380.187	22.449.809	843%
RECEITAS TOTAIS	12.254.276	17.462.859	24.282.647	30.478.439	46.194.000	28.021.622	84.478.221	201%

Fonte: Município do Dondo, 2008

Em termos de resultados alcançados pelo município do Dondo na colaboração com os parceiros, há a destacar:

1. O Projecto de Descentralização Dondo/Buzi (CDS/DEC), levado a cabo pelo Projecto Centro de Serviços de Sofala, contribuiu para a educação cívica das comunidades, consciencializando-as sobre o seu papel no processo de desenvolvimento dos seus bairros; na formação e capacitação de 40 activistas e educadores dos bairros; na criação dos núcleos de desenvolvimento dos bairros (NDB) e no estabelecimento dos fóruns consultivos.
2. O Programa de Apoio aos Distritos e Municípios (PADM) focalizou as suas atenções na reestruturação interna do Município e na formação e capacitação dos seus quadros, não descurando a continuação das actividades comunitárias anteriormente iniciadas pelo CDS. Para o efeito alocou dois técnicos que providenciavam assessoria e formação em trabalho aos quadros do município em matérias diversas, que iam desde o levantamento das necessidades a nível do bairro, recolha, sistematização e uso da informação, até a elaboração, implementação de projectos de formação, e capacitação dos quadros do município. Adicionalmente, colaborou no processo de contratação de dois técnicos para a Vereação de Construção e Urbanização segundo os procedimentos de recrutamento da função pública, até à integração dos funcionários no quadro do município.
3. O Governo central através do Ministério da Administração Estatal (MAE) providenciou apoio na facilitação de documentação e formação.
4. A Direcção Provincial do Plano e Finanças (DPPF) apoiou na formação dos quadros do município em materia de orçamentação e fiscalidade.
5. A Fundação Friedrich Ebert contribuiu com a formação dos técnicos do gabinete de estudos e acessoria (GEA) do município, e respectivo equipamento.

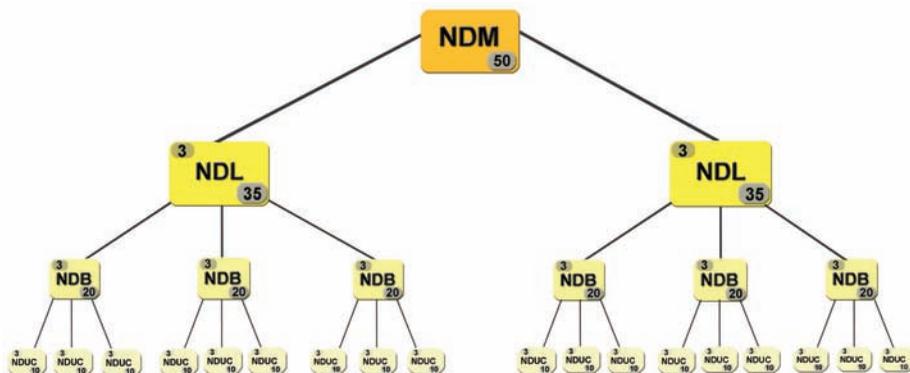
3. FUNCIONAMENTO ACTUAL DO MUNICÍPIO PARA O PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PARTICIPATIVA

O processo de planificação e orçamentação participativa do Município do Dondo é dinâmico. Tanto as suas estruturas e processos internos quanto os seus órgãos comunitários vem passando por uma metamorfose com vista a adaptar os vários instrumentos e metodologias numa nova forma de gestão transparente, participativa e inclusiva. Para garantir a representatividade de todos os estratos e sectores da sociedade na sua edilidade, o Município do Dondo desenvolveu um Guião que orienta e rege a criação, composição e responsabilidades dos órgãos comunitários, denominados Núcleos de Desenvolvimento (ND) a todos os níveis, isto é, Unidades Comunais, Bairros, Localidades e Município.

Neste momento o município funciona com os seguintes órgãos:

3.1. A nível comunitário

ORGANIZAÇÃO DOS NÚCLEOS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DO DONDO



Fonte: Compilação dos Autores com base no Guião do Município

Os ND são órgãos que garantem a representatividade de todos os grupos da sociedade civil, incluindo a participação das mulheres. Para além de estruturadas numa base territorial (bairros), as comunidades estão também organizadas em comités que defendem áreas temáticas como por exemplo, os comités de gestão de água e saneamento, de agricultura e meio ambiente, de energia, etc. Os ND estão estruturados em 4 níveis, nomeadamente:

1. Núcleos de Desenvolvimento de Unidades Comunais (NDUC) - 10 membros eleitos de diferentes estratos sociais, incluindo o chefe da UC, sendo 50% de participação feminina e até 5% de funcionários públicos. A mesa é composta por 3 membros incluindo o chefe da UC.
2. Núcleos de Desenvolvimento dos Bairros (NDB) - 20 membros eleitos dos NDUC, incluindo o líder do bairro, sendo 45% de participação feminina e até 10% de funcionários públicos. A mesa é composta por 3 membros incluindo o líder do bairro.
3. Núcleos de Desenvolvimento de Localidades Municipais (NDL) - 35 membros eleitos dos NDB, incluindo o chefe da localidade municipal, sendo 35% de participação feminina e até 20% de funcionários públicos. A mesa é composta por 3 membros incluindo o chefe da localidade municipal.
4. Núcleo de Desenvolvimento Municipal (NDM) - 50 membros eleitos dos NDL, incluindo o Presidente do município, sendo 25% de participação feminina e até 30% de funcionários públicos. A mesa é composta por 3 membros incluindo o Presidente do município.

A metodologia de funcionamento obedece aos seguintes princípios:

- As sessões dos ND aos vários níveis realizam-se em lugares públicos.
- Realizam-se 2 sessões ordinárias a nível do NDM; 3 sessões a nível dos NDL; e 4 sessões a nível dos NDB e NDUC.

- As sessões aos vários níveis são presididas pelos respectivos presidentes das mesas a cada nível dos ND (NDUC, NDB, NDL, NDM) e compete ao presidente da mesa convocar as sessões para o seu nível, bem como a definição da respectiva agenda.
- A confirmação das sessões é feita através de uma acta produzida e assinada pelos membros da mesa a cada nível dos ND e divulgada aos restantes membros do conselho e público em geral.

3.2. A nível municipal

Os órgãos municipais são três, nomeadamente: o Presidente do Conselho Municipal (PCM) que é um órgão executivo e singular; o Conselho Municipal (CM) que é um órgão executivo colegial; e a Assembleia Municipal (AM) que é um órgão legislativo colegial.

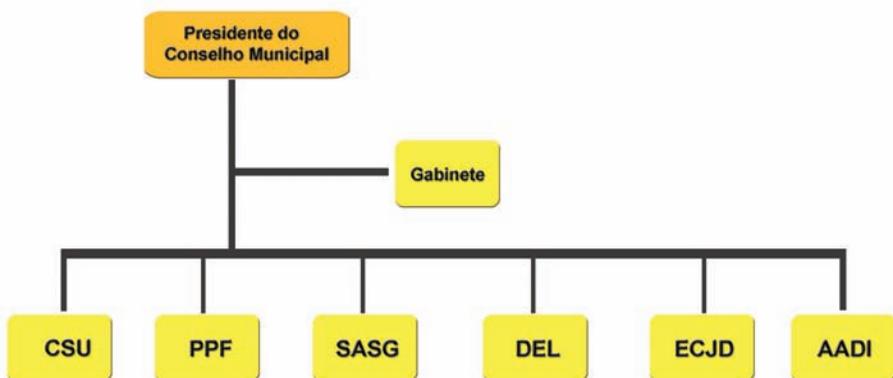
A Assembleia Municipal tem a competência de aprovar as normas e regulamentos propostos pelo CM; aprovar o plano e orçamento municipal e acompanhar e fiscalizar a actividade do CM. A Assembleia municipal é composta por 21 membros eleitos, sendo 17 representantes do partido no poder (Frelimo) e 4 do Partido oponente (Renamo), dos quais um presidente, um vice-presidente e um secretário que compõem a mesa.

A Assembleia Municipal realiza 5 sessões ordinárias nas quais o Presidente do Município faz uma apresentação sobre a situação do cumprimento do plano anual do CM. As sessões são abertas, isto é, o público pode participar, bastando por tal inscrever-se. Para o efeito, a AM publica antecipadamente a data e a agenda das sessões. A divulgação é feita quer pelos representantes comunitários, quer pelos meios de comunicação disponíveis (rádio, jornal local).

Para o seu funcionamento, o Conselho Municipal dispõe de um Gabinete do Presidente (GP) e seis vereações. O GP é constituído por um assessor do presidente, um chefe do gabinete, uma secretária executiva, um secretário particular e outro de relações públicas. Tem

a função de garantir a assistência protocolar, técnica, administrativa e política ao presidente. As vereações implementam o plano anual e o orçamento, e também implementam as decisões e deliberações dos órgãos e fazem respeitar o Código de Posturas municipais. Cada vereação tem um ou vários sectores subordinados que asseguram a execução técnica das actividades que lhes são correspondentes. A estrutura orgânica actual do município é apresentada na figura abaixo:

ORGANIGRAMA DA ESTRUTURA MUNICÍPIO DO DONDO



CSU	Vereação de Construção e Serviços Urbanos
PPF	Vereação de Planificação Participativa e Finanças
SASG	Vereação da Saúde, Acção Social e Género
DEL	Vereação do Desenvolvimento Económico Local
ECJD	Vereação da Educação, Cultura, Juventude e Desporto
AADI	Vereação da Administração Autárquica e Desenvolvimento Institucional

A integração das estruturas comunitárias na estrutura municipal ditou a necessidade da criação de uma contraparte aos ND no nível municipal que garantisse uma coordenação melhor entre os sectores, dando assim origem aos Núcleos Sectoriais de Desenvolvimento. São Núcleos liderados pelos seis pelouros que integram as actividades inerentes às atribuições municipais. Junto com os Núcleos de Desenvolvimento em seus diferentes níveis e os Fóruns Consultivos, formam a visão triangular do Processo da Planificação e Orçamentação Participativa no Dondo.

Ainda no contexto da adaptação do município ao desenvolvimento das mudanças em curso, foram criados três gabinetes para apoiar a execução das actividades municipais, nomeadamente:

- O Gabinete de Estudos e Assessoria (GEA) - que tem a responsabilidade de colectar e compilar toda a informação proveniente das diferentes vereações, actualizar a base de dados do município e fazer o controlo do plano.
- O Gabinete de Apoio às Comunidades (GAC) - funciona dentro do gabinete do Presidente do Município e tem como função fazer a ligação entre os órgãos municipais e a comunidade. É através deste órgão que os líderes comunitários, representantes dos Núcleos de Desenvolvimento aos diferentes níveis, apresentam as suas preocupações, os seus planos e respectivas prioridades.
- O Gabinete de Serviços Administrativos e Desenvolvimento Institucional (GSADI) - que responde pelo correcto funcionamento da Secretaria e administração municipal, incluindo os Recursos Humanos.

A nível dos sectores, os técnicos realizam as reuniões sectoriais semanais para apresentação do andamento dos trabalhos e a nível das vereações discute-se a execução e o grau de cumprimento dos planos. Todas as vereações estão dotadas de técnicos, prefazendo um total de 30, que fazem parte do Conselho Consultivo do Município. Os encontros são organizados pelo GEA e o GASDI. Por vezes a sociedade civil é convidada a tomar parte nestes encontros. O convite é formulado em função dos temas a abordar, que são afixados no município e divulgados com antecedência, quer pelos representantes comunitários, quer pelos meios de comunicação disponíveis (geralmente a rádio local).

A cada semestre realiza-se o Fórum Consultivo Municipal que reúne as diferentes vereações e quadros técnicos e é liderado pelo Presidente do Município. Este convida a sociedade civil, geralmente pessoas influentes e com visão, nomeadamente, líderes de organizações

religiosas, directores de empresas, pessoas influentes das áreas da saúde e da educação, entre outras, para se aconselhar sobre assuntos diversos relacionados com a vida do município.

3.3. O Ciclo Anual de Planificação e Orçamentação Participativa no Município do Dondo

Sendo a planificação participativa o processo de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre as suas prioridades específicas e o orçamento o documento que evidencia as fontes de financiamento para as actividades identificadas e a estimativa das receitas e despesas durante um ano fiscal, podemos encontrar no Município do Dondo dois ciclos anuais diferenciados na sua extensão e no seu início de actividades, mas cujos processos se interligam e se complementam:

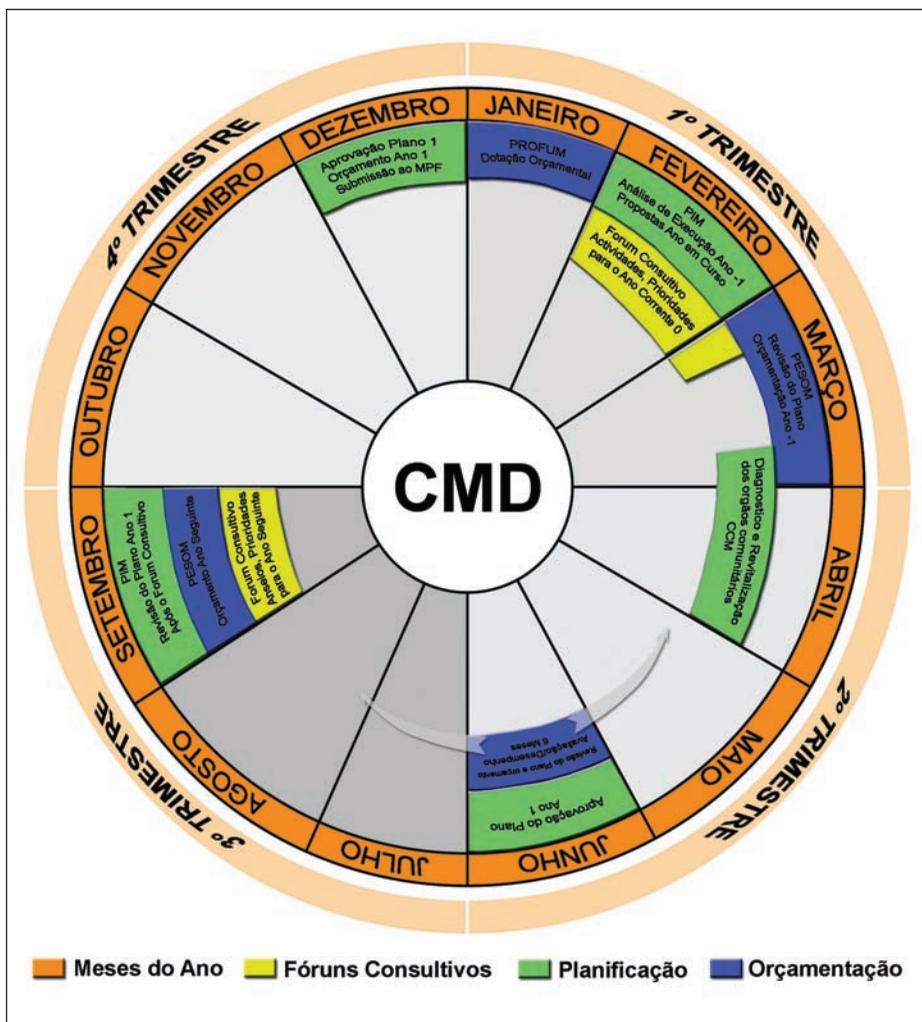
- (1) O ciclo de planificação participativa e o ciclo de orçamentação participativa. O processo de planificação participativa começa com o diagnóstico das necessidades da comunidade, o desenho da estratégia a adoptar, a alocação de recursos para as actividades, a implementação das actividades, sua monitorização e avaliação, colhem-se as lições aprendidas e se redesenha um novo ciclo de actividades.
- (2) O ciclo de orçamentação participativa complementa o de planificação, dado que para cada actividade são alocados recursos, identificadas as fontes de financiamento e discutida a exequibilidade das acções. Isto deve ser feito pelos órgãos do CM e os representantes das comunidades aos diferentes níveis. No município do Dondo a orçamentação participativa ainda não ocorre com este nível de envolvimento comunitário em todas as etapas do processo. Como se pode depreender, estes dois ciclos são dinâmicos e contínuos e desenrolam-se em forma de espiral ao longo dos anos.

O ciclo de planificação participativa a nível comunitário inicia no 2º

trimestre com a revitalização dos órgãos comunitários, recolha de necessidades e discussão de prioridades, elaboração dos planos de desenvolvimento e envio para o GAC. Dentro do Município o processo inicia no 3º trimestre com a revisão do plano para o ano seguinte (ano +1) . As vereações submetem ao GEA as matrizes de diagnóstico e enquadramento lógico sectorial, faz-se a análise e incorporação dos planos dos bairros na matriz, e é elaborada a primeira versão do PIM e PESOM para o ano +1 cuja proposta é discutida e aprovada na AM. No 4º trimestre é discutida a proposta dos planos na sessão do CM.

O ciclo de Orçamentação participativa para o ano +1 inicia no 2º semestre do ano "0" (ano corrente) com a análise do desempenho financeiro do primeiro semestre e a proposta de orçamento para os seis meses seguintes do ano corrente e a incorporação dos planos de desenvolvimento comunitários no PESOM. No 3º trimestre reúne-se o FCM para revisão dos planos do ano "0", o grau de realização do PESOM e revisão do orçamento para o ano +1 . É elaborada a proposta de orçamento para o ano +1, discutida e aprovada na AM. No 4º trimestre a proposta orçamental do ano +1 é remetida para apreciação do executivo, enquanto que o GEA elabora a proposta final do PIM e PESOM e submete à AM para discussão e aprovação.

Para melhor elucidação, repartimos este ciclo em trimestres, dado que as avaliações das realizações municipais são feitas numa base trimestral. Todos os trimestres contam com a intervenção da comunidade através dos seus órgãos representativos aos diferentes níveis.



Fonte: Compilação dos Autores com base na auscultação ao executivo do Município do Dondo

1º trimestre - Jan/Fev/Mar - Avaliação das realizações municipais e lançamento e divulgação do processo de planificação e orçamentação participativa. O Conselho Municipal realiza a 1ª sessão de planificação do ano, onde faz o balanço das realizações do Plano de Investimentos Municipal (PIM) do ano anterior (ano-1) e as realizações propostas para o ano corrente (ano "0"). Nesse encontro são distribuídos guilões

de orientação do processo e é divulgada a metodologia para elaboração do Plano Económico e Social do Município (PESOM) e do PIM. Também são explicados os critérios gerais e técnicos de repartição dos recursos entre os sectores bem como as estimativas de receitas a arrecadar e o limite de despesas a realizar, dado que o Município já terá recebido do Ministério das Finanças a informação sobre o seu tecto orçamental para esse ano (PROFUM), bem como a informação dos parceiros de quais os fundos disponíveis para a realização dos projectos a financiar com fundos externos. Isto é seguido de discussões sobre as prioridades. A nível do órgão executivo são realizadas reuniões técnicas, enquanto que a nível das comunidades é feita a divulgação dos projectos que irão iniciar, quais os que têm fundos, e quais os que ficam em carteira a aguardar melhor oportunidade.

Fevereiro/Março - Apresentação e aprovação do orçamento proveniente do Ministério das Finanças para o ano "0" pela Assembleia Municipal. É realizado o primeiro Fórum Consultivo no qual o Presidente do Conselho Municipal convida representantes da sociedade civil (geralmente pessoas idóneas de vários quadrantes, nomeadamente agentes económicos, académicos, líderes religiosos e outros) e com eles se aconselha sobre matérias diversas ligadas ao plano e orçamento, buscando também mobilizar recursos.

2º trimestre - Abr/Mai/Jun - *Análise do desempenho financeiro do primeiro semestre do ano "0" e proposta de orçamento para os seis meses subsequentes.*

Março/Abril - Diagnóstico Municipal e revitalização dos órgãos comunitários. A nível comunitário é feita a revitalização dos ND (NDM, NDLM, NDB, NDU) no âmbito territorial e sectorial para garantir a representatividade de todos os estratos sociais. Os ND aos vários níveis realizam encontros periódicos com as comunidades dos seus bairros para recolha das necessidades e discussão das prioridades aos vários níveis. Nesses encontros as comunidades são também informadas dos progressos das actividades

anteriormente aprovadas e daquelas que não poderão ser realizadas e explicadas as razões (geralmente por falta de fundos). Seleccionadas as prioridades, cada bairro elabora o seu plano de desenvolvimento com a hierarquização das prioridades que é submetido pelos ND ao Gabinete de Assuntos Comunitários (GAC) no município para serem incorporadas no PESOM. O processo de auscultação dos problemas da comunidade é permanente. São os representantes dos órgãos comunitários que garantem que os interesses das suas comunidades sejam observados e que repassam as informações para o município.

Em *Abril* o CM realiza o seu Conselho Consultivo para ajustar as actividades planificadas com as alocações de fundos efectuadas.

Em *Junho* o executivo faz uma vez mais a análise do que foi realizado a nível do plano e do orçamento no semestre anterior, ao mesmo tempo que se discute o plano e orçamento para o semestre subsequente. Discutem-se a qualidade do trabalho realizado e o nível de alcance dos resultados.

3º trimestre - Jul/Ago/Set - *Revisão dos planos e orçamento para o ano seguinte.*

As diferentes vereações submetem ao GEA matrizes de diagnóstico e enquadramento lógico sectoriais do município. As vereações e o GEA apreciam e enriquecem os planos que provêm dos bairros, discutem internamente aspectos técnicos relacionados com a sua viabilidade, nomeadamente a distribuição dos recursos em conformidade com a esfera de actividades do bairro; incorporam os planos dos bairros aos do município; e elaboram a primeira versão do PESOM e PIM para o ano seguinte.

Para permitir que as propostas orçamentais da Autarquia sejam incluídas na proposta do Orçamento de Estado, o PCM deve remeter a primeira versão do PESOM e do PIM ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) até o dia 31 de Julho.

Realiza-se em *Setembro* um *Fórum Consultivo Municipal* para Discussão com as comunidades e revisão dos planos do ano corrente. Os técnicos do município esclarecem as questões levantadas pelos presentes, relacionadas com o grau de realização dos projectos e serviços do PESOM do ano corrente. Participam neste encontro todas as vereações e quadros técnicos do CM e a sociedade civil através dos seus representantes.

Ainda no mês de *Setembro* a proposta do plano e orçamento para o ano seguinte é discutida e aprovada em Assembleia.

4º trimestre - Out/Nov/Dez - *Discussão da Proposta do PESOM e PIM na sessão do Conselho Municipal*. Reuniões do executivo para debater os detalhes do Plano de Investimentos e Serviços bem como o orçamento para o ano seguinte, que já foi discutido com as comunidades.

A proposta de orçamento é remetida para apreciação e deliberação do órgão executivo municipal em sessão do CM alargado aos chefes de serviço e lideranças comunitárias, até 15 de Outubro. O GEA elabora a proposta final do PESOM e PIM deliberada pelo CM para ser submetida à AM. Reune-se o Forum Consultivo Municipal na sua qualidade de órgão de consulta do CM para avaliar a proposta do PESOM e do PIM.

A proposta de orçamento é submetida à AM pelo PCM até 15 Novembro, para apreciação.

A aprovação da proposta é feita pela AM até 15 Dezembro, sendo posteriormente submetida pelo executivo aos Ministérios do Plano e das Finanças.

Inicia-se entretanto um novo ciclo que, para além de dar continuidade às actividades em curso, vai incorporar novas prioridades.

Até que ponto se faz OP no Município do Dondo?

O que é notório nestes dois ciclos é o nível de participação efectiva

das comunidades no processo. O processo de planificação participativa está numa fase de implementação bastante avançada, no qual as comunidades, através dos seus ND, desde o nível mais periférico participam de forma efectiva e consciente, identificando os seus problemas, buscando soluções, seleccionando as suas prioridades e desenhando os seus planos de acção. O processo de orçamentação participativa ainda está numa fase incipiente de desenvolvimento dado que as comunidades não têm a capacidade de discutir com profundidade questões básicas orçamentais relativas às prioridades do município no processo de alocação de recursos. Este facto dita a preocupação do Município do Dondo que pretende ver a continuidade das formações dos seus quadros técnicos, munícipes e membros da AM em matérias básicas de orçamentação e finanças adequadas a cada nível de audiência, de forma a permitir maior transparência nos processos de gestão e participação comunitária.

O que motiva as comunidades a aderir a este processo?

*"Actualmente pode-se afirmar que 10% da população do município está envolvida no processo de planificação e orçamentação participativa."*⁸ O que leva então a comunidade a aderir a este processo?

Várias são as razões citadas quer pelos munícipes, quer pelos membros da Assembleia e do Conselho Municipal do Dondo, mas de uma maneira geral: *"O Município reconhece e toma a sério as preocupações da comunidade e esta vê rapidez na solução dos seus problemas. Através deste processo, o CM busca alternativas que facilitam não só a resolução de problemas comuns dos cidadãos mas também de problemas pontuais, como por exemplo o apoio em situações de morte (funerais)."*

⁸ Citação do vereador Anselmo Figueira na sessão de apresentação e discussão do relatório preliminar do estudo de caso, a 31 de Março de 2009 no Município do Dondo.

“Os líderes comunitários (LC) fazem a ligação entre as comunidades e o Conselho Municipal (CM). O chefe de Gabinete de Assuntos Comunitários (GAC) recebe dos líderes o plano de necessidades e convoca-os para os encontros no CM, por telefone ou por escrito. Para desenvolverem as suas actividades, o CM distribuiu telefones celulares e bicicletas a todos os líderes comunitários.”

João Bitone, LC Bairro Central

3.4. Lições Aprendidas

- As pessoas têm diferentes graus académicos e diferentes compassos de aprendizagem, por isso é necessário ter em conta a metodologia a aplicar no processo de orçamentação participativa, para cada nível de audiência.
- Para desenvolver as suas actividades, o município tem que realizar uma enorme ginástica financeira. Assim, e para evitar constrangimentos maiores, o município deve inscrever este processo no orçamento municipal desde o seu início.
- A planificação participativa facilita a alocação correcta dos fundos.
- É necessária muita criatividade dos órgãos municipais no trabalho com as comunidades.
- É fundamental formar e preparar todos os intervenientes no processo, sem excepção. Todos devem entender a linguagem falada e as fases do processo.
- É fundamental documentar sempre e a cada momento as experiências deste processo.
- O processo participativo é um momento de alegria o qual as

peças aderem, porque há uma confiança recíproca entre os governantes e os governados.

- Com este processo a comunidade está preocupada e assume responsabilidades. Facilita-se a busca de soluções locais.

“Sentimos que houve 'roubo' da nossa experiência pelos outros municípios, porque não conseguimos escrever e valorizar a nossa experiência em tempo oportuno.”

Joaquim Tomo, Chefe GAC

4. RECOMENDAÇÕES

Para que este processo se torne mais abrangente e seja garantida a sua continuidade, recomendamos as medidas seguintes:

- Definir para Moçambique, o significado de Orçamentação Participativa.
- A falta de capacidade por parte de alguns membros provenientes das comunidades, incluindo alguns membros do executivo, reduz a qualidade do processo e o potencial das pessoas o influenciarem como um todo. Deve-se, pois, dar continuidade à capacitação dos diferentes actores envolvidos no processo de planificação e orçamentação participativa aos diferentes níveis, em particular aos recém-eleitos membros da Assembleia Municipal e dos Núcleos de Desenvolvimento. Embora participem nas sessões de discussão orçamental, os representantes comunitários não dominam os aspectos técnicos da alocação de recursos e como tal não podem também monitorar e avaliar o processo de orçamentação com pleno conhecimento.
- Continuar a capacitar a sociedade civil sobre o funcionamento

do governo municipal e direitos e deveres dos cidadãos de modo a que possam acompanhar o desenvolvimento do seu município e tomar decisões sobre as suas prioridades de forma esclarecida.

- Desenvolver programas específicos de educação cívica, informação sobre o processo de orçamentação participativa e prestação de contas. Divulgar esses programas por via das rádios comunitárias e outros meios de comunicação de massas.

5. CONCLUSÃO

O processo de orçamentação participativa é um veículo para a consolidação da democracia e da descentralização em curso no país. É através das organizações comunitárias e da sua inclusão na estrutura dos municípios que os cidadãos têm voz e participam nos processos de decisão para melhoria das condições de vida no seio das suas comunidades. Estas acções passam pela consciencialização dos cidadãos em matérias cívicas para que possam exercer os seus direitos e deveres conscientes das limitações dos seus órgãos governativos. É também através deste processo participativo e transparente que o cidadão ganha confiança nas instituições do Estado.

O município já dispõe de mecanismos capazes de garantir que o processo de planificação participativa se desenrole de forma sistemática. A nível comunitário estão formadas e em actividade, os órgãos de base e, dentro do município, as estruturas e processos têm sido gradualmente ajustados de forma a acomodar as mudanças que se vão operando.

Neste momento o município do Dondo faz a planificação participativa directa, isto é, com o envolvimento directo das comunidades em todo o processo. A orçamentação, contudo, ainda é feita de forma indirecta visto que, embora participem nos diferentes foruns realizados para discussão e aprovação dos valores alocados a cada actividade, os

órgãos representativos da comunidade não têm ainda a capacidade e conhecimentos técnicos necessários para fazer a apreciação justa dos valores alocados e a sua monitorização.

Assim se depreende que o Município do Dondo está num processo avançado de planificação participativa que vai desembocar naturalmente no processo de orçamentação participativa. Conforme se pôde constatar, o processo de orçamentação participativa requer o envolvimento dos cidadãos em todas as suas diferentes fases, desde a planificação das actividades, mobilização e alocação dos recursos, até a implementação, monitoria e avaliação do orçamento. Para o efeito, os cidadãos devem estar esclarecidos e capacitados sobre o processo.

O processo de planificação e orçamentação participativa em curso no Município do Dondo não é perfeito e carece de ajustes. Contudo, os passos até aqui tomados revelam que o modelo funciona e que pode ser melhorado de modo a tornar-se sustentável e pode ser replicado para outros municípios.

Em programas desta natureza que envolvem vários actores, o nível de coordenação, a vontade política dos líderes e o seu engajamento no processo são determinantes para que os recursos disponíveis sejam devidamente utilizados. O município conseguiu organizar-se internamente e também logrou uma boa participação comunitária, inclusiva e coerente. Este programa constitui uma das mais continuadas experiências de gestão participativa no país, visto não ter sofrido rupturas no seu conteúdo e na sua condução por dois mandatos consecutivos. Deveria servir de inspiração para outras Autarquias moçambicanas que queiram acompanhar o processo de descentralização com as vantagens da eficiência de alocação de recursos e da participação directa dos cidadãos que involucra o processo da orçamentação participativa.

ANEXOS

REFERÊNCIAS

AWEPA e MAE, "As primeiras 33 Autarquias em Moçambique: Realidade, Conquistas, Constrangimentos e Perspectiva", 2003

AWEPA, Os "Laboratórios" do Processo Moçambicano de Autarquiização", 2001

Boletim da República, Lei n. 2/97 I Série - Número 7

Cabannes, Y. 2007. Instruments and Mechanisms linking Physical Planning and Participatory Budgeting

CMD, Publicação mensal "O Bangwe", edição 27

Faria, F. e Chichava, A. 1999. Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique

Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Boletim nr 3, 17 de Outubro de 2008

MAE, Dossier da III Reunião Nacional dos Municípios, 2003

MAE/Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico, 2000. II Reunião Nacional dos Municípios

MAE/Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico, 2002. Folha Informativa dos Municípios II

Malik, F. 2003. Managing Performing. Living, Effective Management for a New Era

Mangeira,O e Morais, B. 2008. Funcionamento dos Órgãos Municipais

Mangeira,O.2008. Desafios do proceso de descentralização nos Municípios de Metangula, Cuamba, Ilha de Moçambique e Montepuez

Município do Dondo, Apresentação s/data "a experiência de Orçamento Participativo do CM do Dondo"

Município do Dondo, Guião de Planificação e Orçamentação Participativa, 2008

Município do Dondo, Matriz de Gestão Financeira - 2004 a 2007

Quadro de Gestão Financeira do Município do Dondo 2004-2008, Projectos e empreendimentos financiados por OGE, parceiros e agencias e cooperação

Roque,C. e Tengler, H. 2002. Dondo no Dhondo, Perspectivas de Desenvolvimento Municipal Participativo

Tengler, H. Civil Society participation in urban governance in Dondo

Un Habitat, 2007. Che cosa é e come si fa un Bilancio Partecipativo?

Un Habitat, Volume I Concept and Principles, Participatory Budgeting in Africa, a training companion

Un Habitat, Volume II Facilitation Methods, Participatory Budgeting in Africa, a training companion

Weimar, B. e Nguenha, E. 2008. Experiência de Planificação Participativa nos Muncípios de Cuamba e Montepuez

www.govnet.gov.mz

www.usaid.gov

LISTA DE ABREVIATURAS

AAID	Vereação da Administração Autárquica e Desenvolvimento Institucional
AM	Assembleia Municipal
CCDB	Comité Comunitário de Desenvolvimento do Bairro
CCDLM	Comité Comunitário de Desenvolvimento de Localidade Comunal
CCDM	Comité Comunitário de Desenvolvimento do Município
CCDUC	Comité Comunitário de Desenvolvimento de Unidades Comuns
CDS/DEC	Projecto de Descentralização Dondo/Buzi
CECJD	Vereação da Educação, Cultura, Juventude e Desportos
CJE	Vereação da Cultura, Juventude e Educação
CM	Conselho Municipal
CSU	Vereação de Construção e Serviços Urbanos
CU	Vereação de Construção e Urbanização
DDPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
DEL	Vereação de Desenvolvimento Económico Local
EACIT	Vereação de Economia, Agricultura, Comércio, Indústria e Turismo
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FCM	Fórum Comunitário Municipal
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
GAC	Gabinete de Apoio às Comunidades
GEA	Gabinete de Estudos e Assessoria
GP	Gabinete do Presidente
GSADI	Gabinete de Serviços Administrativos e Desenvolvimento Institucional
LC	Líder Comunitário

MAE	Ministério da Administração Estatal
MPD	Ministério do Plano e Desenvolvimento
MPF	Ministério do Plano e Finanças
NDB	Núcleo de Desenvolvimento do Bairro
OGE	Orçamento Geral do Estado
ONG	Organização Não-Governamental
PADM	Programa de Apoio aos Distritos e Municípios
PAM	Presidente da Assembleia Municipal
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PDM	Programa de Desenvolvimento Municipal
PESOM	Plano Económico e Social do Município
PF	Vereação do Plano e Finanças
PIM	Plano de Investimentos do Município
PPF	Vereação de Planificação Participativa e Finanças
SASG	Vereação de Saúde, Acção Social e Género
SU	Vereação de Serviços Urbanos

LISTA DE ENTREVISTADOS Dondo e Maputo, Outubro de 2008 a Março de 2009

Nome	Instituição	Função	Celular	Email
1. Manuel Cambezo	CMD	Presidente do Município	82 3904018	manuelcambezo@yahoo.com.br
2. Mateus Espírito Santo Pinastevo	CMD	Chefe do Gabinete Estudos e Acessoria	84 3984156	
3. Maria de Fátima Alfete Francisco	CMD	Cadastro, Fontes e Receitas	82 3863450	
4. Domingos João Male	CMD	Chefe dos Serviços de Finanças e Património	82 1437120	
5. Anselmo Martins Figueira	CMD	Vereador Plano e Finanças	84 4577320	anselmofigueira@yahoo.com.br
6. Alvaro Bulle	CMD	Lider Bairro Mandruzi	84 3986678	
7. Josefo Golonga (falecido)	CMD	Lider Bairro Mafarinha		
8. José Miquita	CMD	Lider do Bairro Nhamaiabwe		
9. Joaquim Manuel Tomo	CMD	Chefe dos Assuntos Comunitários		
10. Domingos Paraffino	CMD	Presidente da União das Igrejas		
11. Zacarias Mendes Magibire	CMD	Presidente da Assebleia Municipal		
12. Manuel Virade Chaparica	CMD	Assessor do Presidente CMD	84 8116357	
13. João Bolherana Boane	CMD	Vereador Serv.Urbanos e Gestão Ambiental		
14. Raimundo Zacarias M. Moiambo	CMD	Chefe Serv.Admin. e Desenv. Institucional		
15. Filipe Massobe Tapeira	CMD	Lider Comunitário Bairro Mafarinha		
16. Paulo Macamo	Mfin	Chefe da Repartição Territorial	82 3075150	
17. Nurmamad Ismael Acub	CMD	Chefe Gabinete Presidente	84 3984147	
18. Rosa Ernesto	CMD	Vereadora Mulher e Acção Social	84 3984155	
19. John Barnes	Min Plano			Ppfd.maputo@yahoo.co.uk
20. José Forjaz	UEM	Arquitecto e Planeador Físico	82 3018990	



Composição da Assembleia Municipal

PLANO DA UGEA 2008
FILL

Nº	ACCÃO	Unid	Valor	
	MAI. Elect. Mercedes (Quilom)	Del	200.000	+++
	Reabil. Avenid. Cambeas (Quilom)	Del	225.000	+++
✓	Motorosa	Supa	25.000	+++
✓	Corta relva	(Cobert)	25.000	+++
	Fabrica 100 meshos	(Cobert)	300.000	+++
	Mud. portacof e 100 meshos	(Cobert)	70.000	+++
	Estande 15 Km	(Cobert)	500.000	+++
	Manten. Aofine col	(Cobert)	1.000.000	+++
	Reabilit. ponte Maunde	(Cobert)	20.000	+++
	Reordenamento do D. Nibani (Cobert)	(Cobert)	200.000	+++
	Reabilita. do executivo (Cobert)	ABM	70.000	+++
	Materia Municipais	ABM	100.000	+++
	Equipamentos Comunitarios	(Cobert)	500.000	+++
	J Romosa Banjane	(Cobert)	275.000	+++
	J Romosa N. M. Siga	(Cobert)	77.000	+++
	Banheiros e. de. T. S. S. S.	(Cobert)	375.000	+++
	Principais edificios	(Cobert)	150.000	+++
✓	Manutenção Potabilização	(Cobert)	400.000	+++
	Manutenção executiva	(Cobert)	100.000	+++
	Apio institucional	(Cobert)	300.000	+++
	Imagem e Comunicação	(Cobert)	175.000	+++
	Manutenção executiva	(Cobert)	2.350.000	+++
			4.000.000	+++

Plano da UGEA 2008

DUNDO

SERVICO DE CONSTRUÇÃO E URBANIZACÃO
MAPA DE CONTROLE DE RECEITA DIARIA

Nº	TIPO DE RECEITA	VALOR	PROVENIENCIA
1	RECEITA DE...	40,00	...
2	RECEITA DE...	3,25	...
3	RECEITA DE...	44,00	...
4	RECEITA DE...	44,00	...
TOTAL DIARIA		8.170,00	...
5	RECEITA DE...	44,00	...
6	RECEITA DE...	249,00	...
7	RECEITA DE...	40,00	...
8	RECEITA DE...	200,00	...
9	RECEITA DE...	200,00	...
10	RECEITA DE...	200,00	...
11	RECEITA DE...	200,00	...
12	RECEITA DE...	200,00	...
13	RECEITA DE...	200,00	...
14	RECEITA DE...	200,00	...
15	RECEITA DE...	200,00	...
16	RECEITA DE...	200,00	...
17	RECEITA DE...	200,00	...
18	RECEITA DE...	200,00	...
19	RECEITA DE...	200,00	...
20	RECEITA DE...	200,00	...
21	RECEITA DE...	200,00	...
22	RECEITA DE...	200,00	...
23	RECEITA DE...	200,00	...
24	RECEITA DE...	200,00	...
25	RECEITA DE...	200,00	...
26	RECEITA DE...	200,00	...
27	RECEITA DE...	200,00	...
28	RECEITA DE...	200,00	...
29	RECEITA DE...	200,00	...
30	RECEITA DE...	200,00	...
31	RECEITA DE...	200,00	...
32	RECEITA DE...	200,00	...
33	RECEITA DE...	200,00	...
34	RECEITA DE...	200,00	...
35	RECEITA DE...	200,00	...
36	RECEITA DE...	200,00	...
37	RECEITA DE...	200,00	...
38	RECEITA DE...	200,00	...
39	RECEITA DE...	200,00	...
40	RECEITA DE...	200,00	...
41	RECEITA DE...	200,00	...
42	RECEITA DE...	200,00	...
43	RECEITA DE...	200,00	...
44	RECEITA DE...	200,00	...
45	RECEITA DE...	200,00	...
46	RECEITA DE...	200,00	...
47	RECEITA DE...	200,00	...
48	RECEITA DE...	200,00	...
49	RECEITA DE...	200,00	...
50	RECEITA DE...	200,00	...
TOTAL DIARIA		9.000,00	...

Plano de Actividades



Vereador de Finanças no seu Gabinete



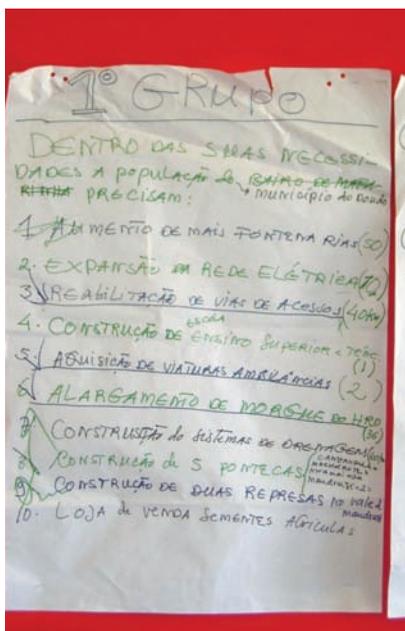
Presidente do Município e seus Vereadores



Gabinete de Fontes e Receitas



Vereação de Serviços Urbanos e Gestão Ambiental



Plano de Actividades

Projectos

	2008	2009	2010	Total
MERCADO FEIRA	970	720	730	2.420
AMPLIACAO MORGUE				
VERGAS CIMENTERIO				
REABILITACAO THUNDANI				
VALA DE DRENAGEM	4000			2.400
LATRINAS	90	90	90	270
FORMACAO DE HARDWARE	2			2
PROMOCAO DE GENDERO	54	54	54	162
HIV/SIDA LOCAL DE W				
MOBILIARIO DE ESCOLAS	81.000 + 27			
EQUIPAMENTO DE ESCOLAS				
MEIO DE TRANSPORTE				2.160
CONSULTORIA -				
FORMACAO				
SISTEMA DE DRENAGEM				
3ª FASE DA SEDE ALCAARQUIA	500			
RECURSO HUMANO				
ESTRATEGIA ECONOMICA				

Projectos em curso



Gabinete Técnico



Reordenamento do Bairro de Mafarinha



Fontenária de Água



Demarcação dos talhões



Limpeza dos bairros com participação dos residentes



Mercado construído (Macharote)



Abertura de vias de acesso no interior dos bairros

