

Estudo de Caso: Analisando o Processo de Implementação do Orçamento Participativo em Angola

Mafudje Seide¹

Introdução

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de introdução do Orçamento Participativo (OP) em Angola. Conforme a literatura especializada, o OP surgiu em 1989 em Porto Alegre, Brasil, visando a inclusão dos cidadãos na definição das prioridades orçamentárias (AVRITZER e SANTOS, 2002; AVRITZER, 2008; SOUZA, 2021). Em Porto Alegre, 10% do orçamento municipal era destinado às demandas originadas pelo OP (PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

O OP é associado a diversos prestígios, sendo considerado um instrumento de inovação institucional na governança local, com potencial para promover a transparência, a equidade territorial e inibir a corrupção (WAMPLER, 2008; SOUZA, 2021). Esses fatores e outros fizeram dele uma das políticas brasileiras mais adotadas globalmente. Atualmente, mais de 11 mil cidades em todos os continentes implementam o OP (TOUCHTON; MCNULTY; WAMPLER, 2023).

De modo geral, o continente africano não foi isento dessa realidade, pois a África conta com mais de 800 casos e, de maneira específica, Angola constitui um dos países da África a ter OP (DIAS et al., 2021). Diante disso, faz-se necessário entender

¹ Mestrando em Gestão de Políticas públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5509282821153009>

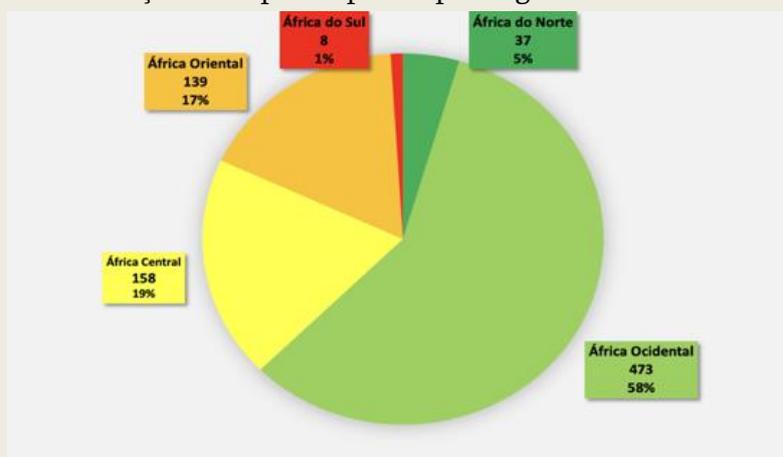
como se deu a introdução OP em Angola. Para responder a essa questão, o estudo adota uma abordagem de pesquisa bibliográfica e documental, na qual foram selecionados artigos, livros, documentos oficiais de órgãos públicos, relatórios e dados obtidos por meio de entrevistas com algumas das principais personalidades envolvidas no processo de OP em Angola.

Orçamento Participativo na África

A introdução do OP na África foi influenciada por organizações internacionais como o Banco Mundial e agências de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que impulsionaram e garantiram sua implementação em países como República Democrática do Congo, Moçambique, Madagascar e Quênia (WAMPLER; MCNULTY E TOUCHTON, 2021).

Os eventos regionais, como a cúpula Africités, facilitaram a difusão do OP na África (PORTO DE OLIVEIRA, 2013). Porque desde a sua segunda cúpula, realizada em 2000 em Windhoek, Namíbia, o OP constituía assunto dos temas abordados pelas autoridades presentes. Atualmente, há 815 casos ativos de OP no continente, conforme dados do Atlas Mundial. O gráfico a seguir mostra a distribuição desses casos por região (DIAS et al., 2021).

Gráfico 1. Orçamento participativo por regiões africanas



Fonte: Elaboração própria (2024).

O gráfico mostra que mais da metade dos casos de OP estão na África Ocidental, seguida pela Região Central, enquanto a Região Sul tem o menor número de casos. A razão dessa discrepância não é clara, mas pode estar relacionada à atuação de embaixadores do OP, que promovem a divulgação e apoio aos governos locais na formação de facilitadores. Também a maior desconcentração e descentralização administrativa na região ocidental pode ter facilitado a implementação do OP em comparação com outras regiões.

Orçamento Participativo em Angola

No caso específico de Angola, a adoção do OP foi um processo tardio, ocorrendo três décadas após a primeira experiência, em 1989. No entanto, Angola se tornou o primeiro país africano a instituir um decreto do governo central que obriga a implementação do OP pelas administrações locais. A adoção do OP em Angola é baseada nos decretos presidenciais n.º 234 e 235, ambos de 22 de julho de 2019 (ANGOLA, 2019).

A sua adoção faz parte de uma das metas do Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022 (PDN), visando expandir o OP para todos os 164 municípios do país (KITUXI, 2023). Para viabilizar, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinou memorando de acordo com o Ministério da Administração do Território (MAT) para a institucionalização do OP nos 164 governos locais até 2022 (NETO, 2020).

Em concretude dessa missão, em 2019, por intermédio do decreto presidencial n.º 234/19, foi instituído o valor de AKZ 25.000.000, 00 (dinheiro angolano), cerca de 28 mil dólares americano como verba municipal destinado ao orçamento dos municípios no quadro do OP. Na sequência é publicado outro decreto presidencial, n.º 235/19, que institucionalizou o OP nos 164

municípios e nas demais unidades administrativas equiparadas (ANGOLA, 2019).

No seu art. n.º 02, estabelece-se duas modalidades de OP: Orçamento dos Municípios (OM) e Orçamento Participado da Administração Municipal (OPAM). Consiste em OM o valor inscrito no orçamento da administração municipal ou de ente equiparado, no qual os cidadãos decidem livremente sobre os projetos que serão executados com essa verba, assim como da sua gestão.

O OPAM trata do orçamento cuja elaboração e aprovação é desenvolvido com a participação dos cidadãos. A sua operacionalização é feita através da realização do Fórum Municipal de recolha das contribuições. Nesse instrumento, a auscultação das comunidades fica a cargo das organizações da sociedade civil em parceria com as administrações locais (KITUXI 2023). Portanto, no contexto angolano existem duas modalidades de OP: OM e OPAM. Em teoria, o OM é de carácter deliberativo e o OPAM consultivo, focado no planeamento comunitário participativo. A Tabela 1 nos ajuda a entender melhor o cenário e a estrutura do OP em Angola.

Tabela 1: Análise dos aspectos de Orçamento participativo em Angola

Aspecto da política	Angola
Objetivo do OP	Promoção da cidadania ativa através da participação, envolvendo os municípios na identificação e resolução de problemas locais.
Tipos de OP	Orçamento do Município e Orçamento participado da Administração Municipal.
Verba Municipal Destinada à OM	25.000.000,00 Kwanza.
Modelo de Implementação	Top-down: Política nacional obrigatória para governos locais, estabelecida pelos decretos presidenciais n.º 234 e 235, ambos de 22 julho de 2019.
Coordenação Nacional	Ministério da Administração do Território - MAT e Ministério das Finanças - MINFIN.
Coordenação Provincial	Vice-Governador para o setor político, social e económico.
Coordenação operacional do OP	CTGOM: Comitê Técnico de Gestão do Orçamento dos Municípios e dois funcionários municipais e técnicos de administração municipal
Participação Cidadã	Auscultação cidadã ao nível dos bairros, comunas e municípios.
Justificativa do Modelo de Implementação	Falta de autonomia, política, administrativa e financeira dos municípios, associa-se a escolha do modelo centralizado (Top-down).

Fonte: elaboração própria (2024)

Analisando a Tabela 1, percebe-se que o OP em Angola possui uma estrutura hierárquica vertical, com coordenação nacional e provincial. A coordenação nacional é supervisionada pelo MAT e pelo MINFIN, enquanto a coordenação provincial é liderada pelo coordenador provincial para o setor político, social e económico. A operacionalização do OM fica a cargo do CTGOM.

Considerações Finais

Para tanto, os resultados indicam que a introdução do OP em Angola foi iniciativa do governo nacional e não dos governos locais como acontece em vários países, como no Brasil e Moçambique. Diante dessa particularidade, consta-se que a implementação do OP em Angola seguiu o modelo top-down, ou seja, de cima para baixo, apresentando um modelo unitário por meio do decreto presidencial que instituiu o OP. No caso de Angola, a lei do OP foi implementada antes da experiência prática da política, o que constitui uma particularidade em relação a outras realidades, na qual a experiência precedeu a criação do instrumento legal.

Uma das limitações desse modelo unitário é que nem todos os governos locais têm o mesmo nível de organizações de base. Por exemplo, o CTGOM é composto por membros de comissões de moradores dos bairros e concelhos de Auscultação dos municípios, mas nem todos os municípios têm essas estruturas pré-existentes, o que pode atrasar a operacionalização do OP nessas unidades. Além disso, embora o modelo tenha uma capilaridade institucional, devido ao decreto que o institucionalizou, ele apresenta fragilidades financeiras, pois os 28 mil dólares definidos pelo decreto para os projetos municipais podem ser insuficientes para municípios maiores. É necessário ajustar esses aspectos, considerando as particularidades de cada município.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43–64, 2008.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. DE S. Para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, p. 39–82, 2002.

ANGOLA, **decretos presidenciais N° 234 e 235**, 2019.

DOMINGOS, J. **Contribuições do orçamento participativo para a mitigação às alterações climáticas**. 2020.

KITUXI, F. M. **Orçamento Participativo em Angola: Um instrumento democrático de promoção da cidadania**, ed. Whereangola, 2023.

NETO, L. **Institucionalização do Orçamento Participativo**. 2020.

(ORG.) DIAS, N. et al. **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**.

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. Universidade de São Paulo, 2013.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219–249, ago. 2016.

SOUZA, L. A. M. DE. Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. **Opinião Pública**, v. 27, p. 154–188, 2021.

TOUCHTON, M.; MCNULTY, S.; WAMPLER, B. Participatory Budgeting and Community Development: A Global Perspective. **American Behavioral Scientist**, v. 67, n. 4, p. 520–536, 1 abr. 2023.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, p. 65–95, jun. 2008.