

PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL – PDUL

Relatório da consultoria

“Estudo Sobre a Participação das Comunidades nos Processos
de Prestação de Contas e Inclusão do Género”



Maputo, Março 2010

Marion Baumgart dos Santos

Marion_baumgart@yahoo.de

Conteúdo

ABREVIACÕES	5
1 SUMÁRIO EXECUTIVO	6
2 CONTEXTUALIZAÇÃO	10
2.1 O PROJECTO PDUL	10
2.2 OBJECTIVOS DO ESTUDO	11
3 METODOLOGIA	11
3.1 FASE DE ARRANQUE.....	11
3.2 PESQUISA DE CAMPO	11
3.3 FASE DE COMPILAÇÃO.....	12
4 MUNICÍPIOS VISITADOS.....	12
4.1 CHIBUTO	12
4.2 GURUÉ.....	12
4.3 LICHINGA.....	13
4.4 MARRUPA	13
4.5 QUELIMANE	13
4.6 XAI-XAI.....	13
5 RESULTADOS RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	14
5.1 GOVERNAÇÃO PARTICIPATIVA EM MOÇAMBIQUE.....	14
5.2 CONTEXTO LEGAL ACTUAL	15
5.2.1 ASSEMBLEIA E CONSELHO AUTÁRQUICOS	15
5.2.2 AUTORIDADES TRADICIONAIS E SECRETÁRIOS DO BAIRRO.....	16
5.2.3 CONCLUSÕES	17
5.3 CONHECIMENTO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE PLANEAMENTO.....	17
5.4 FERRAMENTAS DA GOVERNAÇÃO PARTICIPATIVA	19
5.4.1 VISITAS DE AUSCULTAÇÃO, MONITORIA OU INFORMAÇÃO NAS COMUNIDADES.....	20
5.4.2 CONSELHO CONSULTIVO.....	25
5.4.3 Os “COMITÉS DE MONITORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO SOCIAL” SAMCOM	28
5.4.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	31
5.5 BARREIRAS PARA A EFECTIVIDADE DAS ABORDAGENS.....	34
5.5.1 INTEGRAÇÃO DAS PROPOSTAS NOS PLANOS DOS MUNICÍPIOS	34
5.5.2 MONITORIA E RESPONSABILIZAÇÃO.....	34
5.5.3 COORDENAÇÃO E COMPARAÇÃO DAS ABORDAGENS.....	36
5.6 POSSÍVEIS SINERGIAS COM OUTROS PROGRAMAS OU PROJECTOS	37
5.6.1 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, PNUD	37
5.6.2 UNIÃO EUROPEIA.....	37

5.6.3	USAID	38
5.6.4	DFID	38
5.6.5	GIZ - BOA GOVERNAÇÃO FINANCEIRA.....	39
5.6.6	GOVERNOS DA SUÉCIA, HOLANDA E DINAMARCA.....	39
6	<u>EQUIDADE DE GÉNERO</u>	<u>40</u>
6.1	INTRODUÇÃO	40
6.2	O CONTEXTO LEGAL	40
6.2.1	ANÁLISE.....	40
6.2.2	CONCLUSÃO	41
6.3	INCORPORAÇÃO DE ASSUNTOS DE GÉNERO NOS DOCUMENTOS DO PDUL.....	41
6.3.1	A SEGURANÇA URBANA / MUNICIPAL.....	42
6.3.2	A INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÉNERO NOS INDICADORES DE DESEMBOLSO	43
6.3.3	CONCLUSÕES	44
6.4	CAPACIDADE DAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS DE PLANEAR NA PERSPECTIVA DE GÉNERO	44
6.4.1	ANÁLISE.....	44
6.4.2	CONCLUSÃO:	46
6.5	MULHERES E PROJECTOS DE INFRA-ESTRUTURA.....	46
6.5.1	PARTICIPAÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DOS PROJECTOS	46
6.5.2	MULHERES COMO TRABALHADORAS NOS PROJECTOS DE INFRA-ESTRUTURA	47
6.5.3	EFEITOS POTENCIALMENTE NEGATIVOS DO PROJECTO PARA MULHERES	48
7	<u>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</u>	<u>50</u>
7.1	PARA O MAEFP	50
7.1.1	PROFISSIONALIZAR O PAPEL DOS SECRETÁRIOS DO BAIRRO.....	50
7.1.2	ELABORAÇÃO DE UM GUIÃO DAS ABORDAGENS.....	50
7.1.3	ESTABELECE E IMPLEMENTAR MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO	50
7.2	PARA O PDUL.....	51
7.2.1	ESTABELECE INDICADORES SENSÍVEIS AO GÉNERO	51
7.2.2	CONTRATAÇÃO DE MULHERES OBRIGATÓRIA	51
7.2.3	POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO A TODAS FORMAS DE VIOLÊNCIA BASEADA NO GÉNERO.....	51
7.3	PARA OS MUNICÍPIOS COM APOIO DO PDUL.....	52
7.3.1	AUMENTAR OS CONHECIMENTOS DO MUNÍCIPES A RESPEITO DOS SEUS DIREITOS	52
7.3.2	FORTALECER AS CAPACIDADES DAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS DE PLANEAR NA PERSPECTIVA DE GÉNERO	52
7.3.3	RESPONSABILIDADE SOCIAL – ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	52
7.3.4	COORDENAR AS DIFERENTES INICIATIVAS NO SEU MUNICÍPIO	55
	<u>ANEXO 1: BIBLIOGRAFIA</u>	<u>57</u>
	<u>ANEXO 2: LISTA DAS PESSOAS ENTREVISTADAS E DISCUSSÕES REALIZADAS.....</u>	<u>59</u>
	<u>ANEXO 3: TABELA DE INDICADORES DE DESEMPENHO REVISTA.....</u>	<u>63</u>
	<u>ANEXO 4: FLUXOGRAMA DO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SUGERIDO.....</u>	<u>67</u>

Lista das tabelas

Tabela 1: Os direitos que os munícipes reconhecem ter (%).....	18
Tabela 2: Diferenças entre o OP e do Planeamento Participativo	33
Tabela 3: Aceitação do nepotismo dentro da população	35
Tabela 4: Aceitação da exigência de gratificação	35
Tabela 5: Aceitação da aceitação de presentes dentro da população	36
Tabela 6: Questões a serem investigados durante a análise da situação actual do município para uma inclusão da perspectiva de género nos diferentes planos.	44

Lista das fotografias

Foto 1: Autoridades tradicionais, secretário do bairro e técnico municipal em reunião com a consultora em Marrupa	17
Foto 3: Membros do CA de Chibuto numa visita às comunidades	23
Foto 4: Fotografia “de família” da consultora com os membros da SAMCom de Marrupa.....	29
Foto 5: Mulheres trabalhando na construção civil	41
Foto 6: Mulheres ceifando areia	47
Foto 7: Mulheres utilizando uma fontenária.....	49

Abreviações

AA	Assembleia Autárquica
AGIR	Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
BM	Banco Mundial
CA	Conselho Autárquico
CC	Conselho Consultivo
DFID	Department For International Development / Departamento para Desenvolvimento Internacional
GdM	Governo de Moçambique
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit / Cooperação Alemã
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MOPHRH	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
MuniSAM	Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PDUL	Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local
PIU	Project Implementation Unit (Unidade de Implementação do Projecto)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEM	Programa de Desenvolvimento Municipal
SAMcom	Comités da Monitoria de Responsabilização Social
SDM	Subvenção de Desempenho Municipal
TdR	Termos de Referência
UE	União Europeia
USAID	United States Agency for International Development / Agencia dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional
VBG	Violência Baseada no Género

1 Sumário Executivo

O presente relatório do “Estudo sobre a participação das comunidades nos processos de prestação de contas e inclusão do género” no âmbito do “Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local” (PDUL) documenta os resultados do estudo de literatura e pesquisa de campo realizados entre 29 de Outubro e 15 de Dezembro 2019.

O PDUL tem como objectivo fortalecer os sistemas de governação e capacidade institucional dos actores descentralizados, bem como melhorar o desempenho dos municípios através da construção de projectos de infraestruturas. Está a ser coordenado pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública, (MAEFP), e vai abarcar 21 municípios de Gaza, Sofala, Zambézia e Niassa, no período 2020 até 2024.

Para garantir a apropriação (ownership) das infraestruturas pela população assim como para garantir a sustentabilidade destas, o PDUL prevê uma estreita coordenação entre a administração e a população municipal na definição dos projectos. Além disso, pretende garantir que homens e mulheres beneficiam de forma equitativa do projecto, cada um de acordo com as suas necessidades específicas.

O objectivo deste estudo era de avaliar e analisar os modelos existentes de interface entre administração municipal e munícipes assim como a integração da perspectiva de género no PDUL e nos processos municipais e fornecer recomendações sobre como integrar a participação do cidadão e a perspectiva de género no desenho e na implementação do PDUL.

Os resultados e recomendações principais relacionados com o processo da **participação do munícipe** na governação municipal são:

As **forças principais** identificadas:

- Há um conjunto de Leis muito abrangente que regulam, entre outros, a eleição do Governo Municipal, as suas funções e limitações ou códigos de conduta.
- Os municípios visitados estão comprometidos com os princípios da governação participativa e implementam uma variedade de actividades relacionado ao envolvimento do munícipe em vários aspectos da governação municipal.
- Vários município inspiram-se nas actividades de outros municípios e adaptam as boas practicas destes para a sua realidade.
- Existem diversas ONGs que apoiam o Governo e desenvolvem novas ferramentas participativas ou adaptam experiências internacionais ao contexto local.

Os **desafios** mais relevantes são:

- Poucos munícipes, entre 25 e 50% a depender do município, têm conhecimento do seu direito de participar na planificação do município ou de comentar sobre decisões da administração municipal.
- Não há uma terminologia ou procedimentos unificados para denominar as diferentes ferramentas de participação do munícipe; duas ferramentas com o mesmo nome podem ser implementadas de forma diferente em dois municípios, algo que dificulta a comunicação sobre boas práticas e lições aprendidas e causa dúvidas na população.
- Uma das pessoas chaves para organizar os eventos comunitários e convidar os munícipes é o secretário do bairro. Este, frequentemente, tem a tendência de convidar pessoas do próprio partido e/ou ciclo de amigos e negligenciar os grupos restantes.
- Existem vários mecanismos de monitoria do governo municipal, entre estes a assembleia autárquica e várias iniciativas da sociedade civil. Porém, relatou-se que quando

descobre-se irregularidades, muitas vezes não há consequências para o infractor ou melhorias nos processos, algo que diminui a confiança dos munícipes.

- A descentralização do poder de decisão dos eleitos para as comunidades é uma meta ainda não completamente alcançada, cada tipo de ferramenta apresenta as suas limitações específicas:
 - Os **grupos fechados, selecionados** que visam representar os diferentes interesses da população correm o risco de serem dominados por grupos de interesse económico, político ou pessoal e não dos grupos que deveriam representar. Além disso, um grupo fechado dificilmente consegue representar a grande variedade de interesses e necessidades existentes nas comunidades.
 - A representatividade das **auscultações públicas** é limitada devido a vários factores, entre estes a mobilização a partir de estruturas partidárias, a capacidade limitada dos grupos vulneráveis de se articular em público ou a preparação limitada dos participantes. Além disso, como a incorporação das sugestões é facultativa, os munícipes não percebem porque uma sugestão foi incorporada e outra não. As vezes, sem conhecer os fundos disponíveis incluem necessidades que vão muito além das capacidades financeiras dos municípios e depois, sem serem informados sobre o processo de escolha, ficam frustrados com o resultado.
 - Em relação á preparação e realização do evento, o **orçamento participativo** pode ter ou não as mesmas limitações como as auscultações públicas, mas tem algumas vantagens em comparação com estas, como por exemplo a publicação do orçamento disponível, de ser um processo deliberativo onde discute-se projectos reais e não necessidades cujas realização não pode-se influenciar ou onde é difícil de perceber o porquê de algumas decisões.
- Em alguns municípios há pouca continuidade das iniciativas bem-sucedidas e, frequentemente, implementam-se várias abordagens ao mesmo tempo no mesmo município, algo que leva a fraca sustentabilidade das iniciativas bem-sucedidas e a confusão por parte dos munícipes.

Para aumentar o impacto das ferramentas de participação participativa **sugere-se**:

- Realizar, em colaboração com as ONGs locais, campanhas para aumentar os conhecimentos dos munícipes a respeito do seu direito de participar no planeamento municipal, focalizando especialmente no direito das mulheres e grupos vulneráveis.
- A elaboração de um guião que unificasse a designação de todas ferramentas, explicasse claramente e fundado em evidências as vantagens e desvantagens de cada abordagem e fornecesse orientações para os municípios na escolha das metodologias assim como na coordenação das diferentes abordagens.
- Elaborar linhas de orientação nacionais para continuar a profissionalizar o papel dos secretários de bairro e complementá-las com legislação a nível municipal que definam regras para a escolha e actuação dos secretários de bairro para garantir que será um representante de raiz comunitária.
- Estabelecer políticas e procedimentos para o caso de irregularidades serem detectadas e que garantir que estas são implementadas consistentemente.
- Para representação das comunidades, abster da formação ou reactivação de grupos pre-estabelecidos cujos membros são selecionados ou pela administração municipal ou por grupos não governamentais.
- Para a maior participação do munícipe na governação local sugere-se as seguintes passos que são principalmente idênticos para uma auscultação ou um orçamento participativo:
 - Estabelecimento do valor a ser alocado para cada bairro e/ou grupo alvo,
 - Divulgação ampla do evento de planeamento com apoio da sociedade civil;

- Preparação dos grupos vulneráveis para estes poderem reflectir sobre as suas necessidades e escolher um representante para os articular em público;
- Facilitação do evento por um grupo de facilitadores profissionais masculinos e femininos com capacidade de incentivar a participação de todos e de lidar o evento na língua local;
- Apresentação das propostas na plenária, agrupação destas e discussão das propostas ou na plenária ou em grupo para clarificar as preferências. Votação em secreto.
- Criação de um “grupo de monitoria” cujos membros não estão empregados pela administração municipal para acompanhar todas as fases do projecto;
- Validação das propostas / estudo de viabilidade;
- Inclusão nos planos municipais;
- Execução dos projectos e avaliação do ciclo completo.

Os resultados e recomendações principais relacionados com o processo da **inclusão da perspectiva de género no PDUL** são:

As **forças identificadas** são:

- Moçambique tem uma legislação muito abrangente e compreensiva em relação à equidade de mulheres e homens e várias políticas para apoiar a implementação destas leis. Considera-se que são uma base legal suficiente para a mulher se beneficiar de forma igual do PDUL.
- PDUL está comprometido em garantir que o projeto beneficie homens e mulheres de forma igual, sugerindo, entre outros, indicadores desagregados por sexo.
- A maioria dos funcionários municipais, especialmente a camada mais jovem, está muito comprometido com a inclusão da perspectiva de género em todos os aspectos do planeamento municipal.

Como **desafios** principais identificou-se:

- Actualmente, a participação das mulheres no planeamento municipal ainda deixa muito a desejar, elas podem estar presente mas pouco articulam as suas necessidades.
- Os indicadores do projecto assim como os indicadores de desempenho não reflectem o compromisso do PDUL com a inclusão da perspectiva de género; os indicadores são formulados de uma forma neutra, sem desagregação por sexo.
- Na construção civil, mulheres são restritas a áreas tradicionalmente consideradas femininas, uma prática viola claramente a constituição da República e vários compromissos internacionais assinados que todos garantem a igualdade de homens e mulheres em todas as áreas.
- Como todos os projectos de construção de infra-estruturas o PDUL corre o risco de aumentar a vulnerabilidade das mulheres e adolescentes, pondo-as em risco de violação, gravidez indesejada e/ou infeção com HIV/Sida ou outras doenças sexualmente transmissíveis.
- Muitos membros das administrações municipais têm capacidades limitadas para planear com a perspectiva de género. Em vez de analisar em cada actividade planeada como poderia impactar de forma diferente nos homens e nas mulheres incluem umas actividades tradicionalmente consideradas femininas nos seus planos.

As **sugestões** para uma inclusão da perspectiva de género mais abrangente são:

- Realizar reuniões de preparação antes com mulheres e grupos vulneráveis como portadores de deficiência ou doença ou jovens para que estes chegassem a um consenso e possam identificar um porta-voz que articulasse os seus interesses em público.
- Reformular alguns dos indicadores do PDUL de uma forma desagregada por sexo.

- Incluir nos concursos públicos para a construção dos projectos de infraestrutura a exigência de contratar pelo menos 30% de mulheres da mão de obra não- ou pouco qualificada
- Exigir dos empreiteiros a existência de uma política de tolerância zero em relação a violência baseada no género que deveria ser assinada por todos os funcionários, trabalhadores e fornecedores. Paralelamente, sensibilizar as comunidades adjacentes sobre VBG e os procedimentos de queixas.
- Realizar formações para os funcionários municipais na área de planeamento sensível ao género. Estas formações deveriam ser parte teórica mas maioritariamente um apoio concreto na hora da elaboração dos planos.

2 Contextualização

2.1 O Projecto PDUL

O Governo de Moçambique (GdM) com o suporte do Banco Mundial (BM) está a preparar o Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local (PDUL) cujo objectivo é "fortalecer o desempenho institucional e promover melhores infra-estruturas e serviços básicos às entidades locais e dar uma resposta imediata e eficaz a uma crise ou emergência elegível". O Projecto será implementado em quatro províncias (Gaza, Niassa, Zambézia e Sofala), beneficiando um total de 21 Municípios, excepto o município da Beira da província de Sofala.

O Projecto terá quatro componentes estruturantes, nomeadamente:

- A componente 1, Infra-estrutura Urbana e Serviços Municipais, com três sub-componentes. Esta tem como objectivo melhorar a infra-estrutura urbana e os serviços municipais, bem como fortalecer a capacidade de gestão urbana nos municípios participantes.
- A componente 2, Reformas de Políticas de Descentralização e Fortalecimento Institucional, com 2 sub-componentes. Esta tem como objectivo melhorar os recursos, desempenho e prestação de contas dos municípios, províncias e distritos e melhorar as principais funções de gestão do sector público nos níveis provincial, municipal e distrital.
- A componente 3, Gestão do Projecto, tem como objectivo assegurar uma adequada coordenação, planificação, implementação, monitoria e avaliação do Projecto e dos Municípios por forma a facilitar o alcance dos resultados previstos.
- A componente 4, Contigência de Resposta à Emergência. A componente tem como objectivo facilitar o acesso ao financiamento rápido pela realocação de fundos do projecto não comprometidos em caso de desastre natural, seja por uma declaração formal de uma emergência nacional ou regional ou mediante solicitação formal do Governo de Moçambique.

A implementação global do projecto será coordenada pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) e será implementado em estreita colaboração com os seguintes Ministérios-chave: Ministério da Economia e Finanças (MEF), Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) e o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH).

A experiência internacional mostra que projectos de melhoria de serviços municipais têm resultados positivos quando há intervenções coordenadas entre o lado da oferta e o da procura. Baseado naquelas experiências, o PDUL assume que o reforço do envolvimento dos cidadãos no lado da procura e o aumento da capacidade de resposta do governo do lado da oferta, resultará num melhor desempenho do sector público e em melhores serviços prestados aos cidadãos.

Em Moçambique, já foram implementadas várias iniciativas de responsabilidade social, porém, considera-se ainda pouco institucionalizada ao nível local. Tendo em vista a relevância da participação dos cidadãos, o PDUL procura opções para apoiar e fortalecer os mecanismos existentes de responsabilidade social, bem como, implementar e/ou integrar mecanismos adicionais.

Outro factor considerado primordial para o sucesso do PDUL é a integração da perspectiva de género em todos os aspectos do PDUL, assim como nas vertentes da função pública apoiadas pelo projecto. Segundo os termos de referência, isso significa que dever-se-á reflectir nas implicações específicas de cada acção para os homens e para as mulheres e planear as

actividades de uma forma que garantam que homens e mulheres beneficiam de forma igual, de acordo com as suas necessidades específicas, do projecto. Além disso, as actividades deverão, dentro do possível, contribuir para uma maior equidade entre homens e mulheres.

2.2 Objectivos do estudo

Segundo os Termos de Referência (TdR), a consultoria tem os seguintes objectivos:

1. Avaliar os modelos e experiências existentes com vários tipos de interface entre cidadãos e governo local/municipal e avaliar a integração da perspectiva de género no processo de tomada de decisões locais e na implementação de projectos de pequena infra-estrutura. Isso inclui o mapeamento dos programas e projectos existentes e uma sistematização dos seus pontos fortes, lições aprendidas e as implicações para o PDUL.
2. Fornecer recomendações sobre como integrar a participação do cidadão e a perspectiva de género no desenho e na implementação do PDUL.
3. Identificar áreas específicas que deveriam ser operacionalizadas no âmbito do projecto ou integradas através de reformas de políticas.

3 Metodologia

3.1 Fase de Arranque

A pesquisa começou com uma fase de arranque no dia 29 de Outubro de 2019 caracterizada por um encontro com a equipa de gestão do PDUL, incluindo uma revisão preliminar¹ dos documentos assim como entrevistas com alguns intervenientes chave em Maputo². Paralelamente, preparou-se a pesquisa de campo nos municípios seleccionados.

3.2 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo realizou-se em 6 municípios seleccionados nas datas especificadas na tabela abaixo assim como em Maputo para entrevistas com os representantes dos 4 Ministérios do projecto e da sociedade civil.

Data	Município	Província
14.11.2019	Xai-Xai (cidade)	Gaza
15.11.2019	Chibuto (cidade)	
18.11. – 20.11. 2019	Lichinga (cidade)	Niassa
21/22. 11. 2019	Marrupa (vila)	
25.11. – 27. 11. 2019	Quelimane (cidade)	Zambézia
28/29. 11	Gurué (cidade)	

Durante a pesquisa de campo, realizaram-se:

- **Entrevistas com informantes-chave**, por exemplo com os Presidentes dos Conselhos ou Assembleias Municipais, Secretários de Bairro e representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSC).

¹ A revisão de documentos realizou-se durante toda consultoria.

² A lista completa das pessoas entrevistadas bem como da literatura revista encontram-se em anexo 1 e 2.

- **Entrevista em grupo**, entre outros com membros da Assembleia ou do Conselho Municipal, grupos de técnicos municipais ou membros de OSCs.
- **Observação não-participativa.** A pesquisadora teve a oportunidade de observar algumas consultas com os munícipes, uma sessão numa Assembleia Municipal assim como a sessão constituinte do grupo das mulheres autárquicas de Chibuto.

3.3 Fase de Compilação

A compilação de dados começou depois do regresso dos municípios. Elaborou-se um primeiro esboço do relatório que foi apresentado no dia 8 de Fevereiro de 2020. Além disso, realizou-se uma apresentação em Power Point dos resultados e recomendações para a equipa da PIU no dia 21 de Fevereiro de 2020. Baseado nos comentários dos convidados, elaborou-se a segunda versão do relatório. No dia 19 de março de 2020, este foi apresentado a um grupo composto por representantes dos quatro Ministérios envolvidos na implementação do PDUL assim como membros da PIU. Baseado nos comentários desta reunião, elaborou-se esta versão final do relatório.

4 Municípios visitados

4.1 Chibuto



A Cidade de Chibuto localiza-se na Zona Central da Província de Gaza, a Norte da Cidade de Xai-Xai e junto à bacia do Rio Limpopo. A Povoação foi criada em 1897 como sede do Distrito Militar de Gaza, em 1955 foi elevada à categoria de Vila, em 1971 foi declarado Cidade. Em 1994 a Cidade foi transformada em Distrito Municipal ao abrigo da Lei nº 3/94 de 13 de Setembro. Finalmente, o Distrito Municipal foi transformado em Município em conformidade com a Lei nº 10/97.

O Censo de 2017 estipula que Chibuto tem 220,980 habitantes, destes 100,024 homens e 120,956 mulheres. A agricultura é a base da economia distrital, na cidade a maioria da população vive de uma actividade económica informal.³ Em 2018 começou a produção de areias presadas e espera-se que gere mais empregos formais.

4.2 Gurué



Gurué, que antes da independência chamava-se Vila Junqueiro está localizado no Norte da província de Zambézia e é a capital do distrito com o mesmo nome. Em 24 de Fevereiro de 1971 foi elevada à categoria de cidade, é sede do distrito do mesmo nome e é a terceira cidade da província da Zambézia.

Em 1994 a Cidade foi elevada à categoria de distrito municipal pela Lei nº3/94 de 13 de Setembro, revogada pela Lei nº10/97 pela qual foi elevada à categoria de Município. É também o centro da zona onde se localizam as maiores plantações de chá do país. Em 2017, o Censo indicou uma população total de 420 869 habitantes com 203 568 homens e 217 301 mulheres.

³ <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/37791-chibuto-um-municipio-no-coracao-de-gaza>

4.3 Lichinga



A ex-Vila Cabral é a actual Capital da Província do Niassa; situa-se no planalto de Lichinga, numa altitude de cerca de 1400m. Já em Maio de 1932 recebeu o nome de Cabral, em 1956 foi elevada à categoria de Vila, dotada de uma Câmara Municipal, em 1962 tornou-se cidade.

Com a proclamação da Independência Nacional passou a designar-se Lichinga e a Câmara Municipal foi transformada em Conselho Executivo Distrital. Através da resolução nº 7/87 de 25 de Abril, a Cidade foi categorizada com o nível C. A Lei nº 3/94 de 13 de Setembro determinou a criação do Distrito Municipal, extinto em 1997 de harmonia com a Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro.

Lichinga é uma cidade com características económicas eminentemente agrícolas. Segundo o censo de 2017, teve naquele ano uma população de 213 361 habitantes, destes 105,084 homens e 108,277 mulheres.

4.4 Marrupa

Localizada na província nortenha do Niassa, Marrupa é a vila sede do distrito com o mesmo nome. Foi elevada à categoria de vila em 1972 e ascendeu à categoria de município em 2008. A autarquia, com uma população maioritariamente rural, é estimada, no censo de 2017, em 101 162 habitantes, destes 49 126 homens e 52 036 mulheres.

Além do comércio informal que emprega centenas de pessoas, a actividade predominante no município é a agricultura de subsistência.

4.5 Quelimane



Quelimane é a capital da província da Zambézia e já era um importante centro comercial suaíle quando os portugueses ali chegaram em 1498. A presença portuguesa permanente, porém, só foi registada a partir de 1544. Foi elevada à vila e sede de Conselho em 1763 e cidade a 21 de Agosto de 1942. Está localizada no rio dos Bons Sinais, à cerca de 20 km do Oceano; por essa razão, a cidade conta com um porto, que é uma das suas principais actividades económicas, centro de uma importante indústria

pesqueira.

Em 1994 a cidade de Quelimane foi elevada à categoria de distrito municipal de harmonia com a Lei no 3/ 94 de 13 de Setembro, revogada pela Lei no 2/97 através da qual foi elevada e acendeu à categoria de Município. De acordo com o censo de 2017, a sua população era de 349 842, destes 168 627 homens e 181 215.

4.6 Xai-Xai



A Capital da Província de Gaza situa-se no litoral Sul de Moçambique, ao longo do Vale do Rio Limpopo. Já durante a época colonial a então Vila de João Belo foi elevada à categoria de cidade, impulsionado sobretudo pela construção do porto fluvial. Manteve o nome colonial até à Independência Nacional quando voltou a ter o seu nome original de Xai-Xai.

De acordo com o censo da população de 2017, Xai-Xai tem uma população de 143,128 habitantes destes 66,246 homens e 76,882 mulheres.

Em 1998 foi eleito o seu primeiro governo municipal, em 2004 a Cidade de Xai-Xai foi a primeira a eleger uma mulher para presidente de uma capital provincial.

5 Resultados Responsabilidade Social

5.1 Governação Participativa em Moçambique

Geralmente, a governação participativa é entendida como um mecanismo voltado para o reforço da democracia local por meio do envolvimento da população na tomada de decisões sobre as políticas públicas e ampliação da responsabilização social, política e administrativa dos governos locais.

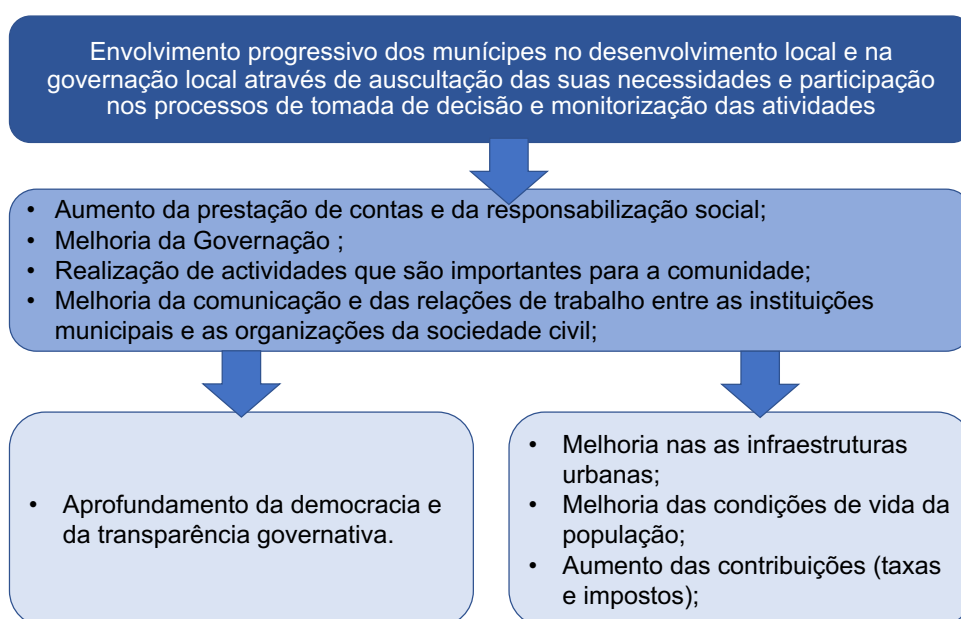
Os discursos acerca da governação participativa surgiram em Moçambique nos finais da década de 1990 e tornaram-se a marca principal da política e da administração pública no início dos anos de 2000, período em que as primeiras experiências de participação pública foram implementadas.

Pode-se afirmar que as ideias sobre a governação participativa se tornaram predominantes no contexto dos esforços de construção do Estado democrático, do fortalecimento da cidadania activa e da criação de mecanismos para a gestão democrática na escala local. Elas surgiram no quadro do estabelecimento de um sistema democrático participativo orientado pelo ideal político que se fundamenta na inter-acção entre o poder público e a sociedade. Após a implementação da Estratégia Global de Reforma do Sector Público (2001-2011), as propostas da governação participativa se tornaram num dos pressupostos básicos da promoção de práticas de inclusão democrática no país.

A governação participativa é definida como um conjunto de mecanismos e arranjos institucionais que têm por objectivo facilitar a participação dos cidadãos comuns no processo de desenvolvimento e implementação das políticas públicas. Eles envolvem os cidadãos, entre outros, na tomada de decisões a nível local sobre actividades prioritárias a serem desenvolvidas nos seus bairros ou avaliação e monitoria dos gastos do governo.

O gráfico a seguir delinea a teoria de mudança como a governação participativa pode levar ao aprofundamento da democracia e melhoria das condições de vida das pessoas.

Gráfico 1: Teoria da mudança/cadeia de resultados da governação participativa



5.2 Contexto Legal Actual

A Constituição da República de Moçambique em 1990, criou a base para a descentralização; a emenda constitucional criou o Poder Local e institucionalizou a descentralização na escala local municipal, possibilitando o exercício e partilha do poder político. Ela alterou a estrutura político-administrativa do Estado, que passou a ser constituída por três níveis de governo: os Órgãos Centrais (OC), representados pelos ministérios e agências nacionais, os Órgãos Locais do Estado (OLE), representados pelos governos provinciais e governos distritais, e os Órgãos do Poder Local (OPL), representados pelos municípios. Nos anos seguintes, houve algumas revisões das leis e da constituição, a última em 2018. A seguir, traçar-se-á o contexto legal actual em relação às leis que governam o funcionamento do governo autárquico assim como dos mecanismos de participação e auscultação dos munícipes.

5.2.1 Assembleia e Conselho Autárquicos

O dia 24 de Maio de 2018 será lembrado, na história constitucional de Moçambique, como aquele dia em que a Assembleia da República aprovou, unanimemente, a Revisão Constitucional Pontual sobre a reforma da descentralização em Moçambique, promulgada pelo Presidente da República no dia 11 de Junho de 2018. Esta Lei (Lei no 1/2018 de 12 de Junho de 2018) alterará profundamente a paisagem política e institucional da administração pública em Moçambique.

O artigo 270 – A §1 da lei revista define como objectivo da descentralização “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano”.⁴

A reforma prevê que os poderes dos governos sub-nacionais sejam divididos em órgãos legislativos democraticamente eleitos (assembleias) e órgãos executivos, que incluem o representante sénior do governo local sub-nacional (Governador, Administrador, Presidente do Conselho Autárquico).

Para a **administração municipal**, isso significa que as assembleias autárquicas (AA)⁵ são eleitas na base dos princípios da democracia multipartidária e do sufrágio universal, enquanto o representante mais altos do município, ou seja, os Presidentes do Conselho Autárquico (CA), não é eleito directamente. A nova Lei determina que “É eleito Presidente do Conselho Autárquico, o Cabeça de Lista do partido político, da coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Autárquica”⁶.

Segundo a nova lei, a Assembleia Autárquica continua ter a responsabilidade de aprovar e monitorar os planos, orçamentos e contas do Conselho Municipal; o mesmo vale agora também para as Assembleias Provinciais e Distritais.⁷

Uma maneira do munícipe participar no desenvolvimento do seu município é de votar periodicamente, confiando que o partido político seleccionado represente as suas necessidades, seus interesses e satisfaça suas expectativas. Além de delegar a responsabilidade a um partido político, os munícipes podem manifestar-se pessoalmente diante do governo autárquico; no Artigo 270 – A § 2 a nova lei estipula que “a descentralização apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.”⁸

⁴ Boletim da República, 12 de Junho 2018, p. 6

⁵ Utilizar-se-á neste relatório a terminologia nova que substitui o termo “assembleia municipal” por “assembleia autárquica” e “conselho municipal” por “conselho autárquico”.

⁶ Governo de Moçambique, Lei Nº 1-2018, Artigo 275.

⁷ Ao nível distrital, as estruturas de governação descentralizada, prevista na nova Lei, serão implantadas a partir das eleições de 2024.

⁸ Ibidem

Porém, ao nível dos municípios, a lei revista não estabelece como as organizações de participação dos cidadãos deveriam ser estruturadas e os seus membros escolhidos nem define como a interface entre cidadão e governo autárquico deveria ser realizada. Contrariamente, a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) que determinava os Conselhos Consultivos (CC), como órgão de representação dos cidadãos e estabeleceu como estes deveriam interagir com a administração dos vários níveis distritais,⁹ a lei reformulada não estabelece nem se e/ou como os municípios devem ser organizados para dialogar com a administração local, nem como as interfaces deveriam ser estruturadas. Isso inclui assuntos como, por exemplo, com que frequência e em que local as interfaces devem ser organizadas com a presença de quem.

5.2.2 Autoridades Tradicionais e Secretários do Bairro

A revisão da lei reforça o compromisso antigo com a auscultação das autoridades tradicionais, onde o Artigo 118 determina que “O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei.”¹⁰

Já a lei 2/97 referente às autarquias locais, reconhece a figura das autoridades tradicionais ao nível das comunidades, avançando a possibilidade de coordenação destas com os órgãos das autarquias locais, na realização de actividades que visem a satisfação das necessidades das comunidades¹¹. No entanto, o Decreto 15/2000, sobre as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, estabelece como autoridades comunitárias não só os chefes tradicionais, mas também as “modernas” autoridades sócio-políticas, especialmente os secretários de bairro, e a sua relação com as estruturas municipais. O Diploma Ministerial 80/2004 regulamenta a articulação dos órgãos das Autarquias Locais com as autoridades comunitárias, focalizando-se, além dos aspectos de legalização e reconhecimento das autoridades comunitárias, nos direitos e deveres destas.

As autoridades tradicionais têm frequentemente muita influência nos bairros peri-urbanos das grandes cidades e em cidades pequenas e foram estabelecidas orientações para a sua escolha pelas comunidades, para o seu reconhecimento pelo governo assim como para a sua consulta por, e colaboração com autoridades governamentais, no interesse das suas respectivas comunidades.

A escolha, estatuto e o relacionamento com os secretários de bairro não estão tão bem definidos; em todas as cidades e vilas visitadas, os secretários de bairro devem a sua origem à ligação ao partido vencedor das últimas eleições autárquicas. Tanto em Quelimane, quanto em Gurué, as últimas eleições requeriam uma troca do partido que estivesse a governar naquele momento, os antigos administradores deviam sair para os vencedores das eleições assumirem os cargos. Em consequência disso, todos os Secretários do Bairro e outros membros do Governo Municipal foram substituídos.

Nos outros municípios, que sempre foram governados pela FRELIMO, tanto os representantes dos governos autárquicos assim como os secretários dos bairros deixaram claro que um pré-requisito para a posição de secretário do bairro é a filiação ao partido no poder.

Em Chibuto e Gurué, por exemplo, o partido no poder seleccionou dois ou três candidatos para o posto de secretário do bairro. Num segundo passo, os moradores do bairro, convocados ou pelo antigo secretário ou por um representante do CA, tiveram a oportunidade de votar para o que preferiam. Contrariamente aos governos autárquicos, os secretários do bairro não são reeleitos

⁹ A Lei N.º 8/2003, institucionaliza a consulta e participação das comunidades distritais no processo de planificação local através dos conselhos consultivos a nível dos distritos, postos administrativos, localidades e povoações.

¹⁰ Ibidem

¹¹ A Lei 2/97 foi revogada pela Lei 6/2018 que reafirma a Lei antiga, estabelecendo que “os órgãos das autarquias locais podem auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades.”

de 5 em 5 anos, mas podem permanecer no cargo um tempo indeterminado. Um membro da administração municipal de Chibuto confirma:

Nós aqui só elegemos os secretários do bairro quando um falece, quando é velho demais para o cargo ou quando ouvimos muita reclamação da população. Assim, pode ficar 10 ou 20 anos na posição, desde que não há muita queixa.

Consequentemente, os secretários do bairro continuam a ser vistos como agentes políticos e não como administradores imparciais.

Foto 1: Autoridades tradicionais, secretário do bairro e técnico municipal em reunião com a consultora em Marrupa



5.2.3 Conclusões

O conjunto de leis e regulamentos que regulam a descentralização e os mecanismos de participação dos munícipes estabelecem claramente como, entre outros assuntos, o governo autárquico deve ser eleito, as suas funções e limites ou o funcionamento do conselho consultivo nos distritos. Porém, não regulamenta como a interface entre munícipes e governo municipal deve ser organizada, quem deveria participar nesta interface, como os seus estatutos deveria ser elaborados e qual seria o papel dos secretários dos bairros e outras lideranças locais nestes interfaces. A respeito de tudo isso, os governos municipais têm plena autonomia.

5.3 Conhecimento do direito de participação nos processos de planeamento

Um dos pré-requisitos principais para uma participação activa nos processos de planeamento é que o munícipe esteja consciente dos seguintes direitos:

- De participação no planeamento. Sem saber que mesmo sendo membro de um grupo vulnerável, tem o direito de participar no planeamento do futuro do seu bairro ou município, o indivíduo dificilmente vai participar numa reunião a não ser que for convidado pessoalmente.
- De ter acesso a informação sobre as actividades municipais. Sem saber que tem este direito, o indivíduo muito provavelmente não participará numa reunião de informação no bairro e não vai procurar activamente informação em outras fontes.

- De criticar o Governo Municipal. Parte de uma cultura democrática é um debate sobre certos assuntos e a crítica constructiva dos governantes no caso de, por exemplo, desempenho fraco. Sem saber que pode criticar o Governo Municipal, a participação em eventos de auscultação ou auditoria pode parecer supérflua.

O conhecimento dos munícipes a respeito destes seus direitos foi um dos assuntos abordados nos Barómetros Municipais, estudos realizados pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). O objectivo deste estudo foi o de “produzir dados de base sobre a avaliação dos munícipes em relação ao desempenho da governação municipal.”¹² Foram realizados em dois anos consecutivos, em 2017 incluía oito municípios (Beira, Ilha de Moçambique, Lichinga, Manjacaze, Nampula, Pemba, Quelimane e Tete) enquanto o de 2018 integrava sete (Chimoio, Dondo, Gurué, Inhambane, Moatize, Nacala e Xai-Xai).

A tabela abaixo apresenta na segunda coluna o conhecimento médio de todos 15 municípios incluídos em 2017 e 2018, as colunas 3 até 6 exibem os resultados dos municípios que faziam parte tanto do Barómetro Municipal e ao mesmo tempo desta pesquisa.

Tabela 1: Os direitos que os munícipes reconhecem ter (%)¹³

Direitos dos Munícipes	Média 2017/18	Gurué	Lichinga	Quelimane	Xai-Xai
Participar na planificação do Município	32,7	25,0	47,2	41,7	27,4
Ter acesso a informação sobre as actividades municipais	56,95	54,6	69,8	66,6	60,8
Criticar o Governo Municipal	55,35	51,1	68,8	60,5	53,7

Como pode-se ver, a respeito do direito de participação no planeamento, os habitantes de Lichinga (47,2) e Quelimane (41,7) têm conhecimentos consideravelmente melhores do que os de Gurué (25,0) e Xai-Xai (27,4). O mesmo vale para os outros direitos, no de ter acesso a informação, lideram Lichinga (69,8) e Quelimane (66,6) bem antes de Xai-Xai (60,8) e Gurué (54,6) assim como no de criticar o Governo Municipal, Lichinga (68,8) e Quelimane (60,5) bem antes de Xai-Xai (53,7) e Gurué (51,1).

Uma explicação possível para estas discrepâncias é que tanto Lichinga quanto Quelimane contam com muitas ONGs nacionais e internacionais, especializadas em divulgar informações sobre os direitos dos munícipes e implementando actividades de planeamento participativo ou Auditoria Pública, enquanto Xai-Xai ou Gurué beneficiaram-se raramente deste tipo de parceria.

Conclusão: O conhecimento do direito de participar na planificação do Município, assim como o de criticar o Governo Municipal, por exemplo numa auditoria, é condição básica para uma ampla participação nos eventos de planeamento e monitoria dos planos. O estudo de literatura mostra, que entre 25 e 50% dos munícipes sabem que tem o direito de participar no planeamento e entre 50 e 75% conhecem o direito de criticar o Governo. Especialmente o fraco conhecimento do primeiro pode haver consequências na participação de todos os munícipes nos processos de consulta e planeamento.

¹² IESE 2017, Barómetro da Governação Municipal 2017, Maputo p. 3

¹³ IESE 2017 e 2018: Barómetro da Governação Municipal 2017 e 2018, Maputo, p. 11/12

5.4 Ferramentas da Governação Participativa

A implementação de mecanismos de governação participativa varia muito de um município visitado para outro, tanto em termos de dinamismo, intensidade, e regularidade, bem como no que tange a institucionalização e na configuração dos mecanismos de consulta e participação. No entanto, todos municípios realizam uma ou outra forma de governação participativa.

As práticas de governação participativa vão desde a existência de presidências abertas ou planeamento participativo em alguns municípios às iniciativas de responsabilização social e do orçamento participativo. Os mecanismos existentes cobrem todos os passos da implementação de projectos municipais, desde a planificação até aos processos de prestação de contas, assim como a participação dos cidadãos no funcionamento dos órgãos municipais.

Além das políticas do Governo de Moçambique, a escolha das ferramentas a serem utilizadas num certo município depende de alguns factores:

- Preferências e abordagens dos parceiros de desenvolvimento. Nas últimas décadas, muitos parceiros de desenvolvimento apoiaram o Governo de Moçambique e os municípios no processo de descentralização e no fortalecimento da institucionalização da responsabilização social. Nos municípios visitados actuaram, entre outros, o Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM) e os seus antecessores (Gurué, Lichinga, Marrupa e Quelimane) e o Diálogo (Quelimane). Em outras regiões de Moçambique actuaram também o Banco Mundial (recentemente na Cidade de Maputo através do Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo - PROMAPUTO) e a Agência de Cooperação Alemã (GIZ) em municípios seleccionados de Sofala e Inhambane.

Nem o PRODEM, nem o Diálogo implementaram directamente mas através de OSC's moçambicanas e internacionais, cada uma com as suas próprias ferramentas para fortalecer a cooperação e coordenação entre a administração municipal e os munícipes.

- Troca de experiências entre as administrações municipais, promovidas pela Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM). Vereadores de vários municípios relataram que adaptaram sua actual interacção com os munícipes depois de ouvir experiências positivas de outros municípios. Vários comentaram que estão muito interessados em aplicar o Orçamento Participativo, outros contaram que estariam interessados em adaptar para o seu município a “presidência sem paredes”, algo que está a ser implementado com relativo sucesso na Matola.

Resultado da grande variedade de mecanismos adaptados às necessidades locais e interpretados por pessoas diferentes, é que não há nenhuma nomenclatura unificada e clara. Em todos municípios, por exemplo, o presidente do Conselho Autárquico tem realizado visitas às comunidades para dialogar com os munícipes. Porém, conversando com os representantes do governo autárquico, frequentemente usam as duas ferramentas como sinónimo. Ou seja, em muitas situações não fica clara a distinção entre a Presidência Aberta ou Planificação Participativa, havendo alguns municípios que apresentam a mesma abordagem metodológica para a implementação das duas.”

Outro termo utilizado para várias abordagens é o de “Orçamento Participativo” (OP). O MAEFP, no âmbito de uma parceria com a UN-Habitat e a Universidade Politécnica, iniciou, em 2009, o programa designado de “Planificação e Orçamentação Participativa”, em três municípios, nomeadamente, Chibuto, Manica e Nacala. Em 2009, a GIZ iniciou um trabalho de assistência técnica ao Município de Dondo onde introduziu-se uma dimensão financeira na auscultação com os munícipes. Este tipo de dinâmica representa claramente um avanço relativamente à prática anterior mas não implicou uma descentralização efectiva do poder de decisão dos eleitos para os cidadãos, no âmbito de um processo de participação pública universal, comprometendo, assim, um dos princípios básicos, senão o principal, de um Orçamento Participativo. Em

seguida, falar-se-á de OP apenas quando os munícipes têm o poder de decidir de uma maneira amplamente participativa sobre um certo fundo anteriormente estabelecido.

Pode-se distinguir entre as seguintes modalidades principais de interacção do governo municipal com os munícipes, nomeadamente:

1. **Visitas de auscultação**, planeamento, monitoria ou informação nas comunidades. Este grupo abrange todas as actividades onde um grupo da administração autárquica, por exemplo o Presidente do Conselho Autárquico, membros da AA ou Vereadores, deslocam-se para um certo bairro seja para auscultar as necessidades dos seus moradores e incluí-las nos planos municipais seja para monitorar a implementação de projectos planificados.
2. O **diálogo** e colaboração do Governo Municipal com **grupos previamente estabelecidos** com a finalidade de representar os interesses das comunidades ou certos bairros, os Conselhos Consultivos,
3. A **Auditoria Pública** realizada pelos Comitês de Monitoria de Responsabilização Social – SAMCom, em municípios seleccionados da região Centro e Norte.
4. O **Orçamento Participativo** onde os munícipes tem o poder de decidir sobre o uso de um fundo anteriormente estabelecido.

Além disso, há vários outros mecanismos, como, por exemplo:

- Caixa de reclamações
- Petições
- Rádios comunitários
- Consultas com os Secretários do Bairro como representante de toda população do bairro.

Em seguida, analisar-se-á profundamente as ferramentas principais com as suas variações. Ferramentas como rádio, petições e caixa de reclamações também são mecanismos muito relevantes para colher impressões dos cidadãos ou para divulgar informação no caso da rádio, mas como já são considerados mais de suporte não serão abordados neste relatório.

5.4.1 *Visitas de auscultação, monitoria ou informação nas comunidades*

5.4.1.1 *Descrição da ferramenta*

Como já foi mencionado anteriormente, não há uma terminologia ou procedimentos unificados para denominar as visitas de auscultação, monitoria ou de informação do Presidente do Conselho Autárquico ou outros membros do Governo Municipal nos diferentes bairros. A ANAMM define:

“A **Presidência Aberta** é uma iniciativa de governação, liderada pelo presidente do Conselho Autárquico, que consiste na visita a uma ou mais comunidades, com o objectivo de as auscultar sobre determinados temas. Trata-se de uma iniciativa voluntária dos eleitos locais, de contacto directo com as populações e circunscrita a um tempo pré-definido.”¹⁴

“A **Planificação Participativa** é um processo organizado de auscultação dos munícipes sobre as intervenções que esses consideram prioritárias para as suas comunidades. Trata-se de uma iniciativa de carácter consultivo, no âmbito da qual o Conselho Municipal recolhe os contributos dos munícipes, analisa-os e no final decide os que pode executar com os meios de que dispõe.”¹⁵

Em todos municípios visitados, o Presidente do Conselho Autárquico, geralmente acompanhado por Vereadores, Técnicos, costuma visitar os diferentes bairros, porém, em cada município o protocolo é diferente. A seguir, chamar-se-á as visitas do presidente do CA de “**visita de auscultação**”, independentemente da maneira como é chamado nos municípios.

¹⁴ ANAMM: Estratégia de Governação Participativa em Moçambique, Maputo 2017, p. 7

¹⁵ IBIDEM P. 11

Geralmente, as visitas de auscultação pelo presidente do CA seguem o seguinte protocolo:

1. Calendarização das visitas e sua preparação nos locais da sua realização. Conforme os relatos, as visitas foram mais de carácter logístico e não foram relacionados à preparação dos membros da comunidade. Nalguns casos estas reuniões têm um carácter periódico, noutros casos é elaborado um programa de visitas a vários locais do município. Embora se refira a existência de reuniões prévias com estruturas locais, as sessões de auscultação são, na sua maioria, destinadas ao conjunto dos munícipes.
2. Deslocação do Presidente (muitas das vezes com elementos do Executivo) para realização da reunião com a comunidade. Geralmente, uma reunião demora entre 1,5 e 2 horas.
3. Sistematização e integração das propostas realizadas junto da comunidade. No caso da consulta, a priorização e a integração das propostas apresentadas é, por regra, da responsabilidade da estrutura municipal – técnica ou política.

De qualquer forma, trata-se de uma prática de auscultação que em nenhum caso se refere ter um carácter deliberativo. Significa dizer que a inclusão de propostas realizadas pelos munícipes é da responsabilidade do executivo do CA, não havendo qualquer obrigatoriedade da sua inclusão num plano de desenvolvimento.

O presidente do CA e sua equipa não são os únicos a visitar os munícipes, além dele os membros da AA formam grupos de trabalho para monitorar o desempenho do CA nos bairros. As visitas dos membros da AA seguem basicamente o mesmo protocolo:

1. Formação de grupos de trabalho de acordo com as diferentes Vereações.
2. Estudo do plano de actividades do CA
3. Calendarização das visitas de campo,
4. Deslocação para os diferentes bairros
5. Elaboração de um relatório e recomendações

Como no caso das visitas do Presidente do CA, as visitas de monitoria dos membros da AA têm apenas um carácter informativo, não tem a possibilidade de intervir em caso de irregularidades detectadas.

Como foi mencionado em cima, cada município implementa a visita de auscultação de uma forma diferente. Em seguida, analisar-se-á em que medida as diferentes abordagens contribuem ou têm o potencial de contribuir para que a participação dos munícipes resulte num aumento da prestação de contas, numa governação local melhor ou na realização de actividades importantes para as comunidades (veja capítulo 4.1 sobre os objectivos da governação participativa).

5.4.1.2 Representação dos interesses de todos cidadãos

Para poder conhecer as necessidades de um certo bairro, é necessário captar as visões, desejos, desafios e experiências de todos estratos da população deste bairro, de mulheres e homens, jovens e velhos, de todos grupos religiosos, étnicos ou apoiantes de qualquer partido político, portadores de deficiência, HIV ou outra doença e de todas camadas social e profissional. Todos eles deveriam ser informados da visita para poder participar.

Para convidar os participantes, a prática prevalecente nos municípios visitados é que o Governo Municipal informa o Secretário do Bairro sobre as datas das reuniões e pede para ele mobilizar a comunidade. As vezes o Secretário do Bairro é apoiado por alguns técnicos da administração municipal.

Tendo em conta a forte partidarização vivida no país que se faz sentir ao nível das instituições mas por vezes também na vida privada, e levando em consideração que os Secretários do Bairro são membros do Partido Político no poder no município, não é acidental que convida preferencialmente os membros de seu partido para a reunião, negligenciando assim os que suportam o partido da oposição no município.

Segundo entrevistados em todos municípios, independentemente do partido governando-o, além de convidar membros do seu Partido Político, o Secretário do Bairro frequentemente tem a tendência de convidar pessoas do seu próprio ciclo de conhecidos, amigos ou familiares. Esta prática foi muito criticada por membros da sociedade civil em Lichinga, Gurué, Marrupa e Quelimane pois pode excluir várias camadas da população do bairro¹⁶. Um representante da sociedade civil consta:

Quando um encontro é convocado pelo Secretário do Bairro, toda a gente logo pensa que é assunto político. Ele mesmo pode convidar todos, eles sempre vão pensar que é assunto político. E quando você vai a um encontro de um Partido e seu chefe é do outro, pode ter problemas no trabalho. O melhor seria uma pessoa neutra, sem afiliação partidária.

Além de dificultar para um número considerável da população o gozo pleno do seu direito de participar no planeamento no seu município, esta maneira de divulgar as reuniões de planeamento ou auscultação certamente contribui para o conhecimento insuficiente do direito à participação e, conseqüentemente, á fraca participação nos eventos discutida em capítulo 4.3.¹⁷

Outra maneira de mobilizar para participação nas reuniões de auscultação, planeamento ou monitoria é implementada por várias OSC, como, por exemplo a Kukumi em Quelimane, a CESC em todas as áreas onde trabalha ou pela ESTAMOS de Lichinga, só para mencionar algumas.

Geralmente, estas OSC trabalham durante um certo tempo junto com as populações do bairro e assim têm a possibilidade de informar os habitantes sobre os seus direitos e de incentivá-los e prepará-los para a participação num evento destes. Um membro da AM de Lichinga conta:

Antes participavam apenas poucas pessoas nas reuniões, mas agora tem muito mais. E estes não são apenas pessoas de partido XXX mas pessoas sem filiação partidária e jovens.

Além de serem mais informados sobre o direito de participar no planeamento municipal, os moradores de Lichinga e Quelimane têm conhecimentos mais abrangentes de outros direitos, incluindo o direito de criticar o Governo Municipal, de ter acesso à informação sobre actividades municipais e de participar na Assembleia Municipal.

Um factor que contribui para esta diferença de conhecimento pode ser que em ambos municípios há uma história longa de intervenções de OSCs trabalhando nas áreas de participação do cidadão na governação enquanto em Xai-Xai e Gurué há poucas OSC trabalhando na área da governação.

5.4.1.3 Participação em pé de igualdade

Para uma participação abrangente e inclusiva não é suficiente que representantes de todas camadas populacionais estejam presentes fisicamente. Além de estar presente, os/as participantes devem ter a possibilidade de:.

- **Falar abertamente:** Em reuniões, por exemplo, as mulheres e jovens frequentemente necessitam de um incentivo do facilitador para articularem as suas opiniões, sem isso, não se articulam;
- **Serem ouvidos:** outra barreira para participação em pé de igualdade é que, assim que um certo orador começa a falar, parte dos ouvintes e até o facilitador, deixam de prestar atenção, antecipando que esta pessoa não tem nada de interessante para contribuir,
- **As suas contribuições serem consideradas valiosas.** Mesmo sendo ouvidos, as vezes acontece que as opiniões e contribuições de certos grupos são consideradas

¹⁶ A lista completa das pessoas e instituições que representam está incluída em anexo 1

¹⁷ Outros factores que supostamente contribuem par o conhecimento fraco dos direitos dos munícipes estão ligados á divulgação destes nas mídia, particularmente na rádio, ou no sistema escolar que nem sempre dá a devida importância ao ensino de direitos cívicos.

menos valiosas do que as de outros. Isso vale, entre outros para mulheres, jovens ou representantes de minorias.

Uma participação em pé de igualdade, então, é apenas garantida quando todos têm a mesma possibilidade de se articular, de serem ouvidos e das suas contribuições serem consideradas valiosas.

Nas entrevistas mencionou-se frequentemente que, mesmo depois de anos de sensibilização, a participação das mulheres ainda é fraca. Uma Vereadora contou:

A mulher ainda não fala muito no espaço público, mesmo quando ela sabe mais do assunto do que o homem. Em grupos mistos, é considerado falta de respeito de falar antes do homem, especialmente quando a mulher é jovem.

Esta observação pôde ser confirmada na reunião em Chibuto onde participaram cerca de 300 mulheres de todas as faixas etárias e 30 homens já de uma idade avançada. O encontro realizou-se no início da tarde e pode ser que este horário impediu os homens de participar.

Quando o vereador que substituiu o Presidente do Conselho Autárquico abriu a sessão de sugestões, o primeiro e segundo a falarem foram homens e apenas em terceiro lugar falou uma mulher, também já de uma certa idade. O encontro na segunda comunidade seguiu o mesmo padrão. Ambos os casos refletem a cultura tradicional onde é o homem mais velho que fala primeiro, depois o homem mais novo (neste caso não participaram homens jovens), seguido por uma mulher já na idade avançada. Mulheres jovens e adolescentes raramente são ouvidos.

Outro factor que, segundo várias entrevistadas, contribui para a participação limitada das camadas mais vulneráveis é a demonstração de poder e desigualdade sócio-económica pelos governantes municipais. Uma representante da AA de Gurué relatou:

A maneira como os dirigentes dirigem as reuniões deixa muita gente inibida. Eles vêm com os carros grandes, segurança e fatos caros enquanto os munícipes têm apenas capulanas e roupa da calamidade. Depois falam Português e usam palavras difíceis, claro que as pessoas ficam com receio de falar. Quando vou para visitas nas comunidades, visto uma capulana, falo a língua local e sento com as mulheres na esteira. Depois de 5 minutos, falam de tudo que lhes preocupa.

Foto 2: Membros do CA de Chibuto numa visita às comunidades



Já que não se pode esperar que o Presidente do CA e seus acompanhantes copiem a representante AA de Gurué acima citada e sentem na esteira para dialogar com os munícipes,

algumas OSCs encontraram uma ferramenta que possibilita a representação dos interesses dos mais vulneráveis. Eles realizam uma série de reuniões preparatórias antes do evento para que os seus membros, por exemplo jovens, mães solteiras etc. definam em conjunto os seus interesses e desejos. No dia da auscultação, todos estão presentes mas são representados por um membro do grupo que tem a capacidade de levantar e articular os interesses destes grupos.

5.4.1.4 Interesses imediatos e de longo prazo

Todo o ser humano tem necessidades ou interesses imediatos, práticos e os de longo prazo, de carácter mais estratégicos. Enquanto os primeiros estão ligados às condições imediatas, os outros referem-se aos desejos mais imateriais e menos imediatos. Geralmente, as intervenções de desenvolvimento do nível local são formuladas para responder às necessidades práticas como, por exemplo, melhor acesso à água, alívio a pobreza ou mais acesso aos serviços de saúde.

Certamente, estes aspectos são primordiais para cada comunidade. Complementarmente, porém, há necessidades estratégicas como, por exemplo, um centro para os jovens se encontrarem e discutirem os seus assuntos longe da vista dos adultos, um campo desportivo ou uma casa de acolhimento para mulheres sobreviventes de Violência Baseada no Género (VBG). A aprovação de políticas e decretos que visam mais equidade entre homens e mulheres ou que garante que os direitos dos mais vulneráveis não sejam violados também fazem parte deste grupo de interesse.

Nas auscultações sem preparação prévia, corre-se o risco que os participantes mencionam apenas os “suspeitos de costume” como falta de água, saneamento, via de acesso ou erosão. Não porque consideram os outros menos relevantes mas simplesmente porque são os primeiros a serem lembrados. O processo de tornar-se consciente dos próprios interesses estratégicos pode demorar um tempo de sensibilização e encorajamento, algo que não há nas reuniões sem preparação profunda.

5.4.1.5 Conclusões

As maneiras actuais de realizar auscultações com as comunidades nem sempre garantem que todos moradores de um bairro tenham a possibilidade de articular as suas necessidades e de serem ouvidos. Razões são:

- A administração municipal encarrega o secretário do bairro com o convite das pessoas. Este, tem a tendência de convidar pessoas do próprio partido e/ou ciclo de amigos a negligenciar os grupos restantes. O mesmo vale quando membros do conselho Autárquico estão encarregues de convidar os participantes.
- Mesmo presentes, nem todos os participantes têm a mesma possibilidade de se articular; barreiras tradicionais desfavorecem mulheres jovens e grupos vulneráveis como portadores de deficiência e doença. Além disso, estes grupos sentem-se mais a vontade de falar quando têm a sensação de poder falar em pé de igualdade com os líderes da auscultação / reunião.
- Algumas necessidades vem na mente imediatamente quando perguntados, por exemplo a necessidade de água, recolha de lixo ou saúde, outras como segurança ou opções de lazer precisam de um pouco de reflexão, provavelmente no grupo, para vir a mente.

As seguintes práticas foram identificadas com o potencial para **aumentar a participação** na planificação do município:

- ↑ A informação contínua, por uma ou mais pessoas politicamente não filiadas a nenhum Partido sobre os direitos de participação e outros assuntos ligados.
- ↑ A formação e preparação de certos grupos de pessoas mais vulneráveis e tradicionalmente não incluídos como, por exemplo, jovens, mulheres, portadores de deficiência e doença crónica por pessoas neutras para que estes têm a possibilidade de

(i) chegar a um consenso sobre os interesses particulares, imediatos e estratégicos e (ii) para identificar alguém que possa representar o grupo na plateia.

- ↑ A divulgação do evento também por pessoas neutras para garantir que todos se sentem convidados.
- ↑ A percepção dos participantes que podem falar com os dirigentes da reunião de igual para igual.

As seguintes práticas foram identificadas como potencialmente **inibidoras de uma participação** ampla:

- ↓ A divulgação tradicional de eventos e direitos de boca-em-boca através de uma pessoa filiada ou simpatizante de qualquer partido político automaticamente exclui os que não fazem parte deste Partido Político;
- ↓ A realização da reunião com apenas uma preparação logística e não dos participantes pois são perguntados na hora sobre as suas necessidades e geralmente mencionam apenas as imediatas e “esquece-se” das necessidades de natureza estratégica.
- ↓ Uma atitude pouco aberta dos dirigentes da reunião em conjunto com uma demonstração ostentativa de poder.

5.4.2 Conselho Consultivo

5.4.2.1 Apresentação da ferramenta

Um dos aspectos marcantes das reformas políticas a nível local nos últimos anos em Moçambique foi a constituição e a institucionalização dos Conselhos Consultivos (CC), inicialmente associados às experiências de planificação participativa na região norte do país nos finais dos anos 1990. Porém, a maioria dos CC constituiu-se num processo muito ligado ao Orçamento de Investimento de Iniciativa Local, hoje conhecido por Fundo de Desenvolvimento Distrital, também conhecido por “fundo dos sete milhões”.

Sendo concebidos como espaços de consulta, monitoria e participação comunitárias, os CCs são supostamente constituídos na base de uma representatividade que procura reflectir o pluralismo social, económico, etc. a nível local. Aliás, a LOLE e o seu respectivo regulamento são explícitos a este respeito, ao sublinhar que integram os CCs, as autoridades comunitárias, os representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural escolhidos pelos conselhos locais ou fórum de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial. O dirigente de cada órgão local pode convidar **personalidades influentes** da sociedade civil a integrar o conselho local, de forma a assegurar a representação dos diversos actores e sectores (Decreto 11/2005).

Com o tempo, a criação dos Conselhos Consultivos que inicialmente estiveram vinculados aos distritos, pouco a pouco foram igualmente sendo arrastados para a esfera municipal. Porém, nos municípios deixaram de ser um instrumento de consulta popular mas tornaram-se mecanismo de consulta dentro da administração autárquica. Contrariamente aos conselhos consultivos districtais, os municipais são compostos por membros da administração municipal e as suas tarefas são técnicas, relacionadas ao pronunciamento sobre políticas, planos e actividades e planificação e execução das decisões da Assembleia Autárquica.¹⁸

Assim, em cada município existem dois tipos de conselho consultivo, o municipal que não visa representar as diferentes camadas da população e o distrital que tem como objectivo a consulta comunitária e do qual o município fazendo parte do distrito participa.

Como o objectivo desta pesquisa era de avaliar os mecanismos de participação do município, avaliou-se o conselho consultivo tipo distrital e não o municipal. Quando fala-se em seguida de conselho consultivo refere-se ao distrital.

¹⁸ Decreto nº 51/2004, capítulo IV, artigo 22.

5.4.2.2 A ferramenta na prática

Segundo relatos de pessoas ligados ao Governo Municipal assim como da sociedade civil, os membros que representam os Conselhos Consultivos são escolhidos a nível dos Bairros, Localidades, e Postos Administrativos, entre as figuras ao serviço dos Conselhos Autárquicos naqueles níveis, nomeadamente os Chefes de Posto Administrativo e os Secretários de Bairros. As outras figuras com representação nestes mecanismos são os líderes comunitários, religiosos e representantes de grupos de interesse, geralmente provenientes de processos de selecção conduzidos pelos órgãos municipais. Devido á várias limitações, os CCs tipo districtais ou nem foram institucionalizados no municípios ou são estruturas com pouca relevância. O município de Gurué escreveu em 2019 na análise da situação actual para o seu Plano de Estructura Urbana:

Os Conselhos Locais (CLs) são mecanismos que gozam de reconhecimento formal. Apesar dos CLs estarem institucionalizados, a sua capacidade de participação em processos de governação, e concretamente na planificação e orçamentação, bem como, na monitoria de serviços, é ainda limitada. Estes mecanismos são essencialmente usados como plataformas de consulta do município e, nesse sentido, para além de serem funcionalmente geridos e controlados pelo Conselho Autárquico, elas têm poucos ou quase nenhum incentivo para actuar de forma vibrante na esfera do exercício de cidadania.

Devido a forma como os CLs são estruturalmente constituídos e organizados, e por causa do baixo nível de conhecimento por parte dos servidores públicos em relação as liberdades civis e o exercício de cidadania por parte dos cidadãos, o potencial dos membros dos conselhos locais de garantir a transição de demandas de cidadãos para o município e sua transformação em políticas para o desenvolvimento do municípios é muito limitada por se tratar sempre de um processo que envolve tensões entre vontades expressas pelos cidadãos e as opções do município. Mecanismos alternativos e mais funcionais têm sido usados por organizações da sociedade civil, que em articulação com município, estão a implementar diferentes modelos de participação na governação municipal, através de ferramentas de responsabilização social, tais como: auditoria social, orçamento participativo, cartões de pontuação comunitária, observatório municipal e entre outros.¹⁹

Por causa dessas limitações e por serem frequentemente mais interessados na defesa dos próprios interesses do que nas dos municípios, na maioria dos municípios visitados, os CCs ou foram dissolvidos ou não estão engajados na planificação e orçamentação dos planos municipais²⁰. Um Vereador explicou:

Nós aqui abandonamos os Conselhos Consultivos. Não funcionaram nos distritos e não funcionaram aqui. Sempre eram um grupo de amigos que queriam segurar vantagens para si.

Um membro da AA contou:

Antes, os CCs funcionavam bem mas quando começaram a decidir sobre dinheiro, tudo andou mal e as pessoas não se entenderam mais. Cada um tentava segurar o bolo para si ou seus amigos.

Um membro de uma OSC comentou:

¹⁹ Município da Vila de Gurué /Conselho Municipal da Vila de Gurué: Plano de Estructura Urbana, Análise da Situação Actual – Volume I, Gurué 2019

²⁰ Segundo as informações colhidas, apenas Xai-Xai e Gurué têm Conselhos Consultivos activos em todos os níveis, nos Postos Administrativos da cidade assim como para o município.

A auscultação pública é uma forma de participação muito melhor. Muita gente tem boas ideias que não são ouvidas nos comités. Na auscultação tem a interacção directa e não através de outra pessoa.

Uma activista de uma organização para mulheres sugeriu:

Aquela ideia que grupos seleccionados pelos governos municipais em cada bairro, podem representar os interesses de toda a população é um sonho. Se você quer trabalhar com grupos, deveria formar por grupos de interesse. Por exemplo grupos de interesse de mulheres mães solteira, outros grupos de jovens desempregados, portadores de HIV etc. com os membros vindo de todos bairros do município. É só assim que vai conhecer os interesses dos grupos vulneráveis, em grupos grandes formados nos bairros, eles não têm chances de serem ouvidos.

Os resultados de um planeamento semi-participativo pode-se estudar em Lichinga. Moradores e comerciantes ao longo de uma rua bem movimentada reclamaram da existência de vendedores ambulantes ao longo da estrada. Os comerciantes temiam a concorrência, os moradores o lixo e barulho. Em consulta com estes decidiu-se construir um novo mercado distante da estrada; nem os vendedores nem os seus clientes foram incluídos na consulta. Resultado: O mercado foi construído e até hoje está vazio. Segundo os entrevistados, o mais importante para os clientes é a possibilidade de comprar algo rapidamente no caminho para casa, sem muito desvio para outros sítios. O mercado, mesmo bem planeado e mais higiénico não satisfaz este critério dos clientes e, como diz um técnico de Lichinga: “A mercadoria vai para onde há compradores.”

Para garantir a participação das mulheres no planeamento distrital, determinou-se que pelo menos 30% dos membros deveriam ser mulheres. Estudos²¹ mostram que as mulheres participantes do CC distrital geralmente pertencem a uma camada bem-educada e economicamente estável do distrito ou posto administrativo. Frequentemente são professoras, comerciantes, enfermeiras ou esposas de pessoas influentes mas nunca de mulheres vulneráveis das comunidades. Uma directora de uma organização feminina de Lichinga contou::

O que se pode ver nos Conselhos Consultivos é que muitas mulheres só participam por causa do marido. Acontece muito que apontam a esposa do secretário do bairro ou de outra pessoa influente. Mesmo se quisessem apontar uma mulher vulnerável, ela não iria participar pois não fala suficientemente Português e não se sente à vontade de falar no meio de pessoas influentes.

5.4.2.3 Conclusões

Os Conselhos Consultivos visam, entre outros aspectos, ‘assegurar’ a representação territorial não só de interesses como também de grupos. Ora, tanto na prática quanto na lógica, é muito difícil conjugar esses dois princípios de representação num sistema de selecção de representantes. Até hoje, nem a lei nem o Guião ou qualquer outra instrução governamental explicam, de maneira explícita, os mecanismos de selecção, eleição, escolha ou identificação que possam garantir uma representação democrática dos membros do CC. Sem estas directrizes claras, deixam uma grande margem de interpretação e de influência dos elementos mais poderosos de uma bairro ou município.

Alem disso, o método de selecção favorece as mulheres (e possivelmente também os homens) mais educados e seguros de falar num ambiente mais formal.

²¹ Macuane J., Salimo P. Estudo de base PRODEM, Maputo 2016, p. 43

5.4.3 Os “Comités de Monitoria de Responsabilização Social” SAMCom

5.4.3.1 Apresentação da ferramenta

Na sequência da criação de mais autarquias em 2008 e 2013 a antiga Concern Universal, hoje United Purpose, em conjunto com o Governo de Moçambique concebeu o programa MuniSAM (Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios). Entre outros aspectos, pretendia criar uma forma de manifestação de cidadania dos munícipes organizados e reunidos em Comités de Monitoria de Responsabilização Social (SAMComs). O programa procurou estimular a participação cívica nos processos de gestão de recursos públicos municipais bem como fortalecer as capacidades e influenciar as atitudes e acções dos gestores e funcionários municipais assim como dos membros das Assembleias Municipais.

Na concepção, os SAMComs devem ser grupos compostos por membros das comunidades, eleitos por residentes dos diferentes bairros municipais, cada bairro elegendo dois representantes. Uma das exigências para poder participar num SAMCom é de “não introduzir assuntos partidários no trabalho do SAMCom; ser neutro/a, imparcial e integro/a; observar a Constituição da República e as demais Leis..”²².

Ao nível municipal, são coordenados por um Presidente, um Vice-presidente e um Secretário. Cada SAMCom é organizada em sub-comités, os quais são constituídos em correspondência com o número de vereações do respectivo CA. Esta separação de responsabilidades visa permitir que as actividades de monitoria possam acompanhar as principais áreas de intervenção do município de forma mais especializada e dedicada.

Segundo as regras, os SAMComs deveriam reunir-se regularmente com os CA (Presidente e Vereadores), AAs, lideranças locais e tradicionais, e o mais importante, com as próprias comunidades. Nestes encontros dever-se-iam criar oportunidades para que os munícipes possam expressar as suas necessidades e preocupações junto das autoridades municipais servindo de elo de ligação entre todos os actores na autarquia.

Depois de passar por várias formações, a sua principal actividade devia ser a realização de Audições Públicas uma ferramenta de responsabilização social dos gestores autárquicos para com os seus cidadãos. Naquele tempo, era uma metodologia inovadora de governação participativa. Durante o evento da audição pública, o Edil e seus Vereadores submetem-se ao escrutínio dos cidadãos, e prestam contas sobre o seu desempenho no ano anterior. Os passos de uma audição pública são:

- Solicitação ao CA do plano de actividades, orçamento e relatório de balanço.
- Selecção de actividades por Pelouro, actividades a serem monitoradas e auditadas pelos comités de Auditoria Social.
- Pedido de autorização ao Conselho Municipal para o SAMCom realizar os trabalhos de monitoria e Auditoria Social.
- Análise documental.
- Encontro de cada Sub-comité do SAMCom com o Vereador da área para esclarecimento de algumas duvidas encontradas durante a análise do plano de actividades.
- Realização dos trabalhos de campo para confirmação das informações e recolha de evidências.
- Elaboração de um relatório por cada Comité de Auditoria.
- Compilação do relatório geral elaborado pelos SAMComs e partilha com o Conselho Municipal e Assembleia Municipal.
- Elaboração do programa da Audição Pública e envio de convites.
- Evento de Audição Pública.

²² Lálá, Aly Elias e Capela de Oliveira, Deborah: Estudo sobre o Impacto do Programa de Responsabilização Social ao nível dos Municípios – MuniSAM , Maputo 2014

- Desenho da matriz de seguimento dos compromissos assumidos pelo Governo.

Foto 3: Fotografia “de família” da consultora com os membros da SAMCom de Marrupa



5.4.3.2 A ferramenta na prática

Nos municípios visitados, em quatro existiam SAMComs, nomeadamente em Gurué, Lichinga, Marrupa e Quelimane. Todos são relativamente novos, foram estabelecidos entre 2015 e 2017.

Inicialmente, os SAMCom's foram concebidos como um grupo apartidário cuja tarefa iria ser a de avaliar o grau de implementação dos planos municipais e de responsabilizar os governantes em caso de alguma irregularidade. A Lei prevê que a tarefa de acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e dos serviços e empresas municipais é das Assembleias Autárquicas.

Nas entrevistas, porém, os/as participantes mencionaram várias dificuldades das Assembleias Autárquicas desempenharem as suas funções, nomeadamente:

- Os membros das AA provêm de uma variedade de contextos sociais, uns mais bem-educados, outros menos, uns mais experientes com trabalhos manuais, outros mais nas áreas sociais, administrativas ou científicas. Consequentemente, nem todos têm a capacidade de realizar uma auditoria profunda dos planos e finanças do CA e um número significativo não têm o domínio técnico das matérias que passam pelas suas mãos.
- Falta de recursos e meios para realizar audições e para o sua deslocação para as comunidades onde devem realizar as actividades de monitoria e fiscalização dos serviços e projectos locais.
- Dificuldade de acesso aos documentos do CC foi mencionado como outra dificuldade.
- Talvez a maior dificuldade descreve uma senhora, membro da AA de Lichinga seja:

Nosso maior problema é que estamos a fiscalizar o nosso empregador. Como vamos fazer se encontramos alguma irregularidade? Temos as mãos atadas!

Tendo em vista os desafios dos membros da AA fiscalizarem o CC, é compreensível que conceptualizou-se uma alternativa a esta. Durante a visita no campo constatou-se o seguinte em relação ao funcionamento dos SAMCom,:

Representação das comunidades pelos membros dos SAMCom's

- Nas duas capitais provinciais, muitos membros dos SAMCom desempenham cargos de liderança em outras OSC locais: em Quelimane, o Presidente do SAMCom é ao mesmo tempo Presidente do “Parlamento Juvenil”; em Lichinga, o coordenador do “Centro de coordenação para água e saneamento” é ao mesmo tempo membro da SAMCom. Mas, segundo eles, não foram eleitos pelas comunidades, mas apontados devido ao seu cargo.
- Em Marrupa e Gurué, os membros dos SAMCom são maioritariamente jovens com muito entusiasmo pela causa, segundo eles foram eleitos, mas não foi possível determinar qual foi o procedimento das eleições.
- Todos os SAMCom's ou estão registados como ONG ou estão em processo de serem registados. Assim, têm a possibilidade de estabelecer parcerias com outros doadores que financiam actividades complementares. Além de realizar auditorias públicas, a SAMCom Quelimane, por exemplo, realizou campanhas de sensibilização em saneamento do meio, uma campanha sobre meio ambiente, cidadania fiscal e mudanças climáticas, campanhas de cidadania fiscal, sensibilizações sobre tratamento de resíduos sólidos assim como *“auscultações nas comunidades, para perceber o que eles queriam que o município fizesse. Com os resultados elaboramos uma lista.”* Os de Lichinga também realizam campanhas de cidadania fiscal, auscultação de vários actores, campanhas de separação dos resíduos sólidos e actividades de limpeza da urbe e compostagem. Os de Gurué e Marrupa esperam que, uma vez registadas, terão a possibilidade de acessar outros fundos.

Assim, seja com membros apontados ou como ONG registada, os SAMCom's deixam de ser representantes voluntários das comunidades que supervisam e auditam o Governo Municipal mas se transformam numa OSC qualquer que implementa actividades de acordo com o financiamento, algo que põe em perigo a sustentabilidade das auditorias públicas.

Capacidade técnica dos membros dos SAMCom

- Como foi mencionado em cima, os SAMCom têm dois tipos de membros:
 - Os membros mais experientes de outras ONGs nas capitais provinciais que, muito provavelmente, têm a capacidade técnica e pessoal de auditar os planos do CA.
 - Os membros mais novos e inexperientes nas capitais distritais. Mesmo com muito entusiasmo, durante as entrevistas suscitavam dúvidas se eles, mesmo depois de uma capacitação, tenham a capacidade técnica e experiência pessoal para monitorar os planos do governo municipal e de confrontar publicamente membros do CA caso houver alguma irregularidade.

Vários membros dos SAMCom claramente não estão mais bem capacitados do que os membros das AA e não fica claro como eles vão desempenhar um trabalho mais qualificado do que as AA.

Cooperação com os órgãos municipais

- Durante as visitas pôde-se perceber que a comunicação, o fluxo de informação e a coordenação entre os SAMCom e a AA nem sempre foi eficaz, algo que seria relevante já que desempenham basicamente a mesma função. Alguns membros das AA, por exemplo, não sabiam da existência da SAMCom no seu município, algo que indica que,

mesmo desempenhando actividades muito similares, nem sempre há coordenação entre estes.

5.4.3.3 Conclusões

Os seguintes aspectos dos SAMCom foram identificadas com o potencial de aumentar a responsabilização do município

- ↑ O conceito de reforçar e complementar as capacidades das Assembleias Autárquicas certamente é uma iniciativa muito valiosa já que estes, assumidamente, têm certas limitações.
- ↑ O facto deles serem um grupo que não pode articular opiniões políticas enquanto está a representar o SAMCom, geralmente facilita sua aceitação por todos grupos e simpatizantes de partidos políticos.
- ↑ Os membros dos SAMCom geralmente são pessoas mais novas com muitas ideias e energia.

As seguintes práticas foram identificadas como potencialmente inibidoras de uma responsabilização bem-sucedida:

- ↓ Enquanto os membros de uns grupos dos SAMCom aparentemente são eleitos pelas comunidades, outros são apontados. Assim, a representatividade das opiniões das comunidades não está mais garantida.
- ↓ Como ONG estabelecida a procura de financiamento, a sustentabilidade das auditorias públicas estará em perigo a partir do momento que não há mais financiamento para isso. Além disso, como membros de uma ONG não precisam prestar mais contas às pessoas que lhes elegeram mais ao seu financiador.
- ↓ Os membros dos SAMCom recebem uma formação para poderem desempenhar o seu papel na auditoria pública. Contudo, vários membros entrevistados tiveram dificuldade explicar o conceito de uma auditoria pública, algo que leva a crer que não estão capacitados o suficiente para realizar uma tarefa tão complexa.
- ↓ Os SAMCom deveriam desempenhar um papel complementar às Assembleias Autárquicas, mas mesmo assim, constatou-se pouca colaboração, troca de informação e coordenação entre eles. Desta maneira, opera paralelamente à AA e não em complementaridade.

5.4.4 Orçamento Participativo

Contrariamente aos capítulos anteriores, cuja fonte de informação era tanto a visita no campo quanto o estudo de literatura, a discussão do Orçamento Participativo (OP) baseia-se apenas em estudos de literatura. Até a data da finalização do relatório teve-se conhecimento de apenas três experiências bem-sucedidas em Moçambique, as de Maputo, Nampula e Quelimane, a última com um porém. Naquela cidade realizaram-se em 2014 dois ciclos de OP, porém, em 2015 constatou-se que as decisões tomadas e os compromissos assumidos entre as comunidades dos bairros abrangidos e o Conselho Municipal de Quelimane não foram realizados em dois anos consecutivos. Isto ocorreu, por um lado, devido à falta de recursos e, por outro, por se ter concordado na implementação de algumas iniciativas que não cabem nas competências do município.²³ Perguntando sobre a continuação desta prática durante a visita, a consultora recebeu respostas evasivas.

5.4.4.1 Apresentação da ferramenta

Em seguida, apresentar-se-á a metodologia do Orçamento Participativo seleccionado por Quelimane. Em linhas gerais são idênticas com as de Maputo e Nampula, a única diferença é que em Quelimane estabeleceu-se um “Grupo de Monitoria Participativa”.

²³ Macuane J., Salimo P. Estudo de base PRODEM, Maputo 2016, p. 18

Em todas as cidades, cada OP tem dois ciclos²⁴:

1. O ciclo da definição orçamental, que corresponde ao processo de participação pública na apresentação de propostas, na definição das prioridades de investimento municipal em cada uma das zonas ou bairros envolvidos e na cabimentação dos projectos mais votados no orçamento municipal para o ano seguinte. Este primeiro ciclo subdivide-se em seis fases, nomeadamente:
 - Preparação do processo, a aprovação do montante orçamental a atribuir ao processo, a selecção dos bairros/zonas a envolver, a formação das equipas operacionais e a estruturação das parcerias;
 - Divulgação e mobilização pública nos órgãos de comunicação social, página de Internet e Redes Sociais, e, em termos micro, ao nível de cada bairro/zona, envolvendo as lideranças locais, as rádios e as OSC e organizações comunitárias;
 - Definição de projectos prioritários, que se processa através da realização de uma reunião em cada bairro/zona, aberta a toda a população e facilitados ou por um técnico municipal ou um facilitador profissional (preferencialmente), no âmbito da qual os participantes podem apresentar, debater e votar os projectos que consideram ser os mais prioritários. Além disso, identifica-se um grupo de cidadãos de cada zona que deverá acompanhar e monitorizar a implementação dos projectos, chamado Grupo de Monitoria Participativa;
 - Análise e validação técnica, que consiste no estudo de viabilidade dos investimentos mais votados em cada um dos bairros/zonas, em diálogo permanente com os Grupos de Monitoria Participativa;
 - Aprovação do plano e orçamento, conforme previsto no enquadramento legal que rege o exercício financeiro das autarquias
 - Avaliação global do processo, que consiste na realização de um exercício de balanço público sobre o processo e os resultados alcançados, que culmina com a elaboração de um relatório e a actualização das regras de funcionamento do OP para o ano seguinte.
2. O ciclo de execução orçamental, que corresponde à concretização dos projectos orçamentados e à sua entrega à população. Este segundo ciclo subdivide-se em cinco fases:
 - Preparação dos projectos, que comporta a elaboração dos desenhos técnicos e a preparação de toda a documentação de suporte necessária para a contabilização dos custos associados. Esta acção é realizada em diálogo permanente com os Grupos de Monitoria Participativa;
 - Abertura dos concursos e contratação;
 - Execução dos projectos, que correspondem à implementação física dos investimentos prioritários em cada um dos bairros/zonas envolvidos, em diálogo permanente com os Grupos de Monitoria Participativa;
 - Entrega dos projectos, ou seja a inauguração dos mesmos e sua utilização pelos munícipes;
 - Avaliação global, que consiste na realização de um exercício de balanço geral sobre o ciclo de execução orçamental, com ponto de situação alusivos a cada investimento previsto.

A tabela em baixo delinea as diferenças entre o OP e do Planeamento Participativo

²⁴ Esta apresentação baseia-se no estudo de Nelson Dias que acompanhou estas iniciativas como consultor do BM. Dias N.: Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique – Proposta de diferenciação e articulação metodológicas, Maputo 2015.

Tabela 2: Diferenças entre o OP e do Planeamento Participativo

Planificação Participativa/Auscultação	Orçamento Participativo
Processo consultivo. O Executivo não descentraliza o poder de decisão para os municípios	Processo deliberativo. A decisão sobre os investimentos prioritários cabe aos municípios.
Periodicidade anual ou mais frequente	Periodicidade anual
Participação assegurada com base num sistema de representação comunitária, no caso dos CC, ou de pessoas ligadas às lideranças comunitárias	Sistema de participação aberto a toda a comunidade
Envolve todos os bairros do município	Envolve uma selecção anual de bairros do município, com base nos níveis de carência e cobertura de serviços e infra-estruturas básicas
Sem dotação orçamental e sem compromisso de execução das prioridades	Com dotação orçamental anual e com compromisso de execução das prioridades
Processo pouco adequado à gestão de expectativas, sobretudo para populações muito carenciadas e desprovidas de serviços e infra-estruturas básicas	Processo realista e adequado a uma mais correcta gestão de expectativas dos municípios
Processo dominado pelas lideranças locais	Processo aberto e menos permeável às influências partidárias e outras

5.4.4.2 Conclusões

Avaliando pela literatura, o OP apresenta as seguintes vantagens em comparação com as outras metodologias participativas:

- ↑ Na convocação para a reunião tenta envolver o máximo possível todas camadas da população, envolvendo na divulgação do evento não só as lideranças do bairro mas também membros da sociedade civil e grupos comunitários.
- ↑ Define um orçamento claro para cada bairro e responsabiliza-se de implementar projectos até o valor definido.
- ↑ Nas reuniões de identificação discute-se projectos concretos e não se mapeia apenas as necessidades e desejos dos moradores de um bairro
- ↑ Os municípios decidem o que vai ser implementado, mesmo se não for alinhado com o manifesto do partido. Sabendo que aquele o planeado é que será implementado aumenta a participação dos municípios neste exercício.

Constataram-se os seguintes desafios para a implementação do OP:

- ↓ Como já foi mencionado em cima, as pessoas mais vulneráveis como mulheres, jovens e pessoas com deficiência ou doença, nem sempre tem as mesmas capacidades de se articular, as vezes precisam até de um tempo para reflectir sobre os seus desejos e poder articulá-los.
- ↓ A abordagem por bairro, por um lado, garante que os moradores desta zona recebem a infra-estrutura que realmente precisam. Por outro lado, porém, pode haver necessidades que são relevantes para um certo grupo da população, mas que não terão chances de serem votados nas reuniões no bairro. Exemplos são uma casa para os jovens se reunirem, discutirem e realizarem actividades ou uma casa de acolhimento e aconselhamento para mulheres vítimas de violência baseada no género (VBG).

5.5 Barreiras para a efectividade das abordagens

5.5.1 Integração das propostas nos planos dos municípios

5.5.1.1 Análise

Tanto as auscultações nos bairros quanto os planeamentos participativos, as contribuições dos CC ou o resultado das auscultações dos SAMCom's, tinham como objectivo levantar as necessidades prioritárias das populações e incluir os mais urgentes nos planos anuais dos municípios. Neste passo, o da inclusão das necessidades nos planos, detectaram-se dois obstáculos principais que não necessariamente manifestam-se em todos os municípios:

1. A calendarização dos eventos. Em alguns municípios, realizavam-se as visitas de consulta numa fase em que os planos já estavam desenvolvidos, impossibilitando, assim, a inclusão das propostas nos planos actuais.
2. O alinhamento com o manifesto político do partido vencedor das eleições municipais. Uma vereadora da província de Gaza relata:

Nos aqui estamos a fazer auscultações da população, mas podemos incorporar apenas aquilo que já foi mencionado no manifesto. Para nós, o manifesto é obrigatório. Os nossos eleitores conhecem o nosso manifesto e nos elegeram pelas promessas feitas nele. Se nós não implementamos o que está escrito nele, corremos o risco de sermos responsabilizados..... Não há problemas com a população que não apoia o nosso manifesto pois praticamente os manifestos de todos os partidos são idênticos. Um cópia um do outro.

Um membro da sociedade civil de Lichinga comenta:

Aqui, o manifesto determina o que é incluído nos planos, mas este não é divulgado ou discutido, o cidadão não tem acesso. Só ouve-se no comício. No meu ponto de vista, deveria ser ajustado em função da realidade.

5.5.1.2 Conclusão

Aparentemente, na ausência de um quadro que vincule a inclusão dos subsídios dados, o grau de integração das propostas e contribuições dos munícipes, depende, além da disponibilidade de fundos, várias vezes da sensibilidade e vontade política, acabando por ser integrado aquilo que é considerado como alinhado ao Manifesto Político do partido vencedor.

5.5.2 Monitoria e responsabilização

5.5.2.1 Análise

Existe vasta legislação regulando a conduta dos funcionários e agentes do Estado, na prestação de serviço público, como a Lei da Organização e Funcionamento da Administração Pública, a Lei da Probidade Pública, a Lei do Direito à Informação, entre outras. Enquanto a Lei nº 10/2017 da função pública regulamenta os princípios e normas que regem as relações jurídico-laborais do funcionários e agente do Estado, a Lei nº 16/2012 da Probidade Pública visa assegurar moralidade, transparência, imparcialidade e respeito na gestão do património do Estado.

Ao nível municipal, há vários mecanismos e iniciativas de monitoria dos planos e orçamento elaborados pelo Governo Municipal, entre estes a Assembleias Municipais e os SAMComs, ambos apresentados neste relatório. Além disso, está-se a desenvolver outras iniciativas da sociedade civil em outros municípios não abordados pelo estudo. Porém, até a entrega deste relatório não há um quadro regulador que determinasse como deve-se reagir no caso uma irregularidade é detectada. Isso frequentemente resulta numa impunidades dos infratores, ou seja, o Governo de Moçambique elabora leis, regulamentos e reformas da administração pública mas que são aplicados irregularmente.

Uma directora do MAEFP relata:

Temos aqui sistema de controlo muito bem estabelecido. Temos, por exemplo os controlos internos que fazem relatórios e recomendações muito válidas. Porém, depois de entregar os seus relatórios, nada acontece e quando eles voltam no ano seguinte, encontram os mesmos problemas e mais alguns. A mesma coisa acontece nos municípios e distritos. As AA podem fiscalizar, mas nada obriga o Conselho Autárquico de mudar algo nos seus processos e procedimentos (procurement, contratação de pessoal etc.) ou de responsabilizar um indivíduo no caso este tenha cometido uma infracção. Se quisermos realmente fortalecer os sistemas de monitoria e controle, devemos desenvolver mecanismos de corrigir o que foi detectado e de responsabilizar certos indivíduos.

As iniciativas actuais de responsabilização social ao nível dos municípios, esperam que, publicando esta irregularidade, por exemplo numa audição pública, na rádio ou num jornal, os munícipes fiquem alertados e / ou despertados e nas próximas eleições irão votar num outro partido ou fazer algo para corrigir esta irregularidade.

Porém, a problemática do desvio de fundos ou materiais (de construção), nepotismo, favoritismo e pedido de gratificação é muito complexa e não está totalmente desligada dos valores que dominam na sociedade. Há práticas que, à luz da lei e de uma visão moderna da sociedade, são consideradas ilegais e integram a noção de corrupção, mas que são consideradas legítimas e assim toleradas ou vistas como normais, por alguns sectores da sociedade.

As tabelas a seguir, compiladas dos estudos do IESE mencionados em capítulo 4.3, mostram o quanto certas práticas, nepotismo, exigência de gratificações e aceitação de presentes, são consideradas aceitáveis dentro da população.

Tabela 3: Aceitação do nepotismo dentro da população

Nepotismo (%)				
	Gurué	Lichinga	Quelimane	Xai-Xai
Não é mau	7,8	21,6	14,1	4,4
É mau, mas compreensível	17,5	26,6	39,1	15,9
É mau e deve ser punido	73,4	51,2	44,9	78,8
não sabe	1,3	0,6	1,6	0,8

Tabela 4: Aceitação da exigência de gratificação

Exigência de gratificação (%)				
	Gurué	Lichinga	Quelimane	Xai-Xai
Não é mau	4,2	6,4	3,7	1,3
É mau, mas compreensível	10,0	10,9	14,4	7,1
É mau e deve ser punido	84,4	81,4	79,6	90,5
Não sabe	1,3	1,3	2,3	1,1

Tabela 5: Aceitação da aceitação de presentes dentro da população

Aceitação de presentes (%)				
	Gurué	Lichinga	Quelimane	Xai-Xai
Não é mau	45,7	35,2	36,6	37,3
É mau, mas compreensível	20,1	26,6	34,4	26,6
É mau e deve ser punido	33,2	36,6	27,1	35,5
Não sabe	1	1,6	1,9	0,7

Curiosamente, a aceitação de presentes pelos funcionários é uma prática apenas condenada por uma minoria dos inquiridos; a aceitação de tais actos é considerado merecendo punição em menos de 40% em todos os municípios. Portanto, quando a iniciativa de pagar provem dos utentes dos serviços, há uma maior tolerância do que quando é exigido pelo funcionário (tabela 4).

A ampla aceitação destas práticas, em conjunto com a impunidade generalizada e a falta de mecanismos que garantam e fiscalizem cumprimento da administração municipal com as leis e regulamentos existentes reduz fortemente a relevância e eficácia destes diplomas legais.

5.5.2.2 Conclusão

O Governo de Moçambique elaborou uma grande variedade de Leis e regulamentos que deveriam regular a conduta dos funcionários e agentes do Estado na prestação de serviço público. Porém, a aceitação de certas irregularidades por várias camadas de população, em conjunto com uma vasta impunidade e a falta de mecanismos que garantem a fiscalização do cumprimento da administração com a leis e regulamentos, reduz fortemente a relevância e eficácia destes diplomas legais.

5.5.3 Coordenação e comparação das abordagens

5.5.3.1 Análise

Nos municípios visitados, especialmente nas capitais provinciais, há várias iniciativas de governação participativa implementadas ao mesmo tempo. Pode haver ao mesmo tempo visitas dos membros do Conselho Autárquico nas comunidades, auscultações das necessidades dos municípios por diferentes OSC, conselhos consultivos, os SAMComs e outros mecanismos de representação por grupos de interesse assim como as auditorias públicas. Outras abordagens foram implementadas durante os últimos anos por OSCs, em coordenação com a administração municipal, mas depois do fim do financiamento caíram em desuso naquele município.

Assim, pode acontecer que num bairro aplica-se uma abordagem e no outro uma diferente. Havia até um caso onde no mesmo bairro foram aplicadas duas ferramentas ao mesmo tempo. Esta abundância de métodos participativos, em combinação com o facto de apenas algumas das sugestões levantadas podem ser implementadas e os motivos por isso nem sempre são comunicadas de forma transparente, pode levar a uma fadiga ou até uma decepção e falta de credibilidade das iniciativas envolvidas.

Na falta de um guião que orientasse as administrações municipais sobre as vantagens e desvantagens de cada abordagem, de como escolher e coordenar os diferentes actores com as suas respectivas abordagens e colher lições aprendidas e boas práticas, corre-se o risco de num lado perder muita experiência valiosa que não está a ser disponibilizada para outros municípios e, no outro lado, repetir os mesmos erros pois não há nenhuma mecanismo que provam que uma certa abordagem não leva aos objectivos desejados.

5.5.3.2 Conclusão

Estão a ser implementados várias abordagens para aumentar a participação do cidadão na governação local mas não há uma sistematização das experiências boas e lições aprendidas nos municípios que possa servir como guião para as administrações municipais a escolher as melhores abordagens para o seu município e de coordenar as próprias actividades com os dos parceiros da sociedade civil.

5.6 Possíveis sinergias com outros programas ou projectos

Quase todos os doadores multi- e bilaterais implementam ou financiam programas e projectos que visam apoiar o Governo de Moçambique com os vários passos da implementação da descentralização, especialmente depois da reforma constitucional. Todos visam, entre outros, fortalecer áreas como prestação de contas, planeamento, responsabilização social, envolvimento dos cidadãos no processos de governação local, tudo de uma maneira sensível ás questões de género e de grupos vulneráveis.

O que diferencia os diferentes programas e projectos é

1. Os principais grupos alvo das actividades. Enquanto uns apoiam o governo central e as suas instituições como tribunal administrativo, parlamento etc., outros canalizam os seus fundos para apoiar organizações da sociedade civil, esperando assim de fortalecer o lado da demanda de uma governação transparente e responsável.
2. A maneira de implementar. Enquanto uns preferem lidar a implementação, outros dão apoio financeiro á instituições governamentais para atividades previamente estabelecidas ou para OSC para que estes implementem as suas actividades.

Os diferentes doadores coordenam as suas abordagens num grupo de coordenação.

A seguir, uma visão geral das atividades dos diferentes parceiros de desenvolvimento.

5.6.1 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD

Desde o início de 2020, o PNUD está a disponibilizar 60 milhões de dólares para apoio ao processo de descentralização em Moçambique através do “Programa de Promoção da Governação Descentralizada”. Durante cinco anos, o programa visa dar apoio ao MAEFP e MEF; os focos regionais serão Nampula, Gaza e Cabo Delgado.

O programa se concentra no aprofundamento da democracia, aumento da voz e da responsabilidade pública, melhoramento a governança no nível local e num melhor engajamento e participação das populações locais em seu próprio desenvolvimento.”²⁵

Com foco nos detentores de direitos, o PNUD busca fortalecer e melhorar a qualidade da participação da sociedade civil, particularmente seu papel na definição e monitoramento da agenda de desenvolvimento, inclusive através do apoio aos mecanismos existentes dos órgãos consultivos provinciais formais, como o observatórios de desenvolvimento, conselhos consultivos distritais e fórum nacional do Mecanismo Africano de Revisão por Pares.

Além disso, concentra-se na operacionalização da política e estratégia de descentralização. O ponto central desse apoio é: o fortalecimento da capacidade dos governos locais de elaborar, monitorar e relatar planos e orçamentos anuais, integração de questões transversais; o desenvolvimento de sistemas de gestão do conhecimento para governança local; e a participação da sociedade civil nesses processos, responsabilizando as autoridades locais.

5.6.2 União Europeia

A União Europeia, UE, apoia a área de boa governação e desenvolvimento com duas iniciativas:

²⁵ https://www.mz.undp.org/content/mozambique/en/home/ourwork/democraticgovernance/in_depth.html

- O apoio financeiro ao Governo de Moçambique para “Promover o aprofundamento do sistema democrático, da transparência, da responsabilidade e do Estado de direito, a fim de tornar o sistema mais sensível às necessidades dos cidadãos e mais protetor dos mesmos, bem como prepará-lo para gerir, atribuir e aplicar futuras receitas.”²⁶
- O apoio á sociedade civil para permitir que as OSC desempenhem o seu papel ao longo de todo o ciclo orçamental, da formulação de políticas ao acompanhamento da execução do orçamento e à prestação de serviços de qualidade pelo Estado, incluindo a nível subnacional. Isso inclui o desenvolvimento das capacidades das OSC para acompanhar e controlar as receitas públicas, as prioridades de investimento e a sustentabilidade da dívida assim como o reforço dos mecanismos institucionais de controlos e equilíbrios “verticais”, por exemplo, na promoção do diálogo entre as OSC, por um lado, e o governo, o Parlamento e outros órgãos de supervisão (Instituição Suprema de Auditoria, Gabinete Anticorrupção, Provedor de Justiça, Comissão dos Direitos Humanos, etc.), por outro lado.

5.6.3 USAID

O USAID está no processo de elaborar uma programa chamado “Fortalecimento da Governança Democrática Local.” Prevê-se que será um programa inter-sectorial integrado com duração de cinco anos e um volume financeiro de 20 milhões de dólares.

Apoiará melhorias sistêmicas na prestação subnacional de serviços públicos nos níveis central, provincial, distrital e / ou municipal e terá três objectivos principais: 1) Reforço da governação democrática das instituições moçambicanas; 2) Reforço da capacidade de prestação de serviços dos governos subnacionais seleccionados; e 3) Aceleração do crescimento econômico resiliente e de base ampla. Mais informações sobre o programa podem ser encontradas no link RFI

A implementação do programa será coordenada em estreita colaboração com as futuras ou correntes atividades do USAID nas áreas de suporte de mídia, fortalecimento da sociedade civil, água e saneamento para a saúde (WASH), saúde primária, educação primária, biodiversidade, ambiente de negócios e atividades das indústrias extrativas. O programa apoiará a descentralização dos governos locais nas províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado..

5.6.4 DFID

Neste momento, DFID está a lançar o concurso para o programa “Transparência e Responsabilidade para um Desenvolvimento Inclusivo” (TAcID). O objetivo deste programa é contribuir para os esforços nacionais para aumentar a transparência governamental, a prestação de contas e a capacidade de resposta às demandas cívicas. Os meios previstos para alcançar estes objectivos incluem uma melhor alocação de recursos e processos de planeamento e tomada de decisão mais participativos e inclusivos. Espera-se que o conjunto dos esforços leve a uma melhor prestação de serviços básicos e contribua para melhores resultados no desenvolvimento humano e redução da corrupção.

Para atingir seu objetivo, o TAcID apoiará as “Iniciativas de Prestação de Contas”. Essas iniciativas consistirão em esforços multilaterais para abordar questões de governação e prestação de contas que estão a dificultar o acesso e a qualidade dos serviços básicos.

Muitos iniciativas ao nível local podem ser bem-sucedidos mas para beneficiar um público mais alargado, precisam ser transformados em estratégias de advocacia para converter os sucessos locais em mudanças de prestação de serviços mais generalizadas. Consequentemente, o programa foi projetado para ir além da entrega de “melhorias locais”, mas também para contribuir para reformas institucionais.

²⁶ União Europeia –República de Moçambique, Programa Indicativo Nacional 2014-2020, p. 8

5.6.5 GIZ - Boa Governação Financeira

O projeto “Boa Governação Financeira” apoia o MEF, o MAEFP o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREM), o Tribunal Administrativo e a Associação de Nacional dos Municípios (ANMM), bem como municípios selecionados nas províncias de Inhambane e Sofala, no estabelecimento e fortalecimento de processos eficientes e transparentes na administração pública.

O projeto trabalha paralelamente em quatro áreas de ação:

1. Fortalecimento da Descentralização: Em conjunto com o MAEFP, o MEF e a ANAMM estão a ser desenvolvidos conceitos para fortalecer e implementar a reforma da descentralização e o projecto apoia a sua implementação em nível nacional assim como municipal.
2. Melhorar a governança financeira em municípios selecionados: O projeto apoia os municípios em vários aspectos como: de geração de renda/impostos, gestão orçamental, controle interno, estratégia de recursos humanos, comunicação com os cidadãos e supervisão pelos Assembleia Autárquica.
3. Reforço do controle financeiro externo: A projecto apoio o Tribunal de Administrativo na auditoria em áreas estratégicas, como indústrias extrativas e complexos projetos de construção pública.
4. Aumentar a transparência dos fluxos financeiros no setor de matérias-primas: O projeto apoia o controle das transferências financeiras das receitas de matérias-primas nas áreas afetadas e, portanto, promove o uso do potencial de desenvolvimento do setor extrativo.

5.6.6 Governos da Suécia, Holanda e Dinamarca

O apoio Sueco para a sociedade civil em Moçambique está estruturado através de um programa chamado AGIR (Programa de Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável). É um programa de apoio e capacitação das Organizações da Sociedade Civil Moçambicanas, cuja primeira fase de implementação decorreu de 2010 a 2014. Desde Janeiro de 2015 até Dezembro de 2020 está a decorrer a segunda fase, com a duração de seis anos, tendo a Embaixada da Suécia como seu principal financiador, com apoio suplementar das Embaixadas da Dinamarca e Países Baixos. O valor total é de aproximadamente 50.000.000.00 Dólares Americanos durante um período de cinco anos.

Ao fortalecer a capacidade das OSC's para assegurarem uma maior participação pública nos processos de desenvolvimento, na promoção do acesso à informação, na exigência da prestação de contas do governo, na luta contra a corrupção, na monitoria das políticas governamentais e na promoção do respeito pelos direitos humanos dos pobres e marginalizados, incluindo igualdade de género, o AGIR espera contribuir para uma melhor governação e uma democracia mais profunda e mais inclusiva em Moçambique.

Durante a segunda fase, o AGIR está a trabalhar com quatro agências de coordenação e responsáveis pelos sub-programas abaixo listados, nomeadamente – IBIS Moçambique, doravante IBIS, DIAKONIA, OXFAMNOVIB e WEEFFECT. Estas agências, designadas Intermediárias, estão, por sua vez, apoiar financeira e tecnicamente cerca de 70 OSC's de todo o país cujas áreas temáticas e planos estratégicos vão ao encontro das áreas temáticas do AGIR.

6 Equidade de género

6.1 Introdução

O conceito “género” refere-se aos papéis socialmente construídos, comportamentos, actividades e atributos que uma determinada sociedade considera apropriados para homens e mulheres. As relações de género variam e mudam numa mesma sociedade de acordo com outras categorias sociais, tais como raça, classe, idade, orientação sexual, etnia e religião. Estes factores não agem de forma independente e criam um sistema que reflecte o "cruzamento" de múltiplas formas de discriminação. As discussões sobre as relações de género não abrangem apenas a análise da distribuição de recursos e poder entre homens e mulheres, mas também a análise sobre as desigualdades entre as outras categorias sociais.

Analisar a equidade de género no âmbito de projectos de desenvolvimento significa compreender de maneira abrangente como as políticas e práticas deste afectam a vida cotidiana de homens, mulheres e outros grupos nas áreas-alvo. O mesmo vale para um análise que visa as perspectivas de outros grupos como jovens, menores chefes de família ou portadores de deficiência ou doença. A análise das necessidades de todos estes grupos sempre deve acontecer em conjunto com representantes dos grupos e ser liderada pela pergunta: como as actividades do projecto podem afectar este grupo em particular.

Tratando-se de um projecto de descentralização e construção de infra-estructuras municipais, analisar-se-á primeiramente o contexto legal para depois estudar em que forma a concepção do projecto leva as necessidades diferentes de homens e mulheres em consideração, a participação das mulheres nos órgãos de decisão local assim como as diferentes necessidades das mulheres como utentes das infra-estructuras assim como sendo envolvidas na sua construção.

6.2 O contexto legal

6.2.1 Análise

Moçambique tem uma legislação muito abrangente e compreensiva em relação à equidade de mulheres e homens e várias políticas para apoiar a implementação destas leis.

A Constituição da República de Moçambique consagra que “o homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural”. Além disso, o Estado Moçambicano aderiu à Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres (CEDAW), adoptou a Plataforma de Acção de Beijing e ainda as declarações relativas à Igualdade de Género e Promoção do Estatuto das Mulheres, a nível do Continente e da Região, respectivamente na União Africana e na SADC.

Especialmente relevante no âmbito deste projecto, é o Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento. Aprovado em 2008, estabelece metas para a SADC no que concerne ao alcance da equidade de género, incluindo a recomendação para se alcançar a quota de participação de 50% de mulheres nos espaços de tomada de decisão.

O princípio constitucional da igualdade foi reforçado na Lei de trabalho que determina que toda pessoa tem direito de ter acesso ao trabalho, desde que reúna os requisitos exigidos ao posto.

Porém, a lei do trabalho prevê situações em que o tratamento igual pode resultar em discriminação. No artigo 11 define os direitos especiais da mulher o que inclui a protecção durante a gravidez, a protecção da dignidade da mulher e a perseguição de sujeitos que ou discriminam contra elas ou cometam actos contra a sua dignidade.

Além de garantir equidade de homens e mulheres, a nível normativo, Moçambique tem feito progressos em termos de garantir o direito dos homens e mulheres, rapazes e raparigas a uma vida livre de qualquer forma de violência e discriminação. Além dos instrumentos a nível internacional e regional assinados ou ratificados, Moçambique possui um Plano Nacional para o Combate e Prevenção da Violência contra a Mulher (2008-2012), a Lei sobre a Violência Praticada contra a Mulher (Lei 9/2009); e o Mecanismo Multisectorial de Atendimento Integrado à Mulher Vítima de Violência (2012). Alguns destes planos estão actualmente em revisão.

6.2.2 Conclusão

O objectivo do PDUL é de fortalecer os processos de descentralização através da construção de projectos de infra-estrutura. Considera-se que a constituição, que garante a igualdade de homens e mulheres em todos aspectos da vida, quanto o Protocolo da SDAC que visa alcançar 50% de mulheres em posições de tomada de decisão²⁷ assim como a Lei de trabalho que protege a mulher contra qualquer discriminação, são uma base legal suficiente para a mulher se beneficiar de forma igual do PDUL.

Foto 4: Mulheres trabalhando na construção civil²⁸



6.3 Incorporação de assuntos de género nos documentos do PDUL

O Project Appraisal Document (Documento de Avaliação de Projecto) é o documento que guia e determina a implementação do projecto. Nele, o Banco Mundial confirma várias vezes o seu compromisso com a promoção da equidade de homens e mulheres. Na página 16, por exemplo, menciona-se que: “It will also support capacity building efforts to incorporate gender equity considerations in the formulation in urban infrastructure and services delivery.”²⁹,

²⁷ Estamos cientes que este indicador de 50% não será alcançado pelo PDUL mas providencia a base legal para exigir das empresas de construção a contratação de pelo menos 30% de mulheres.

²⁸ Benesse, Ângelo, Materiais de construção sustentáveis – experiências de Moçambique, apresentação de Power Point

²⁹ World Bank: Urban Development and Decentralization Project – Appraisal Document, 2019, p. 16

E na página seguinte reafirma que “*This component will also provide support to strengthen social accountability for non-state actors to participate in local government decision making, with a particular attention to women and girls.*”³⁰

Porém, apesar do compromisso com a equidade de gênero, detectaram-se duas áreas que poderiam ser melhoradas:

6.3.1 A segurança urbana / municipal

O Project Appraisal Document não determina quais as áreas de construção podem ser financiados pelo PDUL, alista apenas uma áreas possíveis para as intervenções. “*The participating municipalities will receive their annual allocation to finance a wide range of local infrastructure and services improvements (such as roads, sidewalks, water and sanitation, solid waste management, drainage and erosion control, street lighting, markets and public and community spaces) and capacity development activities related to their core functions*”³¹

O Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal já é mais limitativo, determina para cada sector as despesas elegíveis e não elegíveis. Os sectores mencionados são: Estradas e transporte; água e saneamento; gestão de resíduos sólidos; drenagem e controlo da erosão; mercados e espaços públicos; saúde, educação e instalações administrativas; custos do projecto.³²

Todas estas áreas certamente têm o potencial de trazer benefícios para homens e mulheres, porém, não cobrem uma áreas que é de interesse particular das mulheres, a **segurança urbana**. Nos centros urbanos, mulheres correm um risco muito maior do que os homens de serem:

- **Violadas nas vias públicas.** Este crime pode acontecer a qualquer hora do dia, especialmente em ruas estreitas e pouco movimentada, mas é agravado nas horas depois do pôr do sol. Grupos especialmente susceptíveis para este crime são raparigas que estudam no turno nocturno, vendedoras ambulantes que comercializam alimentos na frente de escolas ou outros lugares públicos assim como qualquer mulher que há de voltar para casa depois do anoitecer.
- **Roubadas e assaltadas.** Como as violações, este delito não há hora certa para acontecer e, durante o dia, pode incidir tanto sobre homens como mulheres. Portanto, mulheres sendo consideradas “o sexo frágil” correm mais risco durante o dia e, mais ainda, a noite. Grupos especialmente vulneráveis são, mais uma vez, as vendedoras ambulantes no regresso para casa e com as receitas todas no bolso. Igualmente susceptíveis são alunas ou estudantes dos cursos nocturnos assim como qualquer mulher andando sozinha nas ruas nocturnas.
- **Assediadas sexualmente em paragens públicas ou transportes colectivos lotados.** Transportes colectivos lotados oferecem uma oportunidade para tocar mulheres em lugares íntimos. Frequentemente, a vítima não tem a coragem de incriminar publicamente o perpetrador ou porque o assedio geralmente é rápido, difícil de provar e ela pode ter medo de ser chamada de “histérica”.

O medo de ser violada ou assaltada impede às mulheres o exercício pleno do seu direito à cidade, uma vez que a maioria das políticas que objetivam garantir a segurança das mulheres nos espaços públicos urbanos acaba negligenciando as construções físicas. Ruas sem saída, vias inadequadamente iluminadas e parques públicos são algumas das circunstâncias sociais e estruturais que instigam sensações de medo para as mulheres nos espaços públicos.

Uma melhor iluminação pública pode ser um dos meios de prevenir assaltos e violações mas há certas limitações. Por exemplo não ajuda quando não há ninguém por perto para socorrer ou quando a distância da estrada bem iluminada para uma via escura é pouca.

³⁰ Ibidem . p. 17

³¹ World Bank, Project Appraisal Document, p. 14

³² PDUL: Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal, p. 12

Além disso, enquanto existem indicadores para medir o acesso a água, estradas ou coleta de resíduos sólidos, um aumento da sensação de segurança no meio da população feminina não é contemplado.

6.3.2 A integração da perspectiva de género nos indicadores de desembolso

O compromisso com a equidade de género reflecte-se na definição dos indicadores (results framework). Visa-se, entre outros, aumentar a percentagem de beneficiários com acesso melhorado a infraestrutura básica, às estradas sazonais ou a serviços municipais de saneamento. Destes beneficiários, 50 % devem ser mulheres.³³

No mesmo documento, porém, na secção que define os indicadores de desempenho que indicam se o município alcançou as metas ou não, estes indicadores deixam de ser desagregados por género, fala-se apenas de pessoas como por exemplo “Número de pessoas com colecta de lixo pelo menos 2 vezes por semana.”³⁴

Esta invisibilidade de género repete-se no “Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal (SDM)”³⁵ que regulamenta como a avaliação do desempenho dos municípios deve ser realizada e como os indicadores devem ser medidos.

O alcance dos indicadores de desempenho é medido através de um sistema de pontos. Ganha-se pontos, por exemplo, pela “Percentagem de aumento da população com melhor acesso a todas as estradas sazonais locais” ou “Percentagem de aumento da população com acesso aos mercados municipais”. As evidências produzidas para o alcance destes indicadores são “Número de pessoas com acesso a todas as estradas sazonais” ou “Número de residentes que vivem dentro de 1km de um mercado municipal”, só para mencionar uns exemplos.

Cerca de 25 anos de discussão sobre “acesso aos serviços de saúde sexual e reproductiva” mostraram que “acesso” não pode ser definido apenas por uma certa distância a percorrer para um determinado serviço, seja este de saúde, um mercado ou uma estrada. Ou seja, a mera disponibilidade dos serviços não significa automaticamente que mulheres tenham acesso a estes. As barreiras enfrentadas dependem do serviço, podem ser culturais, sociais, económicos ou uma mistura destes.

Um indicador, por exemplo, visa medir o “Número de pessoas com acesso a água potável e melhores serviços de saneamento, incluindo domicílios conectados à rede de água e esgoto e / ou domicílios que usam infraestruturas de água e / ou saneamento com segurança”.³⁶ Mesmo com um furo de água perto, pode haver várias barreiras para o seu uso como por exemplo: O marido não deixa o dinheiro suficiente para água e comida, a mulher precisa do dinheiro para cobrir outros custos e prefere buscar água no rio, a mulher é chefe de família e não tem fundos para pagar a água ou ela prefere buscar água num local pouco mais distantes para ter uma desculpa por se afastar por um tempo mais demorado.³⁷

O exemplo do mercado construído sem consulta ampla com a população também mostra que a distância da residência para a infraestrutura não permite tirar conclusões sobre o seu uso pela população masculina e feminina.

Da maneira como os indicadores estão formulados no manual de SDM, parece que os municípios recebem a pontuação independentemente se 50% de mulheres beneficiaram-se dos serviços, como previsto no PAD, ou se a percentagem é consideravelmente menor.

³³ Ibidem p. 34 – 3612

³⁴ Ibidem p. 58

³⁵ Projecto de Desenvolvimento Urbano: Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal (SDM)

³⁶ Ibidem p. 26

³⁷ Baumgart dos Santos M.: Relatório sobre a integração da perspectiva de género no sector de água em Moçambique, Maputo 2013

Outro indicador onde as mulheres ficaram invisíveis é o “Consultas públicas foram realizadas para apresentar o progresso da execução do Plano e Orçamento Municipal (PESOM) (meados do ano e final do ano)” Como já foi mencionado no capítulo anterior, incentivar a participação activa das mulheres nos processos de consultação de discussão requer um esforço adicional. Sem recompensar este esforço com pontos válidos para o alcance do indicador, e tendo em vista que os parceiros do Banco Mundial tentam alcançar exactamente aquele que está escrito no documento, é de se esperar que os técnicos e membros do Conselho Autárquico trabalhem exactamente para isso, independentemente se levam questões de género em consideração ou não

6.3.3 Conclusões

O PDUL mostra as melhores intenções para garantir que o Projecto beneficie homens e mulheres de forma igual, sugerindo, entre outros, indicadores desagregados por sexo. Contudo, a segurança urbana, uma área muito importante para as mulheres, não é explicitamente mencionada para receber subvenções e um aumento da sensação de segurança não é medido nos indicadores.

Na transformação dos indicadores do Projecto para indicadores de desempenho, porém, houve uma “evaporação da política de género”, o aumento da participação das mulheres nos processos de consulta assim como o acesso e o uso dos serviços por mulheres é irrelevante para o alcance dos indicadores. Sem este incentivo, corre-se o risco que as administrações optem pelo caminho mais fácil, deixando tudo como está.

6.4 Capacidade das Administrações Municipais de planear na perspectiva de género

6.4.1 Análise

Planificar com a perspectiva de género significa contemplar e analisar para cada actividade ou acção prevista qual poderia ser o impacto diferente desta acção para homens e mulheres. Esta abordagem vale tanto para a elaboração de uma estratégia para um projecto de desenvolvimento quanto para um plano de desenvolvimento municipal, seja este um plano de gestão do solo, de urbanização ou de qualquer outra actividade de desenvolvimento. Todos estes planos devem garantir que proporcionam uma rota que garante aos homens e mulheres um acesso equitativo aos recursos e serviços públicos.

Geralmente, o primeiro passo para a elaboração de qualquer plano é a análise da situação actual; esta deve fornecer informações sobre o uso de um serviço por homens e mulheres e as consequentes diferentes necessidades.

Tabela 6: Questões a serem investigados durante a análise da situação actual do município para uma inclusão da perspectiva de género nos diferentes planos.

Planos previstos no PDUL	Aspectos necessários para uma análise de género
Mobilidade e Estradas	Mulheres e homens usam as vias públicas com intenções diferentes, mulheres vão a busca de água e a machamba enquanto homens deslocam-se mais para trabalhos formais, mulheres levam familiares para as unidades sanitárias, crianças para escola etc. Aspectos a serem analisados incluem: Que usa que estrada ou via para ir aonde para fazer o que? Acompanhado por quem? A que hora
Água e Saneamento	Geralmente, mulheres usam as fontenárias públicas para buscar água ou lavar roupa enquanto homens precisam de água para o seu gado (especialmente na província de Gaza).

Planos previstos no PDUL	Aspectos necessários para uma análise de género
	Aspectos a serem analisados incluem: Quem usa que tipo de fontenária para que e a que hora? Quem gere a fontenária e quem é responsável para a compra de peças sobressalentes e conserto de avarias?
Controlo de Enchentes e Erosão	Devido aos papéis diferentes de género, mulheres, sendo responsáveis pela procura de lenha, a agricultora, e homens, responsáveis pela abertura de campos, pastagem do gado, podem ter papéis diferentes na prevenção da erosão e de enchentes. A análise de género deveria analisar os papéis diferentes se mulheres na prevenção destas desastre,
Gestão de Resíduos Sólidos	Famílias chefiadas por mulheres frequentemente vivem em habitações informais mais distantes do centros urbanos onde os carros de colheira de lixo têm maior dificuldade de aceso. Os seus filhos correm o risco de contrair vários doenças brincando perto de lixeiras, e o tratamento destes pode aumentar a sua vulnerabilidade económica. A análise da situação actual deveria fornecer informações sobre como as mulheres, e particularmente as chefes de família são afectadas pelos resíduos sólidos e quantas beneficiarão do projecto
Mercados Municipais e Espaços Públicos	A respeito de mercados municipais, mulheres desempenham os papéis de vendedora e compradora,, em cada um tem necessidades diferentes. Como vendedora, por exemplo de higiene pessoal (casa de banho separado e com água) e da mercadoria guardada (geralmente mulheres vendem alimentos), como compradora de vias de acesso já que costuma usar vias diferentes do homens. O mesmo vale para espaços públicos onde, por exemplo, campos desportivos e parques raramente são utilizados por mulheres sozinhas. A análise da situação deveria delinear os papéis diferentes e as resultantes necessidades.

Uma análise do planos de alguns municípios visitados³⁸, porém, revela que os técnicos de planeamento aparentemente têm dificuldades de elaborar planos que garantem a homens e mulheres um acesso equitativo aos recursos e serviços públicos. Geralmente, menciona-se mulheres como um grupo separado, junto com outros grupos vulneráveis como deficientes, jovens e portadores de deficiência ou doença que merecem algumas atividades particulares para reduzir a sua vulnerabilidade ou até de caridade como doações. O “Plano de Estrutura Urbana”³⁹ do município de Gurulé⁴⁰, por exemplo define que:

Para os propósitos deste relatório, os grupos vulneráveis analisados incluem pessoas que vivem em assentamentos informais, mulheres (especialmente aquelas que lideram famílias monoparentais), órfãos e pessoas vivendo com HIV/SIDA”⁴¹

A análise da situação das mulheres limita-se ao seguinte paragrafo:

³⁸ Nem todos os municípios tiveram planos de urbanização ou desenvolvimento elaborados, prontos a partilhar com a consultora.

³⁹ Conselho Municipal da Vila de Gurulé: Plano de Estrutura Urbana - Análise da Situação Actual Volume I, Gurulé 2019

⁴⁰ O objectivo aqui não é o de criticar os técnicos de Gurulé que certamente deram o seu melhor para a elaboração destes planos mas de usar este para delinear possíveis áreas de melhoramento em todos os planos revistos.

⁴¹ Ibidem p. 28

As mulheres permanecem sub-representadas na economia formal, têm menos acesso à educação e ao conhecimento em relação a saúde e riscos de saúde e têm maior probabilidade de ficarem desamparadas no caso de morte ou abandono do cônjuge.⁴²

No resto do documento de 132 páginas descreve-se as infraestruturas e serviços do município de uma forma insensível às questões de género.

Consequentemente, o “Plano de Execução e Implementação” não leva as necessidades específicas das mulheres em consideração e os indicadores medem apenas os número de população que beneficia de um certo serviço.⁴³

O Plano Quinquenal do mesmo município, inclui como um ponto estratégico “ A valorização da Mulher, protecção da Criança e da Pessoa Idosa” e determina como actividades prioritárias de “Sensibilizar as mulheres, em particular as chefes de agregados familiares para participarem nas aulas de alfabetização e educação de adultos” e de “fortalecer as actividades das associações femininas, apoiando em várias vertentes.” Enquanto certamente são actividades necessárias, o resto do documento não analisa como mulheres poderiam beneficiar dos outros 5 pilares propostas naquele plano.⁴⁴

Desta forma, corre-se o risco e perpetuar a imagem da mulher como fraca e vulnerável, precisando de uma atenção particular e de caridades mas não de uma pessoa que, junto aos homens, pode decidir sobre o futuro da sua comunidade.

6.4.2 Conclusão:

Em geral, as administrações municipais estão conscientes da necessidade de um planeamento na perspectiva do género. Porém, na falta de capacidade técnica adequada, deixam de analisar em cada actividade planeada como poderia impactar de forma diferente nos homens e nas mulheres, levando as circunstâncias particulares de cada sexo em consideração, mas incluem umas actividades tradicionalmente consideradas femininas nos seus planos.

6.5 Mulheres e projectos de infra-estrutura

6.5.1 Participação na identificação dos projectos

6.5.1.1 Análise

Para que mulheres se beneficiem de forma igual dos projectos de infra-estrutura é primordial que elas participem em pé de igualdade nos processos de planeamento destes. No capítulo anterior já se abordava de forma abrangente os diferentes mecanismos de participação e de que forma estes podem facilitar ou dificultar a participação das mulheres. Aqui resumem-se apenas os aspectos mais irrelevantes:

Ainda existem vários factores que dificultam a participação em pé de igualdade das mulheres nas reuniões de auscultação ou planeamento, entre estes:

- O nível académico geralmente mais baixo das mulheres as deixa tímidas para falar em público,
- Tradicionalmente, uma mulher não pode falar primeiro do que os homens e nem sequer emitir uma opinião diferente de um homem numa posição social mais elevada do que ela. Isso seria considerado falta de respeito e pode haver consequência para a mulher.

⁴² Ibidem p. 29

⁴³ Conselho Autárquico da Cidade de Gurúê: Plano de Estrutura Urbana, Plano de Execução e de Implementação, Volume IV

⁴⁴ Estes pilares são Consolidação da Unidade, Paz e Reconciliação Nacional; Boa Governação, Descentralização e Combate à Corrupção; Desenvolvimento Social e Humano onde encontra-se o paragrafo sobre as mulheres; Desenvolvimento da Economia Local e Sustentabilidade Financeira da Autarquia; Desenvolvimento de Infra-estruturas e Prestação de Serviços Básicos aos Autarcas e; Cooperação Inter - Autárquias e Internacional.

Nos anos passados houve algumas experiências capazes de contornar estes obstáculos. O mais bem-sucedido é que:

1. Formam-se um ou mais grupos de mulheres por bairro. Pode até haver grupos de mulheres diferentes como jovens, mães solteiras ou viúvas para poder captar as diferentes experiências delas.
2. Em seguida, num espaço seguro e acompanhadas por uma facilitadora, as mulheres discutem a sua situação e a suas necessidades, em caso do PDUL em relação á infra-estrutura. Este processo pode levar várias sessões porque muitas mulheres não estão acostumadas a este tipo de processos.
3. Uma vez identificadas as suas necessidades, o grupo identifica uma ou duas porta-vozes que articulam os seus interesses na sessão de auscultação ou planeamento. Caso exista mais de um grupo de mulheres por bairro, pode haver uma sessão de alinhamento entre os grupos.

Preparando as mulheres antecipadamente, diminui-se o risco de ter muitas mulheres presentes sem se articular.

6.5.1.2 Conclusão

Actualmente, a participação das mulheres no planeamento municipal ainda deixa muito a desejar. Porém, se previamente, elas forem preparadas a identificar e articular os seus interesses, pode-se ultrapassar as barreiras da sua participação. As reuniões são ainda mais bem sucedidas quando facilitadas por mulheres.

Foto 5: Mulheres ceifando areia



6.5.2 Mulheres como trabalhadoras nos projectos de infra-estrutura

6.5.2.1 Análise

Um projecto de construção de infra-estruturas não beneficia apenas as comunidades providenciando serviços melhorados, mas também as empresas de construção e seus trabalhadores. Tradicionalmente, os trabalhadores destas empresas eram homens, considerava-

se que mulheres não tinham a força suficiente para desempenhar um trabalho pesado e havia poucas engenheiras capacitadas. Segundo a Directora Nacional de Urbanização e Habitação,

“Hoje, há sempre a preocupação do envolvimento da mulher em todos os níveis, tem enfoque na mulher. Na área da construção não importa se é mulher ou homem, havendo capacitação pode ser tanto mulher como homem.”

Esta abordagem, porém, raramente chega aos níveis locais onde ainda prevalece o preconceito de que trabalho de construção é pesado demais para a mulher. Para poder empregar pelo menos algumas em postos de trabalho femininos típicos tais como cozinheira ou encarregada de limpeza ou acenando as bandeiras na construção de estradas.

Estudos recentes mostram que há experiências muito boas empregando senhoras na construção civil e de estradas.⁴⁵ Como muitas mulheres trabalharam vários anos na machamba, usam frequentemente o pilão pesado e, em caso de migração do marido, desempenham vários tipos de trabalho em casa, elas têm quase a mesma força física como um homem. Num projecto de construção de estrada em Zâmbia acompanhado pela consultora, por exemplo, mulheres espalharam brita e areia, faziam blocos e quase todos outros trabalhos, excepto os mais pesados como o trabalho com rolo compressor.

Contudo, para se conseguir que houvesse trabalhadoras femininas em cargos considerados masculinos, era preciso um esforço de vários lados:

1. Do lado do financiador do projecto que convenceu a empresa de construção para aceitar uma política definindo que pelo menos 30% dos trabalhadores deveriam ser mulheres. Além de apoiar a empresa na elaboração da política, a ajudou também na implementação e monitoria dos resultados.
2. Um trabalho de sensibilização nas comunidades para que os esposos, pais e a comunidade em geral aceitassem que as mulheres trabalhem no meio de tantos homens e numa profissão tradicionalmente considerada masculina.

Durante as entrevistas tanto ao nível local quanto nacional, uma iniciativa que aumentasse a percentagem de mulheres trabalhando na construção civil foi muito bem-recebida. Uma vereadora de Xai-Xai explicou:

Seria muito bom se houvesse mais mulheres trabalhando na construção. Elas têm força, só precisam aprender mais um pouco, como fazer cimento ou como fazer blocos. Mas já há algumas que fazem, ou para si mesmas ou para vender. Para alguém contratar elas, precisa de um pouco de motivação, senão nada vai acontecer. Uma política só não traz as mudanças.

6.5.2.2 Conclusão

A área da construção ainda é considerada uma área predominantemente masculina com mulheres desempenhando papéis tradicionalmente femininos. Pode-se aumentar o número de mulheres na construção com as políticas necessárias e a monitoria da sua implementação.

6.5.3 Efeitos potencialmente negativos do projecto para mulheres

6.5.3.1 Análise

Além de trazer benefícios para os homens e mulheres da população alvo, projectos de infra-estrutura podem trazer vários efeitos negativos para as mulheres mais vulneráveis. Como uma infecção com HIV/SIDA, uma gravidez precoce e/ou indesejada, um aumento de *violência baseada no género* ou uma combinação de todos.

⁴⁵ Baumgart M: Report on the baseline survey of the Sensitization of Project Area Inhabitants on Communicable Diseases - HIV/Aids, STIs, Malaria; Gender Mainstreaming and Environmental Protection under the Chinsali – Nakonde Road Rehabilitation Project, Lusaka, 2019

O perigo é maior quando a construção da obra envolve o estabelecimento de um acampamento para acomodação dos trabalhadores. Uns procuram uma “esposa” para o tempo da obra para serviços regulares “serviços de cama e mesa” e a abandonam, frequentemente com um filho, assim que a obra terminou. Outros preferem ter várias namoradas e outros costumam ir beber nas comunidades adjacentes, especialmente em dias de pagamento, e procurar mulher no local da bebedeira. Raramente usa-se o preservativo, seja “porque não se usa entre casados”, seja porque é considerado uma falta de confiança, seja porque a mulher não tem o poder de negociação ou porque simplesmente não pensaram nisso.

Durante as entrevistas mencionou-se que em todos os municípios está-se ciente deste problema e que pretende-se trabalhar o máximo possível com mão de obra local. Isso pode diminuir o índice de efeitos negativos. Porém, o simples facto de um número considerável de homens ganhar, de repente relativamente muito, em combinação com um alto índice de mulheres vulneráveis é suficiente para aumentar o índice de gravidez indesejada, de HIV/SIDA e de violação de mulheres e jovens. Enquanto as mulheres geralmente investem o dinheiro ganho nos seus filhos, muitos homens usam o seu salário para os seus próprios prazeres, entre estes álcool e namoradas.

Aumentar o número de mulheres como trabalhadoras na construção certamente contribuirá para a diminuição dos efeitos negativos das obras. Outras medidas bem-sucedidas são sessões de sensibilização e capacitação para as mulheres mais vulneráveis como menores, vendedoras ambulantes perto da obra ou mulheres envolvidas em sexo transaccional.

6.5.3.2 Conclusão

Além de benefícios, os projectos de construção de infra-estructuras correm o risco de aumentar a vulnerabilidade das mulheres e adolescentes. O aumento repentino do número de homens com um poder aquisitivo maior do que a população vulnerável resulta frequentemente num aumento do número de gravidez indesejada e/ou precoce, do índice de HIV/SIDA ou de Violência Baseada no Género. Medidas preventivas bem-sucedidas incluem a contratação de mulheres, políticas de tolerância zero das empreiteiras a sessões de sensibilização das camadas mais suscetíveis á exploração sexual.

Foto 6: Mulheres utilizando uma fontenária



7 Conclusões e Recomendações

7.1 Para o MAEFP

7.1.1 *Profissionalizar o papel dos secretários do bairro*

Conclusão: Os Secretários do Bairro são o principal elo de comunicação entre a administração municipal e as comunidades nos bairros, seja na hora de mobilização para reuniões, seja na representação dos interesses dos moradores em reuniões com os governantes. Na hora de mobilizar a comunidade para participar numa reunião convocada pela administração municipal, frequentemente tendem convocar priorizar os membros do seu próprio partido ou seu ciclo de amigos e conhecidos. Em reuniões convocadas pela administração, favorecem os interesses próprios ou dos seus co-partidários e amigos e tendem a negligenciar os dos outros membros da comunidade.

Recomendação: São necessárias estratégias mais eficazes para a organização e participação comunitária no desenvolvimento da sua governação, especialmente a nível de bairros, de modo a consolidar a legitimidade e a capacidade dos secretários de bairro. São precisas linhas de orientação nacionais claras para continuar a profissionalizar o papel dos secretários de bairro, e complementá-las com legislação a nível municipal, nomeadamente posturas, que definam regras para a escolha e actuação dos secretários de bairro. Estas regras deveriam incluir orientações para a capacidade administrativa do secretários do bairro assim como regras para a separação da vida política da tarefa de secretário de bairro com o objectivo de garantir que será um representante de raiz comunitárias.

7.1.2 *Elaboração de um guião das abordagens*

Conclusão: Estão a ser implementadas várias abordagens para aumentar a participação do cidadão na governação local mas não há uma sistematização das experiências boas e lições aprendidas nos municípios que possa servir como guião para as administrações municipais a escolher as melhores abordagens para o seu município e / ou de coordenar as próprias actividades com os dos parceiros da sociedade civil. A comunicação sobre vantagens e desvantagens está a ser complicada por causa de uma nomenclatura não unificada.

Recomendação: Encoraja-se o MAEFP, em cooperação com a ANAMM e as OSC, de liderar a elaboração de um guião que:

- Unificasse a designação de todas ferramentas de participação do cidadão na governação local todos usarem o mesmo nome pela mesma actividade.
- Explicasse claramente e fundado em evidências quais as vantagens e desvantagens de cada ferramenta e como deveria ser aplicada na comunidade,
- Fornecesse orientações para os municípios sobre como escolher a abordagem mais adequada para o município e como coordenar as diferentes abordagens implementadas pelos parceiros da sociedade civil;

7.1.3 *Estabelecer e implementar mecanismos de responsabilização*

Conclusão: A Lei Moçambicana tem regulamentos claros sobre as responsabilidades laborais e éticas dos funcionários públicos. Existem vários mecanismos que deveriam controlar o cumprimento das administrações públicas com estas leis, ao nível municipal, por exemplo, as Assembleias Autárquicas, os SAMCom e outros mecanismos da sociedade civil.

Porém, quando uma irregularidade é descoberta, frequentemente há pouca ou nenhuma consequência para os infratores, eles costumam ficar impune, algo que certamente não aumenta a confiança dos munícipes na sua administração.

Recomendação: Sugere-se que o MAEFP, em cooperação com os municípios e parceiros de desenvolvimento, estabeleça políticas e procedimentos para o caso de irregularidades serem detectadas e que garanta que estas são implementadas consistentemente.

7.2 Para o PDUL

7.2.1 Estabelecer indicadores sensíveis ao género

Conclusão: O PDUL mostra as melhores intenções para garantir que o projeto beneficie homens e mulheres de forma igual, sugerindo, entre outros, indicadores desagregados por sexo. Na transformação dos indicadores do projecto para indicadores de desempenho, porém, houve uma “evaporação da política de género”, o aumento da participação das mulheres nos processos de consulta assim como o acesso e o uso dos serviços por mulheres é irrelevante para o alcance dos indicadores. Sem este incentivo, corre-se o risco que as administrações optem pelo caminho mais fácil, deixando tudo como está.

Recomendação: Encoraja-se o PDUL de rever os indicadores do projecto assim como os para as Subvenções de Desempenho Municipal para reflectirem o compromisso do PDUL com a equidade de género. Em **anexo 3** encontra-se uma tabela com os indicadores e seus meios de verificação propostos.

7.2.2 Contratação de mulheres obrigatória

Conclusão: A construção civil ainda é considerada uma área predominantemente masculina, mulheres são restritas a áreas tradicionalmente consideradas femininas como limpeza, cozinha ou trabalhos de suporte na construção como abanar bandeiras. Esta prática viola claramente a constituição da República e vários compromissos internacionais assinados pelo GdM que todos garantem a igualdade de homens e mulheres em todas as áreas.

Recomendação: Todos entrevistados concordaram unanimemente que, para garantir que pelo menos 30% dos trabalhos sejam executados por mulheres, dever-se-ia estabelecer regras para concurso público para a construção determinando que apenas aquelas empresas estão elegíveis para ganhar o concurso que se obrigam a contratar pelo menos 30% de mulheres para a sua mão de obra. Este compromisso deve ser parte do contrato e ser fiscalizado pelo projecto.

Para garantir que haja um número suficiente de mulheres qualificadas dever-se-ia realizar no início do projecto cursos de capacitação de mulheres em tarefas semiqualficadas como, por exemplo, fazer cimento, produção de blocos ou algo similar

7.2.3 Política de tolerância zero a todas formas de Violência Baseada no Género

Conclusão: Os projectos de construção de infra-estructuras correm o risco de aumentar a vulnerabilidade das mulheres e adolescentes. Este risco é ainda maior quando constrói-se um campo de acomodação para os trabalhadores mas mesmo o simples aumento de homens com dinheiro pode pôr as mulheres em risco de violação, gravidez indesejada e/ou infeção com HIV/Sida ou outras doenças sexualmente transmissíveis.

Recomendação: Para diminuir o possível impacto negativo do projecto para as mulheres, o PDUL deveria:

- Exigir a existência de uma política de tolerância zero em relação á VGB para qualquer empreiteiro a ser contratado pelo projecto que inclui um código de conduta que todos funcionários e trabalhadores da empresa de construção assim como os seus fornecedores deveria assinar. Este código deve explicar claramente:
 - As Leis em vigor no País,

- O comportamento desejado, tolerado e proibido,
- As sanções correspondentes a cada comportamento não aceite. As sanções deveriam variar de acordo com a severidade da infração, de, por exemplo uma advertência em caso menos severos, dedução de salário em casos mais graves e demissão e denuncia na polícia em casos severos.
- Os mecanismos de queixa assim como os de suporte para vitimas potenciais. Isso inclui suporte psicológico, medico a legal.
- Monitorar a implementação destas políticas,
- Contratar OSCs nacionais para realizar sessões de sensibilização com os trabalhadores, separadamente com as mulheres e homens para garantir uma boa participação. Obrigar contratualmente o empreiteiro a liberar os trabalhadores durante estas secções;
- Contratar OSC nacionais para sessões de sensibilização nas comunidades adjacentes.

7.3 Para os Municípios com apoio do PDUL

7.3.1 *Aumentar os conhecimentos do munícipes a respeito dos seus direitos*

Conclusão: Segundo o estudo de literatura, apenas entre 25 e 50% dos munícipes sabem que tem o direito de participar no planificação do Município e entre 50 e 75% conhecem o direito de criticar o Governo. Especialmente o fraco conhecimento do direito a participar na planificação pode haver consequências directas na participação nas auscultações ou outros eventos de planeamento, monitoria ou informação.

Recomendação: Encoraja-se as administrações municipais de colaborar com ONGs locais, rádios (comunitários) e outros média para realizar campanhas para aumentar os conhecimentos dos munícipes a respeito do seu direito de participar no planeamento municipal. Estas campanhas deveriam ser dedicadas especialmente para pessoas nos bairros periféricos e levar o nível de alfabetização em conta. Adicionalmente, devem realçar o **direito das mulheres a participarem** e salientar a necessidade de todos grupos populacionais (mulheres, jovens, portadores de deficiência e doença) se articularem.

7.3.2 *Fortalecer as capacidades das administrações municipais de planear na perspectiva de género*

Conclusão: Em geral, as administrações municipais estão conscientes da necessidade de um planeamento na perspectiva do género. Porém, na falta de capacidade técnica adequada, deixam de analisar em cada actividade planeada como poderia impactar de forma diferente nos homens e nas mulheres, levando as circunstâncias particulares de cada sexo em consideração, mas incluem umas actividades tradicionalmente consideradas femininas nos seus planos.

Recomendação: Recomenda-se de realizar capacitações na área de planeamento na perspectiva de género. Estas capacitações deveriam ter uma introdução de uns dias mas a sua grande parte deveria consistir no apoio “*on-the-job*” dos funcionários no processo de planeamento para garantir que estes têm a capacidade de aplicar na prática o conteúdo da formação.

7.3.3 *Responsabilidade social – abordagem metodológica*

A descentralização do poder de decisão dos eleitos para as comunidades é uma meta ainda não alcançada nos diversos processos da planificação participativa, seja nas visitas de auscultação/planeamento participativo, seja nos conselhos consultivos ou outros grupos representando a comunidade. Cada tipo de ferramenta apresenta as suas limitações específicas. Em seguida, os dois grupos principais serão discutidos.

7.3.3.1 Grupos pré-estabelecidos

Conclusão: Os Conselhos Consultivos no diferentes níveis (distrital, posto administrativo povoado e localidade) e outros grupos preestabelecidos como SAMCom têm várias limitações:

- Grupos cujos membros são seleccionados ou pelo conselho autárquico ou por outra instituição, correm o risco de serem dominados por grupos de interesse político, económico ou uma mistura destes e representarão estes interesses nas sessões de consulta.
- Os CCs dificilmente conseguem representar a diversidade das opiniões e sugestões dos munícipes, especialmente dos mais vulneráveis. Como a Lei prevê que devem ser escolhidos “pessoas influentes”, os membros destes grupos geralmente são pessoas educadas. Espera-se, por exemplo, que os directores das escolas representem os interesses ligados á educação e os dos hospitais e postos de saúde as necessidades relacionadas á saúde. Enquanto têm um conhecimento técnico muito valioso nas suas áreas, nem sempre estão cientes das necessidades das populações carentes em relação a estes serviços e, conseqüentemente, não conseguem representar os interesses destes grupos populacionais.
- Outro factor limitante é que vários membros aprontados para participarem ou não têm tempo ou interesse para assumir um compromisso a longo prazo como o de colaborar no CC.

Recomendação: Tendo em vista as restrições inerentes aos CC e de outros grupos seleccionados para qualquer iniciativa, e dado que muitos municípios decidiram trabalhar preferencialmente com outros mecanismos de participação, recomenda-se de **não estabelecer** ou reactivar grupos fechados para a consulta das prioridades locais a respeito de projectos de infraestrutura a serem construídos com os fundos do PDUL.

Esta recomendação não inclui grupos de interesse dos munícipes que se formaram em volta de um interesse comum como, por exemplo, associações de mulheres, agricultores, vendedores ambulantes ou de mercados municipais. Todos estes grupos deveriam ser envolvidos nos processos de auscultação dentro dos seus bairros.

7.3.3.2 Consultas públicas / orçamento participativo

Conclusão: As **auscultações públicas** também representam algumas limitações, seja em relação com a representatividade, seja com a transparência da decisão da inclusão ou exclusão de sugestões:

- Frequentemente, a mobilização é realizada a partir das estruturas partidárias e prioriza a participação de certos grupos.
- A maneira actual de consulta pública dificulta a participação em pé de igualdade de mulheres, jovens e grupos vulneráveis.
- Consultas sem preparação anterior tendem identificar apenas interesses imediatos e menos os estratégicos de cada grupo.
- Consultas apenas realizadas por bairro têm um foco muito localizado e tendem ignorar interesses ou necessidades que são grandes demais para um bairro mas que podem ser relevantes para o município todo. Exemplos são campos desportivos para meninas e meninos ou centros de apoio para mulheres vitima de violência baseada no género
- A incorporação das prioridades dos munícipes é facultativa, os membros do CA têm a última palavra sobre o que vai ser implementado ou não e raramente comunicam os motivos pelas suas escolhas aos munícipes,
- Sem conhecer os limites financeiras, os munícipes tendem pedir projectos grandes demais para as capacidades financeiras dos municípios e ficam frustradas quando estes não são implementados. Esta situação agrava-se quando há vários actores

governamentais e não-governamentais que paralelamente identificam as necessidades dos munícipes sem coordenação sobre o processo de tomada de decisão.

Segundo a literatura, os **orçamentos participativos** podem ou não ter as mesmas limitações como as auscultações em relação á preparação e realização do evento da escolha das prioridades locais. Porém, em comparação com as auscultações, têm as seguintes vantagens:

- É um processo deliberativo, a decisão sobre os investimentos prioritários cabe aos munícipes. Assim, as reuniões perdem o seu carácter de consulta, mas se tornam decisivas e os conselhos autárquicos têm a obrigação de implementar as prioridades definidas.
- O orçamento e a sua utilização são publicados antes e durante todo o processo o que garante uma maior transparência;
- A maioria das pessoas entrevistadas, tanto da administração municipal como da sociedade civil, mostraram-se interessadas no OP. Assim, com o apoio do PDUL, teriam a possibilidade de ganhar as primeiras experiências e, no caso dum sucesso, de integrá-lo nas suas políticas;

Recomendações: O Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal estabelece que o PDUL alocará 45 milhões para subvenções com base no desempenho, SDM. A gestão destes fundos deve seguir os mesmos procedimentos como as transferências intergovernamentais.

“Os SDM darão aos Municípios elegíveis financiamento adicional para incentivar o melhor desempenho das funções centrais. As SDM complementam o sistema de transferências intergovernamentais do GdM para os Municípios

Estas subvenções providenciarão predominantemente recursos aos Municípios para planificar, projectar, executar, operar e manter a infraestrutura urbana e serviços básicos (investimentos prioritários em infraestrutura urbana que foram identificados e reflectidos nos seus planos anuais de investimento Municipal).

Os Municípios serão responsáveis pelo planificação e implementação dos sub-projectos financiados com as SDM e os fundos das subvenções serão reflectidos nas receitas e despesas dos seus orçamentos anuais.

Durante a pesquisa de campo, praticamente todas administrações municipais mostraram-se interessados em aplicar o orçamento participativo no seu município. Tendo em vista o interesse dos Conselhos autárquicos nesta ferramenta e dada a maior transparência desta ferramenta na tomada de decisão e gestão dos fundos recomenda-se que o PDUL apoie os municípios interessados na **utilização do orçamento participativo** com os fundos destinados a construção de infraestrutura. Caso os municípios não se sentem preparados para a aplicação do Orçamento Participativo, a segunda escolha será uma versão aperfeiçoada das auscultações comunitárias.

Tanto para os orçamentos participativos quanto para as auscultações comunitárias, os eventos deveriam ser preparados e realizados da seguinte forma:

1. Determinação do valor a ser alocado para cada bairro. Recomenda-se de informar os munícipes a respeito do valor a ser alocado para um determinado bairro mesmo se não implementar o OP pois aumenta a transparência, garante um planeamento mais realístico e não cria expectativas exageradas.
2. Divulgação do evento através de todos os canais de informação para garantir uma universalização do acesso. Além do uso dos meios convencionais via secretário do bairro, isso inclui a colaboração com OSCs, associações de base, grupos religiosos ou de desporto, rádio (comunitário) ou panfletos.
3. Preparação anterior de membros de grupos vulneráveis (mulheres, jovens, idosos ou portadores de HIV/Sida ou de deficiência) antes do dia do evento para que estes se

conscientizem sobre as suas necessidades a ganhem e confiança de as apresentar numa plateia.

4. Contratação de um grupo de facilitadores masculinos e femininos experientes em métodos participativos que possa garantir uma facilitação neutra e a inclusão de todos os interesses. Durante o evento, dever-se-ia encorajar a participação de mulheres, jovens e portadores de deficiência e doença a articularem os seus interesses.
5. Durante a reunião, todos os participantes deveriam apresentar as suas propostas na plenária. Os facilitadores devem agrupar as propostas de acordo com os sectores (água, energia, estradas etc.) Em seguida, as sugestões deveriam ser discutidas, ou na plenária ou em grupos. Isso daria mais uma possibilidade para os cidadãos formarem as suas opiniões sobre as suas prioridades. A seleção das prioridades deveria acontecer em voto secreto.
6. Para garantir a participação de pessoas pouco letrados, a reunião deveria ser administrada na língua local com uso de desenhos para os iletrados.
7. No caso do orçamento participativo, no final de cada reunião deverá ser criado um “Grupo de Monitoria Participativa”, composto por quatro munícipes não integrantes de qualquer estrutura da Administração Pública Local, para acompanhar todas as fases do processo ao nível do bairro, incluindo a execução dos projectos.
8. Por cada sessão pública de bairro, orçamento participativo ou auscultação, deverá ser produzida uma acta com os resultados obtidos em termos de participantes, projectos propostos e sua priorização, assim como dos membros que vão compor o Grupo de Monitorização Participativa. Esta acta deverá ser publicitada no mural do município.
9. Validação das propostas / estudo de viabilidade. Este passo envolve a avaliação técnica das propostas e, no caso da auscultação, também a financeira. Depois de concluída a análise técnica, os resultados da avaliação devem ser enviados para os Postos Administrativos (nos casos das cidades), para os Secretários de Bairro e para os Grupos de Monitoria Participativa para informação junto da população. Isso vale tanto para os orçamentos participativos como para as auscultações onde os munícipes serão informados a respeito da escolha dos projectos assim como os seus motivos.
10. Uma vez validadas, as propostas serão incluídos nos planos e orçamentos municipais. Seria interessante de distinguir os projectos financiados via OP no Orçamento Municipal . Só assim se torna possível isolar as intervenções do OP, de forma a conseguir avaliar os graus de eficácia e de eficiência associados ao processo, comparando-os com os graus correspondentes à execução dos restantes investimentos realizados pelo CA no mesmo período. Esta pode ser uma análise interessante para ajudar a compreender de que forma o OP permite a introdução de melhorias no funcionamento interno do próprio CA.
11. Em seguida, começa a execução dos projectos que, nos casos do OP, deveriam ser monitorados pelo Grupo de Monitoria Participativa. .
12. No fim de um ciclo de execução de projectos, sugere-se uma avaliação do processo que será essencial para a constituição de uma base documental sobre toda a dinâmica de participação.

Nesta proposta, a diferencia entre a auscultação e o orçamento participativo é apenas na tomada de decisões. Enquanto na auscultação, o poder decisivo fica com o conselho autárquico, no orçamento participativo é passado para os munícipes.

Em anexo 4 encontra-se um fluxograma que visibiliza os diferentes passos.

7.3.4 Coordenar as diferentes iniciativas no seu município

Conclusão: Em vários municípios visitados, há pouca continuidade das iniciativas bem-sucedidas e, frequentemente, implementam-se várias abordagens ao mesmo tempo no mesmo município.. Esta prática leva a fraca sustentabilidade de abordagens bem-sucedidas assim como confusão por parte dos munícipes que, depois de estar habituados a uma abordagem têm que se adaptar a outra ou até ter que lidar com diferentes metodologias no mesmo bairro. Além

disso, muitas ferramentas são práticas experimentais que carecem consolidação metodológica e de uma maior consistência no suporte político.

Recomendação: Para poder coordenar as diferentes abordagens da sociedade civil e do conselho autárquico, recomenda-se de designar um ponto focal. Este, deveria:

- Realizar reuniões regulares, de dois em dois meses ou trimestrais, com as organizações da sociedade civil trabalhando na área da participação dos munícipes na governação local. Estas reuniões servirão para saber que faz o que ande e com quem com a finalidade de sobreposição de diferentes iniciativas.
- Ajudar os municípios a colher, sistematizar e documentar os resultados e impactos de cada mecanismo aplicado para estabelecer uma “memoria municipal”. Este sistema de documentação deveria incluir as atividades realizadas, os resultados imediatos alcançados, por exemplo número de pessoas com melhores conhecimentos, número de pessoas envolvidas numa certa iniciativa assim como o impacto das atividades medido através das mudanças alcançadas (melhoria de atendimento ao público através da pontuação comunitária).

Anexo 1: Bibliografia

ANAMM: Estratégia de Promoção da Governação Municipal Participativa em Moçambique, Maputo, 2017

Concern Universal: Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios – MuniSAM, Maputo, Janeiro 2013

Conselho Autárquico de Quelimane: Mecanismos usados para participação das autoridades comunitárias e o cidadão na governação participativa, Quelimane, 2017

Conselho Municipal de Maputo: Experiência do Orçamento Participativo do Município de Maputo, Córdoba 2016

Conselho Municipal de Quelimane: Orçamento participativo de Quelimane, Manual Metodológico, Quelimane 2014

Diálogo (Democratic Governance Support Programme): Project Completion Review, 2017

Dias, N.: Orçamentos Participativos e Planificação Participativa em Moçambique – Proposta de diferenciação e articulação metodológicas Maputo 2015

Dos Santos Matos, A., Da Graça e Costa, M. S.: Colectânea de Legislação Autárquica MAE Maputo 2010

Forquilha, S. C. : O Paradoxo da Articulação dos Órgãos locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do Discurso sobre a Descentralização à Conquista dos Espaços Políticos a Nível Local, Maputo 2007

IESE: Barômetro da Governação Municipal 2017, Maputo 2017

IESE: Barômetro da Governação Municipal 2018, Maputo 2018

Institute for Development Studies: Diálogo - Democratic Governance Support Programme, Mozambique, Mid-term Review, Maputo, 2016

Lalá, A., Capela de Oliveira: Estudo sobre o Impacto do Programa de Responsabilização Social ao nível dos municípios – MuniSAM, Maputo 2014

Langa, L., Monjane C., Guião de Participação da Sociedade Civil e Cidadãos no Funcionamento das Assembleias Municipais, Maputo, 2014

Macuane, J., J., Salimo P.,: Estudo de base do PRODEM, Maputo, 2016

MAE / ANAMM: Desenvolvimento Municipal em Moçambique: as Lições da primeira Década, Maputo, sem data

MAEFP / PDUL: Manual de procedimentos, Subcomponente 1B, Maputo 2019

MAEFP / PDUL: Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal (SDM), Maputo, 2019

MAEFP / PDUL: Quadro de Política de Gestão Ambiental e Social (QPGAS), Maputo, 2019

MAEFP / PDUL: Quadro de Políticas de Reassentamento (QPR) - Relatório Final, Maputo 2019

Ministério Do Género Criança E Acção Social: Informe das Acções Realizadas aa Área a Mulher e Género 2017, Maputo 2018

Noronha J., Brito L.: Desafios da Gestão Municipal - De Uma Lógica Administrativa e Institucional para uma Lógica de Desenvolvimento Organizacional e Sustentabilidade em: IESE: Desafios da Gestão Municipal Desafios para Moçambique 2010, Maputo 2010

República de Moçambique: Avaliação e Revisão da Política de Género e estratégia de sua Implementação em Moçambique, Maputo 2017

República de Moçambique: Avaliação Final do Plano Nacional de Acção para a Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher 2008-2012, Maputo 2013

República de Moçambique: Boletim da Republica, Assembleia Municipal de Maputo, Resolução n.o 71 /AM/2011 de 22 de Junho

República de Moçambique: Boletim da Republica, Plano Nacional de Prevenção e Combate á Violência baseada no Género 2018 – 2021, Maputo, 2018

República de Moçambique: Boletim da Republica: Lei n.o 1/2018: Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique, Maputo 2018

República de Moçambique: Boletim da Republica: Lei Nº 2/97, Quadro Jurídico para implementação das autarquias locais, Maputo, 1997

República de Moçambique: Fundo Distrital de Desenvolvimento - Manual de Procedimentos, Maputo 2011

República de Moçambique: Política de Género e Estratégia da sua Implementação, Maputo 2018

Swiss Cooperation Mozambique: Programa de Desenvolvimento Municipal PRODEM, Maputo, sem data

Taela, K., Shankland, A., Awortwi, N.: Action for Empowerment and Accountability Research Programme: Understanding Social and Political Action Mozambique: Country and Intervention Scoping Report, Sussex 2016

World Bank: Project Appraisal Document - Urban Development and Decentralization Project, Maputo, 2019

Anexo 2: Lista das Pessoas Entrevistadas e Discussões Realizadas

Chibuto

Nome	Função	Contacto
Júlia Damas	Ex-vereadora da planificação e acção social	86 401 2250
Ana Matabele	Vereadora	87 267 0225

Eventos participados

- Participação em dois eventos de “Presidência Aberta” em dois bairros de Chibuto
- Assembleia constituinte da “Rede da Mulher Autárquica” em Chibuto

Gurué

Nome	Função	Contacto
Anastácio Daniel Vicente	Membro da AA / Comité Mulher Saúde e Acção Social	82 521 5770 / 86 996 0958
Basílio Mustante	Secretário do Bairro	86 160 4535 / 85 202 0915
Benedito Francisco	NAFESA	84 359 3694 / 87 359 3694
Blaque Mateus Alfonso	Vereador de Urbanização	84 049 9480 / 86 655 2850
Cíntia Celestino Mineses	Representante Fundo de Desenvolvimento Comunitário, FDC	84 423 0676 / 87 381 6159
Estrela João Mongena	Membro SAMCom Gurué	84 584 4656
Francisco Mirione	Secretário do Bairro ESA	85 053 5229 / 86 033 7100
Horácio Macario Walite	Vereador da Saúde, Acção Social	84 252 0361 / 86 130 2487
José Aniceto	Presidente do Conselho Autárquico	
José Paulo Gafuro	NAFESA	84 359 3694 / 86 615 4870
Josefina José dos Santos	Intacara (OSC)	84 760 7014 / 87 376 4093
Moisés Daniel Vicente	Membro da AA / Comité Mulher Saúde e Acção Social	86 160 4535
Sualei Santos	Membro SAMCom	84 533 92241
Tátia Solange Meness	Vice-presidente da Assembleia Autárquica	84 765 2355

Lichinga

Nome	Função	Contacto
Hermengildo Jasso	Administrador ESTAMOS	estamos@tdm.co.mz 27 120 318
Manuela Teixeira	Coordenadora FoFem - Fórum das Organizações Femininas do Niassa	86 463 7610
Domingos Vidal	United Purpose - Coordenador política e governança	86 308 8832
Eduardo Isidoro	Chefe do DATA	87 028 2340
Abílio José Pintainho	Chefe dos Serviços Municipais dos Transportes e Comunicação	Não fornecido
Alberto Baruabé Idala	Vereador da área de Saúde e Meio Ambiente	Não fornecido
Benigno de Araújo Molaino	Director de Saúde e Meio Ambiente	Não fornecido
Celestina Teófilo	Vereadora Mulher e Acção Social	Não fornecido
José Nelson Joni	Vice Presidente da Assembleia Autárquica	Não fornecido
Manuel António Mangachare	Director do Departamento de Urbanização e Infraestrutura	Não fornecido
Osório Lourenço Brito	Presidente da Assembleia Autárquica	Não fornecido

Maputo

Nome	Função	Contacto
Maria Sofia dos Santos	Directora Nacional de Urbanização e Habitação	82 481 2260
Adelino Jaime da Cruz	Coordenador do PDUL	Adelino.j.cruz@gmail.com
Alda Saide	Oficial de M&E do PDUL	Alda.saute@gmail.com
Ângelo Benesse	Gestor do PDUL no MOPHRH	84 317 4087
Augusto Macie	Especialista de Procurement do PDUL	Procurement.pndul@gmail.com
Cândida Moiane	Directora de Planificação e Cooperação do MAEFP	
Cristina Matusse	Diretora Nacional Adjunta da Planificação e Orçamento,	82 307 8137

Inocência Mendonça	Chefe do Departamento de Desenvolvimento Autárquico	
Juvenália	Directora adjunta das Autarquias	84 661 7924
Lázaro Matlava	Gestor do PDUL no MITADER	82 488 6480
Lourenço Chipenembe	Gestor do PDUL no MAEFP	82 310 3690
Magodeni Simango	CESC - Oficial de Programas “melhores serviços municipais”	magodeni.smabjaia@gmail.com
Ozias Chimunane:	Gestor do PDUL no MEF	84 302 6791
Zito Nhanendje	Direcção Nacional de Administração Local	84 82 53 847

Marrupa

Nome	Função	Contacto
Bernardo André Jaime	Vereador de Saneamento Meio Ambiente, Zonas Verdes e Agricultura	86 439 6263
Bonifácio Uíriamo	Vereador Finanças	87 807 6082
Edea Pascal Jorge	Técnico de Planificação	84 624 1330 / 86 179 6935

Discussão em grupo com:

- Membros da SAMCom e Assante, duas organizações da sociedade civil
- Um secretário do bairro, líder tradicional, técnico de planificação e membros da comunidade

Quelimane

Nome	Função	Contacto
Clotilde Vilanculos Couto	Oficial de Programas KUKUMBI	84 403 0129
Elisangela Teodosio Uatata	Chefe do DATA Quelimane	84 561 9557
Marcus Amal	Coordenador do “Centro de Coordenação Para Higiene Água e Saneamento” CECOHAS	24 216 549
Peter Mendes	Oficial do WASH KUKUMBI	84 533 0029
Renato Silva	Vereador Planificação	84 260 1093
Sílvio Silva	Presidente Samcom	84 911 8300

- Participação na secção da Assembleia Autárquica
- Discussão com o director e membros da comunidade na “Casa do Direito do Cidadão”

- Visitas no campo com o Vereador Silva

Xai-Xai

Nome	Função	Contacto
Abdul Chahamo Ibrahimo	Técnico	84 813 7960
Ancha Manjate Matusse	Vereadora Acção Social e coordenação institucional	84 703 9133
Argentina Simbine Macuveta	Vereadora	82 392 3780
Belto Matsinhe	Técnico	84 383 4865
Cecília Leolina Rafael	Técnica	84 512 2822
Ilídio Fernando Manhique	Técnico	84 382 9246
Lina Tivane	Presidente da Assembleia Autárquica	felicidadetivane03@gmail.com
Mário Mondlane	Vereador	82 404 5970
Maurício Mahanjane	Técnico	84 233 7023

Eventos participados:

- Discussão em grupo com membros do CA, secretários do bairro e dos postos administrativos

Anexo 3: Tabela de Indicadores de Desempenho revista

A tabela revisa dos indicadores a seguir inclui os indicadores que deveria ser reformulados para incluir uma monitoria sensível a questões de género. O sistema de pontuação do Manual do Sistema de Subvenções de Desempenho Municipal assim como as evidência a serem produzidos estão alistados em preto enquanto as sugestões de alteração estão ao lado dos originais em azul.

Indicador de desempenho	Sistema de pontuação actual	Sistema de pontuação proposto	Evidências a serem produzidas pelo Município / meio de verificação	Meio de verificação sugerido
Planeamento municipal de infraestruturas e prestação de serviços melhorado (max: 10 pontos)	2 pontos para cada plano sectorial que incorpora considerações climáticas que é aprovado e publicado	2 pontos para cada plano sectorial aprovado e publicado que incorpora considerações climáticas e que é elaborado na perspectiva de género.	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Municipal de Mobilidade e Estradas aprovado e publicado - Plano Municipal de Água e Saneamento aprovado e publicado - Plano Municipal de Controlo de Enchentes e Erosão aprovado e publicado - Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos aprovado e publicado - Plano de Mercados Municipais e Espaços Públicos aprovado e publicado 	Os mesmos planos como inicialmente planeado mas adicionalmente elaborados utilizando a perspectiva de género.
Acesso à infraestruturas urbanas e serviços básicos melhorado	Percentagem de aumento da população com melhor acesso a todas as estradas sazonais locais 2 pontos se o aumento for de	Percentagem de homens e mulheres que utilizam as estradas sazonais como planeado. 2 pontos se o aumento for de	- Número de pessoas com acesso a todas as estradas sazonais	Número de homens e mulheres utilizando as estradas sazonais

Indicador de desempenho	Sistema de pontuação actual	Sistema de pontuação proposto	Evidências a serem produzidas pelo Município / meio de verificação	Meio de verificação sugerido
(max: 10 pontos)	pelo menos 5% em relação ao ano anterior	pelo menos 2,5% para cada sexo em relação ao ano anterior.		
	<p>Percentagem de aumento da população com acesso a água potável e saneamento melhorado</p> <p>2 pontos se o aumento for de pelo menos 5% em relação ao ano anterior</p>	<p>Percentagem de homens e mulheres que utilizam as novas instalações de água potável e saneamento</p> <p>2 pontos se o aumento for de pelo menos 2,5% para cada sexo em relação ao ano anterior.</p>	<p>- Número de pessoas com acesso a água potável e melhores serviços de saneamento, incluindo domicílios conectados à rede de água e esgoto e / ou domicílios que usam infraestruturas de água e / ou saneamento com segurança</p>	<p>Número de homens e mulheres que utilizam os serviços de água potável (fontenárias) e saneamento;</p> <p>Numero de casas chefiadas por mulheres e por homens que estão conectados a rede de esgoto;</p> <p>Numero de casas chefiadas por mulheres e por homens que usam infraestruturas de água e / ou saneamento com segurança</p>
	<p>Percentagem de aumento da população coberta por serviços de colecta de resíduos sólidos que contribui para reduzir, reutilizar e reciclar</p> <p>2 pontos se o aumento for de pelo menos 5% em relação ao ano anterior</p>	<p>Percentagem de aumento de casas chefiadas por mulheres e por homens coberta por serviços de colecta de resíduos sólidos que contribui para reduzir, reutilizar e reciclar.</p> <p>2 pontos se o aumento for de pelo menos 2,5% para cada sexo em relação ao ano anterior.</p>	<p>- Número de moradores em bairros com colecta de lixo pelo menos 2 vezes por semana.</p>	<p>Numero de casas chefiadas por mulheres e por homens com colecta de lixo pelo menos 2 vezes por semana.</p>
	<p>Percentagem de aumento da população que vive em áreas com controlo de inundações e erosão que aumenta a resiliência urbana</p>	<p>Percentagem de aumento de casas chefiadas por mulheres e por homens que viv em áreas com controlo de inundações e erosão que aumenta a</p>	<p>- Número de moradores que vivem em áreas com controle de inundaçã o e erosão</p>	<p>Numero de casas chefiadas por mulheres e por homens que vivem em áreas com controle de inundaçã o e erosão</p>

Indicador de desempenho	Sistema de pontuação actual	Sistema de pontuação proposto	Evidências a serem produzidas pelo Município / meio de verificação	Meio de verificação sugerido
	2 pontos se o aumento for de pelo menos 5% em relação ao ano anterior	resiliência urbana. 2 pontos se o aumento for de pelo menos 2,5% para cada sexo em relação ao ano anterior.		
	Percentagem de aumento da população com acesso aos mercados municipais 2 pontos se o aumento for de pelo menos 5% em relação ao ano anterior	Percentagem de aumento de homens e mulheres que utilizam os mercados municipais 2 pontos se o aumento for de pelo menos 2,5% para cada sexo em relação ao ano anterior	- Número de residentes que vivem dentro de 1km de um mercado municipal	Número de homens e mulheres que visitam o mercado municipal.
Melhoria da segurança urbana com intenção de combater a Violência Baseada no género.		Aumento da percentagem de mulheres (e homens) que relatam que se sentem mais seguras na cidade/vila em comparação ao estudo de base.		Número de mulheres (e homens) que relatem que se sentem mais seguras.
Prestação de contas e Transparência (max: 10 pontos)		-	-	
Consultas públicas foram realizadas para apresentar o progresso da execução do Plano e Orçamento Municipal (PESOM) (meados do ano e final do ano)	Se as reuniões foram realizadas e o relatório de progresso do PESOM foi discutido: 6 pontos	- Número de reuniões realizadas e progresso do PESOM discutidos 2 pontos - Percentagem de mulheres que articularam as suas opiniões durante cada reunião 2 pontos - Número de actividades que beneficiam especialmente	- Documento a anunciar e convidar para as reuniões públicas (mínimo de 1) - Actas das reuniões	Número de reuniões e discussões realizadas atempadamente Número de mulheres que articularam as suas opiniões nas reuniões Número de actividades que beneficiam especialmente mulheres ou grupos

Indicador de desempenho	Sistema de pontuação actual	Sistema de pontuação proposto	Evidências a serem produzidas pelo Município / meio de verificação	Meio de verificação sugerido
		mulheres ou grupos vulneráveis incluídas nos planos. 2 pontos		vulneráveis incluídas nos planos e documentais
Mecanismo de resposta às reclamações existente e em funcionamento	- Se o sistema existe e funciona: 4 pontos	<ul style="list-style-type: none"> - O sistema está instalado e funciona adequadamente - Homens e mulheres conhecem e utilizam o sistema de reclamações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ponto focal para reclamações indicado - Rever se o sistema de atendimento das reclamações está a ser activamente gerido (formulários de reclamações, actualizado, painel de monitoria, relatórios) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de reclamações activamente gerido com ponto focal determinado. - Número de mulheres e homens que conhecem o sistema de reclamações, - Número de homens e mulheres que utilizam o sistema de reclamações. - Rever se o sistema de atendimento das reclamações está a ser activamente gerido (formulários de reclamações, actualizado, painel de monitoria, relatórios)

Anexo 4: Fluxograma do mecanismo de participação sugerido

Este fluxograma delinea os diferentes passos para a elaboração das propostas a serem incluídos nos planos municipais. Independentemente se chama-se este processo de planeamento participativo ou orçamento participativo, consideram-se os seguintes passos

