

Universidade Eduardo Mondlane

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Curso de Licenciatura em Administração Pública

**A Sociedade Civil na Formulação e Implementação de Políticas Públicas no
Município de Xai-Xai.**

Trabalho de Fim de Curso – Licenciatura em Administração Pública

Licenciando: Ernesto Salvador Langa

Maputo

Maio, de 2010

Ernesto Salvador Langa

A Sociedade civil na Formulação e Implementação de Políticas Públicas no
Município de Xai-Xai

Monografia apresentada ao curso de Administração
Pública, como requisito necessário para a obtenção
do grau de Licenciatura.

Dr. Eugénio José Brás
Supervisor

Maputo
Maio, de 2010

AGRADECIMENTOS

Este trabalho decorre da obtenção do grau de licenciatura, e foi apoiado e orientado pelo Dr. Eugénio José Brás, efectuando correcções e dando sugestões imprescindíveis para a sua elaboração; a ele estou infinitamente grato. Ao Conselho Municipal de Xai-Xai, e aos seus funcionários, especialmente ao Sr. Nhachengo pelo apoio que me concedeu durante a fase de recolha de dados e entrevistas que nortearam a realização do presente trabalho.

Aos representantes das Organizações da Sociedade Civil e os respectivos associados, especialmente ao Sr. Assokkumar Lalji pela forma sábia com que concedeu a entrevista e sugestões para a recolha de mais dados para a realização deste trabalho.

À minha família, pelo apoio material e moral que sempre depositou em mim ao longo de todos os anos em que frequentava a academia.

A todos os colegas que directa ou indirectamente contribuíram para que fosse possível a realização do presente trabalho.

DECLARAÇÃO DE HONRA.

Declaro por minha honra que este trabalho de investigação nunca foi apresentado na sua essência para a obtenção de qualquer grau académico, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes usadas.

Maputo, Abril de 2010

Ernesto Salvador Langa
(O licenciando)

RESUMO

Este trabalho, propõe-se a analisar criticamente, à luz da perspectiva sistémica, a forma como a sociedade civil participou em conselhos consultivos, no âmbito da formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal. Partiu do princípio de que a institucionalização dos mecanismos de participação do cidadão individualmente ou representado por uma organização da sociedade civil, não é suficiente para que haja uma participação efectiva. Em alguns contextos, onde a sociedade civil está fragilizada podem ser ampliados os espaços de relacionamento entre os governos e a sociedade, mas esses espaços não serão devidamente explorados. Nesse âmbito, avaliou-se a participação de duas associações tendo em consideração as modalidades de actuação política que a legislação municipal assegura à sociedade civil. Os resultados mostram que, os principais actores de formulação e implementação de políticas devem explorar de forma combinada as várias modalidades de participação política que o quadro legal garante. E, este aspecto permite a sociedade civil desempenhar o papel de parceira importante na formulação de políticas, deixando de ser uma simples receptora.

Palavras-chave: *participação política, sociedade civil, políticas públicas e instituições.*

ABSTRACT

This paper proposes to examine critically, in light of the systemic perspective, the participation of civil society in the advisory boards, regarding the formulation and implementation of the Municipal Traffic Ordinance. Taking into consideration the principle that, the institutionalization of mechanisms for citizen participation, individually or represented by a civil society organization, does not guarantee effective participation. In some contexts, where the civil society is fragile, the spaces of relationship can be expanded between government and society, but they will not be properly exploited. In this view, the participation of both associations has been assessed taking into account the forms of political action that municipal legislation offers to civil society. The results show that, the main actors in the formulation and implementation of policies should operate in combination the various forms of political participation that the legal board offers. This aspect allows civil society to act as an important partner in policy formulation, no longer acting as a simple antenna.

Keywords: *political participation, civil society, public policy and institutions.*

SIGLAS & ACRÓNIMOS

AE	- Associação Económica
ADE-Gaza	- Agência de desenvolvimento de Gaza
AM	- Assembleia Municipal
ARM	- Assembleia da República de Moçambique
ASTROGAZA	- Associação dos Transportadores Rodoviários de Gaza
CC	- Conselho Consultivo.
C CPAM	- Conselhos Consultivos de Postos Administrativos Municipais
CDL	- Comités de Desenvolvimento Local
CM	- Conselho Municipal
CRM	- Constituição da República de Moçambique
CTA	- Confederação das Associações Económicas de Moçambique
FDC	- Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade
FONGA	- Fórum de Organizações Não Governamentais
OMM	- Organização da Mulher Moçambicana.
ONG	- Organizações Não Governamentais
OSC	- Organizações da Sociedade Civil
PARPA	- Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta
SC	- Sociedade Civil
UGC	- União Geral de Cooperativas.

SUMÁRIO

Agradecimentos	i
Declaração de honra	ii
Resumo	iii
Abstract.....	iv
Siglas & acrónimos	v
CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO.....	10
1.1. Situação da sociedade Civil Moçambicana no período pós independência... 10	
1.2. Institucionalização da participação e as reformas da administração local. ... 12	
CAPÍTULO 2: METODOLOGIA.....	14
2.1. Métodos de investigação e análise. 14	
CAPÍTULO 3: ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	17
3.1. Quadro teórico..... 17	
3.2. Definição de conceitos. 20	
CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	23
4.1. Organizações da SC e seus mecanismos de actuação..... 23	
4.1.1. Associação dos Transportadores Rodoviários de Gaza (ASTROGAZA). . 23	
4.1.2. Associação económica (AE). 24	
4.2. Políticas públicas no município de Xai-Xai. 26	
4.3. O papel do G M, A M e da S C na formulação e implementação da PTM. .. 30	
4.4. A acção política da S C no processo de formulação e implementação PTM. 34	
4.5. Diferentes modalidades de participação da SC no município de Xai-Xai... 36	
4.6. Participação da sociedade civil na formulação da PTM. 37	
4.7. Alternativas para uma SC forte, capaz de influenciar as políticas locais. 41	
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	
ANEXOS	

INTRODUÇÃO.

Esta pesquisa aborda a questão da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas no Município de Xai-Xai, e baseou-se num estudo de caso de participação da Associação Económica (AE) e Associação dos Transportadores Rodoviários de Gaza (ASTROGAZA) na formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal.

Este processo da participação da *sociedade civil*¹ (SC) em Moçambique, enquadra-se no cenário que se tem assistido em vários cantos do mundo, ligado à ampliação de espaços de relacionamento entre o poder público e a Sociedade Civil. A construção de mecanismos institucionais para alargar a participação social, constitui uma questão fundamental, para que a sociedade possa se apropriar do seu direito de interferir directamente na definição das políticas públicas que afectam a sua vida quotidiana. E geralmente garantir que as políticas sejam bem sucedidas.

Nos últimos anos, em Moçambique, assiste-se a um amplo movimento de participação da sociedade civil. Este movimento de participação, vem conquistando importantes espaços de participação democrática, em instâncias de deliberação sobre a condução das políticas públicas. E constituem exemplos práticos, a instauração de conselhos consultivos de sociedade civil para apoiar o processo de planificação ao nível dos distritos, (Conselhos Consultivos de Posto Administrativo (CCPA), Comitês de Desenvolvimento Local (CDL), planificação participativa, entre outros).

Estes mecanismos de participação de sociedade civil têm geralmente surgido, ora forjados pela pressão da sociedade civil e pelos seus movimentos organizados, ora por necessidade de defender interesses do grupo ligados a sua sobrevivência contra calamidades naturais, ou ainda pela iniciativa dos próprios governos locais. Isto porque, os governos reconhecem que é democratizando, e alargando as relações entre o poder público e a sociedade que se poderá conseguir elaborar políticas públicas mais legítimas. Este aspecto que acabamos de referir, permite que as políticas públicas possam ir ao encontro das aspirações dos beneficiários locais, como também, potenciam-se os espaços do exercício da cidadania.

¹ Para Hegel “ a sociedade civil representa o primeiro momento de formação do estado, o estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado interno ou interior” (*apud* Bobbio, 1987:42). Sintetizando, considera-se “*sociedade civil* a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, mas que exerce algum tipo de influência sobre ele” (Bobbio, 1987: 45).

É importante referir ainda que, os mecanismos institucionais de participação da sociedade civil, ganham corpo em Moçambique desde aprovação na Assembleia Popular da Constituição de 1990 pelo então governo do partido único, onde introduziu-se o Estado de Direito Democrático. Este, é alicerçado na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo, e enquadra os parâmetros estruturais da modernização. Neste processo de modernização, estabeleceu-se ainda o princípio de igualdade e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. As reformas constitucionais, contribuíram de forma decisiva para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, e ficou consagrada a abertura para a liberdade de expressão, emergência de organizações partidárias, organizações da sociedade civil (OSC), entre outros aspectos. E a actual constituição de 2004, também procura consolidar os princípios democráticos acima citados. Procurando respeitar estes princípios, o Governo do Município de Xai-Xai, contando com a participação de algumas OSC elaborou a Postura de Trânsito Municipal (PTM) em 2006. A postura constitui uma política reguladora, e estabelece as normas de circulação rodoviária na área jurisdicional do Município de Xai-Xai. Estabelece ainda, regras do funcionamento dos transportes públicos semi-colectivos e as respectivas normas a observar para o licenciamento de todo tipo de veículo.

De 1998 até o momento da realização deste estudo (2008), dois escrutínios já foram realizados, em 33 autarquias instituídas e o partido FRELIMO, em Gaza, nas três autarquias sempre foi um vencedor com uma maioria absoluta. Daí, procuramos observar como são tornadas inclusivas as políticas públicas através dos conselhos consultivos, num ambiente onde a oposição não tem representatividade significativa ao nível da Assembleia Municipal. E para esta análise buscamos o exemplo da participação da SC na formulação e implementação da PTM.

Neste estudo, procuramos defender a ideia de que a instauração dos organismos institucionais de participação (CCs) por si só, não é determinante para garantir uma participação inclusiva quando a SC for frágil. É necessário sim, que a institucionalização desses mecanismos esteja combinado com acções de fortalecimento da Sociedade Civil. Este facto, para além de permitir que os canais de relacionamento entre a sociedade civil e os governos locais sejam permanentes, irá permitir que a SC influencie as políticas e outras decisões importantes, tomadas ao nível dos governos locais.

Assim, procuramos captar a forma como a SC explorou os CCs para exercer a sua influência na formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal.² Procuramos ainda, ilustrar as

² A análise da influência teve em conta que o seu exercício não é igual em todas fases da política. Dai, o maior enfoque desta questão baseou-se na fase da formulação da postura.

diferentes modalidades de participação que a legislação assegura à sociedade civil e o papel dos diferentes actores na formulação de políticas públicas. Mostramos ainda, o contributo que essa relação entre os governos locais e a sociedade civil assegura para inclusão das aspirações dos vários segmentos sociais e na consolidação da democracia em Moçambique. E por último, procuramos analisar as alternativas de uma SC forte, capaz de influenciar as políticas e impor demandas coerentes.

Optamos por abordar questões ligadas à participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, com o enfoque na forma como os CCs são explorados e o nível de influência que a SC conseguiu exercer sobre a formulação e implementação da PTM por várias razões. Primeiro, por reconhecermos que a sustentabilidade do desenvolvimento é garantida pela inclusão dos beneficiários e respeito pelos princípios de transparência no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Ainda acreditamos que, a participação efectiva da sociedade civil que contribui largamente na consolidação democrática depende: da institucionalização dos mecanismos de participação (aprovação de novas leis e instauração de organismos de participação); do fortalecimento da SC em contextos onde ela é caracterizada por fragilidades de varia ordem, entre outros aspectos.

O presente trabalho, constitui um estudo de caso e baseou-se na revisão bibliográfica que permitiu a exploração da literatura considerada mais relevante para o assunto em estudo. Recorremos ainda, a consulta de alguns documentos ligados ao funcionamento dos organismos de participação política naquele Município. Efectuamos entrevistas semi-estruturadas baseadas numa amostra mista, que inclui membros do Governo Municipal, Assembleia Municipal e alguns membros de OSC. No entanto, para o tratamento e análise dos dados recolhidos recorremos a *perspectiva sistémica*³ da Ciência política.

Delimitação do tema.

Com base na revisão da literatura, limitamos o presente estudo, na análise da contribuição dos organismos locais de participação da SC (Conselhos Consultivos) e o nível de influência que a mesma SC conseguiu exercer sobre o processo de formulação e implementação da PTM. Procuramos especificamente, analisar o contributo que os CCs asseguram no relacionamento entre a SC e o Governo Municipal (GM) na elaboração e implementação de políticas públicas ao nível do Município de Xai-Xai. Por último, procuramos analisar as alternativas da SC capaz de influenciar as políticas públicas e assegurar os mecanismos de “*checks and balances*” entre o

³ Esta perspectiva, permitiu o exame da participação e exercício da influência da SC ao nível do processo da formulação da postura. Para a fase da implementação recorreu-se a outras perspectivas sempre que fosse necessário.

poder local e os diferentes segmentos sociais representados pelas organizações da sociedade civil. Consideramos, o período que vai desde a primeira legislatura autárquica até a época da elaboração do presente estudo, isto é, de 1998 a 2008. A análise da contribuição dos organismos de participação política da SC neste Município, toma em conta que, o parlamento municipal desta cidade representa geralmente interesses comandadas pelo partido no poder, segundo referimos antes que, em quase toda a província de Gaza a oposição não tem conseguido conquistar um espaço político que lhe permita assegurar assentos no parlamento. E por outro lado, a SC apresenta fragilidades na sua actuação.

Problema de pesquisa.

Este trabalho parte do princípio de que a institucionalização dos mecanismos de participação do cidadão individualmente ou representado por uma organização da sociedade civil, não é suficiente para que haja uma participação efectiva. Em alguns contextos, onde a SC está fragilizada podem ser ampliados os espaços de relacionamento entre os governos e a sociedade, mas esses espaços de relacionamento não serão devidamente explorados. Concordamos com autores como Frey (1999), ao referir que, por meio de institucionalização de padrões de acções e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos, permite-se a participação e consequentemente a possibilidade de influenciar-se o processo político. Dentro desta abordagem enquadra-se também Canhanga (2007), ao referir que, para se incluir vontades, valores, sentimentos e prioridades nas agendas de desenvolvimento local, é importante que estejam institucionalizados os mecanismos de participação de diferentes segmentos da sociedade. Acima desta abordagem, procuramos mostrar que a institucionalização desses mecanismos, por si só, não é determinante em alguns contextos, como tem acontecido quase em todo o nosso país.

Olhando para a situação actual da arena decisória (Assembleia Municipal), no nosso local de estudo, nota-se uma ausência de forças poderosas da oposição que pudessem contrabalançar o poder político local e representar vontades e valores dos seus apoiantes na arena decisória, assim como, fiscalizarem os actos da administração pública. Isto porque, independentemente da persistência da pobreza, desemprego, sistema de transportes públicos ainda não condigno, entre outros aspectos, os cidadãos estimam o partido no poder como seu e garantem-lhe vitórias de maiorias absolutas. Como se pode ver, apenas no segundo mandato contou-se com um deputado da oposição pela bancada da RENAMO-UE, onde de 31 mandatos possíveis de se conquistar, 30 foram ganhos pelo partido no poder, FRELIMO, e apenas um mandato foi conquistado pela RENAMO-UE. A eleição presidencial também foi vencida pela candidata da FRELIMO, com cerca de 95.43 %, mas por outro lado, o número de abstenções tende a subir estimando-se em

cerca de 30% ao nível dos 33 municípios.⁴ Portanto, este facto mostra que há necessidades de se encontrar um mecanismo que pudesse permitir o envolvimento de organizações de sociedade civil na tomada de decisões importantes. Essas organizações devem possuir uma capacidade de contrabalançar a tendência dos governos locais de se tornarem neo-patrimoniais, caracterizados pela continuidade das práticas autoritárias, forte hierarquia, burocracia desnecessária e tendências de partidarizar estes novos espaços políticos, o que leva a fraca participação e défices na capacidade de resposta às demandas dos cidadãos em muitas autarquias deste país, (cf. Bilério, 2007; Canhanga, 2007 e Forquilha, 2007).

Por outro lado, foram instaurados CCs ao nível da sede do município, assim como ao nível dos postos administrativos municipais. Estes organismos, têm como principal objectivo, garantir a participação da SC permitindo ao CM a recolha de informação relevante que garanta uma governação inclusiva. Entretanto, a SC em quase todo o país é considerada fraca. Neste caso em que a SC está actuando num ambiente dominado pelo único partido no poder, e com níveis de participação política a baixarem gradualmente, torna-se relevante captar a forma como a SC tirou proveito da sua participação nos CCs de modo a exercer a sua influência sobre a elaboração e implementação da PTM.

Consideramos ainda as evidências mostradas por vários autores, ao considerarem que a Sociedade Civil moçambicana não tem poder de contrabalançar o poder dos governos. Olhamos ainda, a ideia de Olson (1998), ao referir que, geralmente os governos respondem satisfatoriamente aos interesses de alguns grupos com maior capacidade organizativa e eficiência. Nesse sentido, será que o nível organizacional da ASTROGAZA e AE, permitiu-lhes exercer efectivamente o seu papel nos CCs, de modo a exercerem a sua influência sobre a formulação e implementação da PTM?

A ideia de Olson (1998), proposta na sua obra intitulada “*A lógica da acção colectiva*” mostra que geralmente acredita-se que, grupos de indivíduos com interesses comuns, muitas vezes, procuram colectivamente promover esses interesses comuns. Esta ideia leva-nos a acreditar que os governos municipais e a sociedade civil, procuram agir colectivamente no sentido de garantir o desenvolvimento local, aliviarem-se da pobreza e assim, garantirem a consolidação da democracia efectiva. Nesse sentido, o envolvimento efectivo da sociedade civil na tomada de

⁴ Estes dados foram apresentados pela *Carter Center*, num Relatório de Observação Eleitoral, apresentado em Março de 2004, onde revelou se que, as segundas eleições autárquicas de Moçambique foram de um modo geral, ordeiras e pacíficas, mas marcadas por um alto nº de absentistas.

decisões em políticas governamentais, abre mais espaço para *accountability*⁵, transparência, participação, etc. Estes espaços de interacção entre o governo local e a SC são garantidos pelos CCs e Assembleia Municipal de forma não directa.

Perante a situação acima descrita, a questão relevante no trabalho é a seguinte: até que ponto a institucionalização dos mecanismos de participação da sociedade civil na tomada de decisões, associada à capacidade da mesma em influenciar a agenda dos governos, contribuiu na formulação e implementação da PTM de forma inclusiva?

Esta questão está ligada à crença de que os organismos institucionais (Conselhos Consultivos), procuram promover a participação da SC no processo de tomada de decisões em políticas governamentais, de modo a que elas se tornem legítimas. E conseqüentemente, consolida-se a democracia, garantindo-se uma governação capaz de promover a participação, melhoria na prestação dos serviços públicos aos munícipes, a prestação de contas, a transparência e abertura política.

Justificativa.

A escolha deste tema ocorreu por três motivos fundamentais: a começar pelo facto de reconhecermos que, a sustentabilidade do desenvolvimento é garantida pela inclusão dos beneficiários e respeito pelos princípios de transparência no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Segundo, por reconhecermos que, a instauração dos Conselhos Consultivos e a participação política da SC por via dos CCs na formulação e implementação das políticas públicas, potencia a consolidação da democrática. Este aspecto, garante ainda a governação participativa baseada na promoção da cidadania, prestação de contas, transparência, abertura e maior capacidade de prover serviços públicos de qualidade aos munícipes. Por outro lado, consideramos certo que, a instauração dos CCs em espaços municipais abre mais espaço de convivência entre os governos e a sociedade civil. Dado este importante passo, cabe a SC remover alguns entraves a sua participação plena, tais como, fragilidade que afecta as suas estruturas organizativas e falta de recursos humanos qualificados, capazes de conduzir com êxito as iniciativas das respectivas OCS a que fazem parte, (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade – FDC, 2007).

⁵ Para Teixeira (1997), a ideia de *accountability* está ligada à obrigação de os agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões e, por conseguinte, o direito de o cidadão exigí-lo, de avaliá-las conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios e por fim responsabilizar os agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme padrões previstos em leis, ou concertados socialmente.

Em terceira e última instância, referir que, a escolha daquele município, esteve ligado ao facto de tratar-se de um espaço político onde a oposição nunca conseguiu conquistar um espaço significativo na arena decisória para representar os seus interesses. A SC também naquele município, apresenta fragilidades de vária ordem, o que dificulta a sua participação política efectiva na elaboração e implementação de políticas públicas. Essas fragilidades, condicionam o exercício pleno do papel da SC de agir como vigilante em relação às acções levadas a cabo pela administração pública, exigindo a garantia dos direitos dos cidadãos e eficiência na implementação das políticas. Com estas características que o município apresenta, tornou-se relevante captar a maneira como as políticas são tornadas inclusivas tomando o exemplo da PTM. O período escolhido para análise coincide em grande parte com a implementação da Estratégia da Reforma do Sector Público.

Objecto e objectivos do estudo.

O presente trabalho, pretende analisar a contribuição dos organismos institucionais da participação da SC na formulação e implementação de políticas públicas no Município de Xai-Xai. O Município de Xai-Xai é a capital da província de Gaza e integra duas zonas com características diferentes, nomeadamente a zona baixa eminentemente comercial e que constitui a principal zona urbana, junto à bacia do rio Lipompo e a zona alta que constitui a área de expansão urbana, muito acidentada e vulnerável à erosão. O Município é limitado a norte pelo rio Limpopo, Colector Panela e estrada nacional nº1; a oeste limitado pelo posto administrativo de Chicumbane; o este pelo posto administrativo de Chonguene e oceano Indico; na região sul é limitado pelo posto administrativo de Chicumbane, localidade de Chilaulene e Oceano Indico. Tem uma área de cerca de 131 km² e conta com cerca de 153 000 habitantes distribuídos em 4 postos administrativos que incluem cerca de 12 bairros nomeadamente: a) O posto administrativo da sede que inclui bairros comunais de Koca Missava, unidades A e B; e por último 1º; 2º; 3º e 4º bairros; b) Posto Administrativo de Patrice Lumumba que inclui bairros comunais de Patrice Lumumba A e B; c) Posto Administrativo de Inhamissa que inclui os bairros de Inhamissa e Marien Ngoabi; d) Posto Administrativo de Praia que abrange bairros comunais de Praia Cimento, Macanwine e Chinunguine. De um modo geral, não existe uma separação clara entre bairros urbanos e rurais, estes bairros na sua maioria, apresentam um carácter misto. A respectiva divisão administrativa constitui a mais recente e data deste (2002), resultando dos esforços que o Governo Municipal tem evidenciado no sentido de garantir a participação política da sociedade civil. No entanto, esta estrutura veio a substituir aquela que existia desde o ano da Independência Nacional (1975) a qual compreendia a doze (12) bairros subdivididos em

unidades, bairros e blocos. Recordar que foi à luz da lei 2/97 de 18 de Fevereiro que a cidade de Xai-Xai ascendeu à categoria de Município.

Objectivos do estudo.

O estudo tem como objectivo geral, compreender a contribuição dos organismos locais de participação da Sociedade Civil (Conselhos Consultivos) e o nível de influência que a mesma conseguiu exercer sobre o processo de formulação e implementação da PTM.

Objectivos específicos.

a) Demonstrar o papel dos diferentes actores (Governo Municipal, Assembleia Municipal e sociedade civil), no processo de formulação e implementação de políticas públicas municipais; b) identificar os mecanismos legais que permitem a Sociedade Civil relacionar-se com o Governo Municipal ou Assembleia Municipal, na formulação e implementação de políticas públicas municipais; c) e analisar as alternativas de uma Sociedade Civil forte, capaz de exercer sua influência no processo de formulação e implementação de políticas públicas no contexto local.

Hipóteses.

Depois de analisarmos a revisão bibliográfica propomo-nos a levantar algumas hipóteses como se pode observar a seguir: a *hipótese básica* mostra que, a institucionalização dos mecanismos de participação da sociedade civil, por si só, não é determinante para garantir a participação efectiva da SC, na formulação e implementação de políticas locais inclusivas. Estes mecanismos, precisam de serem combinados com acções de fortalecimento da mesma SC.

A *hipótese secundária* mostra que, o nível ainda não consolidado das estruturas das OSC e ausência de mecanismos de responsabilização mútua, dificultam a governação participativa capaz de promover a participação na formulação e implementação de políticas, melhorias na prestação de serviços públicos aos munícipes, a prestação de contas, a transparência e abertura.

O trabalho é constituído por 4 capítulos, onde em cada capítulo introduzimos algumas secções de modo a aclararmos melhor a questão abordada em cada capítulo. E portanto, para dar coerência ao nosso trabalho, estruturamos o nosso texto obedecendo a seguinte ordem de exposição: na introdução, apresentamos o tema do nosso estudo e procuramos de uma forma sintética apresentar a questão de partida, a justificativa, objecto, objectivos e as ideias mestras que procuramos desenvolver neste trabalho.

No capítulo I, descrevemos o contexto ligado as reformas descentralizadas desde a independência em 1975, apontando alguns elementos históricos internos e externos que levaram o governo de Moçambique a desencadear reformas ligadas a descentralização. Ainda, procuramos demonstrar o lugar da sociedade civil em matérias de participação na arena decisória no período do mono-partidarismo e os espaços conquistados com aprovação da constituição de 1990 e sua consolidação em 2004. No mesmo capítulo, introduzimos uma secção que procura mostrar a evolução da institucionalização dos mecanismos de participação desde as reformas introduzidas pela constituição de 1990, seguidas pelas reformas dos órgãos locais do estado.

O capítulo II, foi reservado para indicação dos instrumentos e procedimentos de pesquisa, onde clarificamos o nosso tema de pesquisa em termos de extensão e profundidade com que iremos abordar, apontamos os métodos e técnicas usadas na elaboração do trabalho. E no terceiro (III) capítulo, efectuamos o enquadramento teórico conceptual, onde fizemos a revisão da literatura pertinente para o estudo, assim como, a definição de alguns conceitos importantes para a compreensão do assunto.

O quarto (IV) capítulo, dedica-se exclusivamente, à apresentação dos resultados da recolha e análise dos dados. Neste capítulo, no primeiro momento, apontamos alguns traços que caracterizam as principais associações interessadas que foram auscultadas quando se preparava a elaboração da Postura de Trânsito Municipal. Em seguida, procuramos mostrar a acção política da sociedade civil no nosso local de estudo. Mostramos as diferentes modalidades de participação da sociedade civil que os instrumentos legais asseguram formalmente. Procuramos mostrar, ainda neste capítulo, o papel das OCS e dos governos locais na elaboração e implementação de políticas públicas. E por último, introduzimos uma secção que analisa as alternativas de uma SC forte, capaz de influenciar as políticas pública municipais. Para finalizar o nosso texto, apontamos as notas conclusivas.

CAPITULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO.

1.1. Situação da sociedade Civil Moçambicana no período pós independência.

Após a independência, optou-se por um sistema de partido único com uma economia centralmente planificada. Segundo avançam Abrahamson e Nilson (1993), a conjuntura política internacional da época em que o país alcançou a independência, permitia aos estados jovens do terceiro mundo escolher estratégias socialistas para a sua política de desenvolvimento. Portanto, a participação de um largo número de moçambicanos na vida política do país foi muitas vezes constringida, por uma variedade de factores estruturais que datam do tempo colonial e do pós-independência (Lalá & Ostheimer 2003). Como se pode notar, por um lado, durante o período de governação portuguesa, o conceito de *assimilação* implantado, claramente restringiu os níveis de participação para a maioria dos moçambicanos. Por outro lado, a natureza autoritária do Estado, no período pós-independência, limitou a participação daqueles que não concebiam ou contestavam a política socialista. Com o início do conflito interno armado a situação agudizou-se, podendo uma simples declaração politicamente incorrecta, facilmente conduzir a perda de emprego ou mesmo a deportação para os campos de “reeducação”, (Lalá & Ostheimer 2003). Nesta ordem de ideias, fica claro que, a centralização do poder, desde o período colonial, estendendo-se até ao período pós-independência, abriu um espaço para continuidade da ausência de acesso de vários segmentos sociais às políticas do Estado e observância de mecanismos de *accountability*. Refere-se ainda que, não existia uma composição sociopolítica, que incorporava forças independentes da sociedade civil tais como; sindicatos, associações, órgãos de comunicação social, entre outros (*idem*, 2003).

Estes autores, mostram com base em dados estatísticos que, a maioria dos moçambicanos (57.8%) considera que um governo democrático é o melhor sistema político e que os problemas deveriam ser solucionados com a participação de todos. E cerca de (84.5% rejeita um governo autocrático), mas pelo contrário, os mesmos moçambicanos mostram uma perspectiva do seu relacionamento com o Governo, que revela preferência pelo governo paternalista (*idem*, 2003). Até certo ponto, esta atitude se reflecte no nível de participação na vida sociopolítica de Moçambique, caracterizada por um fraco relacionamento entre as populações e as instituições políticas, bem como com a SC, como apontam vários estudos. Esta atitude evidencia ainda que na realidade, alguns governantes moçambicanos apesar de estarem num estado democrático, continuam a arrastar práticas e estruturas que caracterizaram o estado logo após a independência.

Lalá & Ostheimer (2003), consideram como alguns dos principais factores que levam a participação a ser ainda mais restringida às elites políticas, os constrangimentos estruturais, nomeadamente, a pobreza, o isolamento e o analfabetismo. E nós associamos nestes factores os referidos pelo Olson (1998), ligados à capacidade organizativa e eficiência por parte das organizações da Sociedade Civil. Entretanto, o mono-partidarismo e outros factores acima apontados fizeram com que existisse no país até 1984 poucas OSC, tal como mostra a FDC (2007), ao referir que até neste período, as referências feitas às Organizações Não Governamentais (ONGs) faziam alusão à Cruz Vermelha de Moçambique, União Geral de Cooperativas (UGC), Médicos Sem Fronteiras e associações vinculadas ao partido FRELIMO, (por exemplo a OMM).

Em todo o país, as acções de participação política efectiva ao nível dos cidadãos ou em Organizações da sociedade civil constitui um elemento da década 90, dado que, o período pós independência, foi marcado por um sistema político centralizado, tal como referimos acima. No entanto, as acções de ampliação dos espaços políticos de relacionamento entre os governos e a Sociedade Civil, enquadram-se dentro das reformas políticas, económicas e administrativas que o estado tem vindo a efectuar, desde a década de 80. Como se sabe, em Moçambique, assim como em muitos países em desenvolvimento e da região, têm se desenvolvido acções de reformas desde este período (década 80), dado que, já era inevitável reformar o Estado Moçambicano, devido à contínua degradação da situação económica, social e política. Até este período, (década 80), já era evidente que, o modelo de planificação económica e social centralizado, assim como, as abordagens de “top down”, ou seja, de cima para baixo, eram insustentáveis em relação à nova realidade que os “novos” estados vivem (Faria & Chichava, 1999).

Para o caso de Moçambique, como bem mostra Canhanga (2007), a degradação das condições sociais e económicas esteve ainda aliada a calamidades naturais (secas e cheias), à guerra civil, que durou cerca de 16 anos, destruindo infra-estruturas económicas e sociais. Perante estes constrangimentos, mostrava-se importante o envolvimento de outros actores no processo de tomada de decisões, na formulação de políticas públicas e havia necessidade de partilhar o poder com outros actores locais, pois reconhece-se a capacidade das comunidades locais na busca de soluções dos seus próprios problemas. Por outro lado, era necessário estabelecer mecanismos de transparência e *accountability*, nas instituições do Estado, facto que se tornava fácil com a descentralização, pois o poder encontrar-se-ia mais próximo das comunidades.

Perante esta situação, acreditava-se que a descentralização ia potenciar uma maior participação e responsabilização. Os doadores partilhavam os mesmos ideais em relação aos objectivos da descentralização, considerada como um dos mecanismos que potencia uma contínua democratização do país, partilha de poder com a oposição interna e de uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na gestão pública local, (Faria & Chichava, 1999). Entretanto, as reformas políticas e administrativas levadas a cabo pelo Estado Moçambicano, foram acompanhadas pelas reformas institucionais como se pode observar na secção que se segue.

1.2. Institucionalização da participação e as reformas da administração local.

Como referimos antes, as questões ligadas à participação, no período logo a seguir a independência nacional (1975) não estavam claras. As bases legais que asseguram a participação estão ligadas a um conjunto de reformas políticas, administrativas e legais, iniciadas através das reformas empreendidas na década 80, que culminaram com a aprovação da constituição de 1990. Essa constituição, consagrou o Estado de Direito Democrático, alicerçado na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo, lançando os parâmetros estruturais da modernização, levando a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias em 1994. O carácter democrático, da constituição de 1990, abriu um espaço para emergência de novas organizações partidárias, organizações da Sociedade Civil e garantias institucionais para a participação política de segmentos sociais, antes excluídos, no processo de tomada de decisões.

No quadro dessas reformas, empreendidas pelo então parlamento do partido único, foi aprovado em 1994 um quadro institucional, dos distritos municipais, através da lei 3/94. Esta lei, criou bases institucionais para o processo de descentralização em Moçambique, criando Municípios na Cidade de Maputo e nas 10 capitais provinciais. Por sua vez, a lei 10/97 de 31 de Maio, criou mais municípios em algumas cidades e vilas. Após aprovação da lei 3/94 (legislação sobre os distritos municipais), a Assembleia da República de Moçambique (ARM), através do voto da maioria, aprovou a lei 9/96 - emenda constitucional - de 22 de Novembro. Essa emenda constitucional, introduziu princípios e disposições sobre o poder local no texto da lei fundamental – Constituição da República de Moçambique, (CRM) – nos termos do nº 1 do artigo 135 da CRM.

Introduziu-se no texto da CRM, um novo título IV, com epígrafe – Poder Local – constituído pelos artigos 188 a 198 onde nos termos do nº 1 do artigo 189 da CRM, determinou-se que “o poder local compreende a existência de Autarquias Locais que poderão designar-se municípios ou povoações (artigo 190) conforme se trate de cidades e vilas ou posto administrativo”. E de acordo com o nº 1 do artigo 188, lançam-se as bases para a participação, como se pode observar

no texto da CRM, “ o poder Local tem como objectivo 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 ”. E o nº 2 do mesmo artigo, mostra que, “o poder local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos”.

Perante estas inovações introduzidas pela emenda Constitucional, a lei 3/94 foi revogada com aprovação – sem que haja consenso entre os parlamentares - da lei 2/97, que também acabou sofrendo algumas alterações através da introdução da lei 15/2007. Assim, com a aprovação da lei 2/97 e a respectiva lei eleitoral (lei 4/97), bem como, a lei de recenseamento eleitoral (lei 5/97), de 28 de Maio, já estavam criadas as condições para a realização das primeiras eleições autárquicas. Mas, segundo mostra Nuvunga (2008), primeiramente as eleições para os 33 municípios tinham sido marcadas para 1996, mas devido a contínuas controvérsias relativas à legislação eleitoral, as eleições foram subseqüentemente adiadas, primeiro para Dezembro de 1996, depois para Maio de 1998 e finalmente, para 30 de Junho de 1998.

Para o caso específico do nosso local de estudo, para além da Assembleia Municipal (AM), foram criados ainda, outros organismos institucionais para a participação da Sociedade Civil. O Conselho Consultivo, baseado na sede do Município, com um carácter “deliberativo”, mas que inclui a Sociedade Civil em casos excepcionais e Conselhos Consultivos de Postos Administrativos Municipais, sem carácter “deliberativo”, que integram a sociedade civil apenas para garantir a auscultação da mesma. As informações recolhidas nos conselhos consultivos a este último nível, são canalizadas até ao Conselho Consultivo da sede, através dos Chefes de Posto Administrativos.

CAPÍTULO 2: METODOLOGIA.

2.1. Métodos de investigação e análise.

Esta pesquisa parte para uma análise da contribuição dos organismos locais de participação da SC (Conselhos Consultivos) e o nível de influência que a mesma SC, conseguiu exercer sobre o processo de formulação e implementação da PTM. Entretanto, devido ao carácter da nossa pesquisa, partimos de uma revisão bibliográfica, fundamentalmente, a exploração da literatura considerada mais relevante para o assunto em estudo. Este aspecto, permitiu-nos a identificação e consulta de obras que abordam a questão da democratização e participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas. Garantiu-se deste modo, o suporte teórico e definição de perspectiva de análise que irá orientar o estudo.

A pesquisa apoia-se ainda, numa abordagem qualitativa, que como mostra Appolinário (2006), é aquela que normalmente prevê a colecta dos dados a partir de interacções sociais do pesquisador com o fenómeno pesquisado e uma análise dos mesmos com base na hermenêutica do próprio pesquisador e sem possibilidades de efectuar generalizações. Recorremos a *perspectiva sistémica* da ciência política, para a interpretação e explicação do processo de formulação e implementação da PTM. A recolha de dados, por sua vez, teve como base as entrevistas semi-estruturadas, com o objectivo de buscar as várias percepções dos diferentes actores, em relação à participação política da Sociedade Civil. Assim, o processo de recolha de informações relevantes por meio de entrevistas semi-estruturadas e tendo em consideração a nossa questão de partida, o referencial teórico, os objectivos e as hipóteses levantadas, levou-nos a limitar a nossa amostra estratificada nos seguintes actores: membros do Governo Municipal, da Assembleia Municipal e das Organizações da Sociedade Civil.

O processo de recolha e tratamento de dados decorreu em duas fases e contou com cerca de vinte (20) entrevistados. A primeira fase teve lugar no período compreendido entre Outubro e Dezembro de 2008, envolvendo os membros do governo municipal. Nesta fase, pretendíamos perceber como o governo municipal tem levado a cabo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Pretendíamos ainda, captar a forma como o governo municipal abre espaço para a SC poder exercer o seu papel nos CCs e impor a sua influência sobre as políticas formuladas. Queríamos ainda, identificar os principais mecanismos institucionais e legais que garantem a participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas ao nível local. Nesse processo, tínhamos em consideração que os instrumentos legais, assim como, os organismos institucionais de participação, constituem

um meio importante de operacionalização do que está preceituado na CRM, sobre a participação da SC ao nível local. Ainda, procuramos captar a percepção do governo municipal em relação ao nível organizacional e de influência que a ASTROGAZA e AE têm exercido no processo de formulação e implementação da PTM. Em último momento, analisamos o papel que as OSC, assim como, o Governo têm exercido na formulação e implementação de políticas públicas municipais.

As entrevistas referentes a primeira fase, contaram com a participação de quatro (4) membros do Governo municipal, nomeadamente a Presidente do Município e três (3) vereadores que respondem pelas áreas de Agricultura e Transportes; Saúde, Água e Energia e Administração e Finanças. As informações recolhidas nas entrevistas, assim como, as nossas observações empíricas permitiram-nos construir o nosso trabalho em forma de estudo de caso.

A segunda fase das entrevistas e análise de dados decorreu de Janeiro a Fevereiro, envolvendo três (3) membros da Assembleia Municipal, dois (2) chefes de Postos Administrativos Municipais, dois (2) representantes das OSC e nove (6) cidadãos membros das OSC que foram auscultadas na fase da formulação da Postura de Trânsito Municipal. Nesta fase, procuramos observar se as OSC estiveram ou não suficientemente organizadas, de modo a poderem exercer devidamente o seu papel nos CCs exercendo desse modo, a sua influência sobre o processo de formulação e implementação da PTM. Procuramos captar, a percepção dos nossos entrevistados em relação ao papel dos CCs, das OSC, do Governo Municipal e da Assembleia Municipal na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, foram entrevistados três (3) membros da Assembleia Municipal, dentre eles o presidente da Assembleia Municipal, mais dois (2) deputados, um do partido da oposição (RENAMO-EU) e o chefe da bancada da FRELIMO. Ao nível dos postos administrativos municipais contamos com entrevistas de dois (2) chefes de postos administrativos municipais, responsáveis pela organização da participação da sociedade civil através de Conselhos Consultivos de Postos Administrativos Municipais.

Em relação às OSC, fizemos consulta ao FONGA – Fórum de Organizações Não Governamentais, onde foi possível colectar dados sobre a situação da Sociedade Civil no nosso local de estudo em termos de existência ou não de OSC que se interessam pelos assuntos da gestão municipal. E em função daquilo que foi a preparação, elaboração e a implementação da Postura de Trânsito Municipal, recorremos a duas Associações que participaram em algumas fases da elaboração daquele instrumento. A Associação Económica (AE) e a Associação dos Transportadores Rodoviários de Gaza (ASTROGAZA), onde procuramos captar sensibilidades dos membros em relação ao nível organizacional, de modo a constatar se estão ou não

suficientemente organizados para serem capazes de levantar demandas coerentes. E por outro lado, terem sido capazes de exercer devidamente o seu papel nos CCs e fazerem valer a sua influência sobre o processo de formulação e implementação da PTM. Os dados recolhidos, permitiram-nos, olhar para alternativas certas de uma SC capaz de levantar demandas coerentes e fazer valer a sua influência sobre as políticas formuladas ao nível do governo ou Assembleia municipais. Assim, nas OSC foram entrevistados os presidentes das associações, assim como os respectivos associados entre os transportadores, os comerciantes e armazenistas. Estas entrevistas, permitiram-nos ainda recolher dados sobre o papel dos diferentes actores intervenientes na formulação e implementação de políticas públicas municipais, bem como, a maneira como os CCs ao nível daquele município têm sido explorados. Consequentemente, o nível de influência que a sociedade civil consegue exercer ao nível das instâncias decisórias. No seu todo, os dados recolhidos, servirão de base para submeter ao teste as hipóteses previamente formuladas. No entanto, a análise feita dos dados, apoiou-se fundamentalmente no método “hipotético-dedutivo” que permitiu-nos confrontar os dados recolhidos no campo e a teoria. E, a *perspectiva sistémica*, como principal perspectiva de análise, garantiu o recurso a outras categorias metodológicas para a análise do assunto em função das circunstâncias e necessidades.

CAPÍTULO 3: ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL.

3.1. Quadro teórico.

Para análise da participação da SC no processo de formulação e implementação da PTM recorreremos a *perspectiva sistémica* que, por sua vez, enfatiza que uma das formas de conceber uma política pública é olhar para ela como se tratasse de uma resposta do sistema político as demandas impostas. Este modelo segundo mostra Easton, aponta que “existe forças geradas no meio ambiente interno e externo e que afectam o sistema político” (*apud* Moreira, 1997:1002). Essas forças, segundo o autor, são designadas de *inputs* que se podem apresentar na forma de demandas, ou exigências e na forma de apoios a sociedade no geral, ao regime e ou as personalidades que exercem as funções de autoridade (*idem*, 1997). Entretanto, os *inputs* decorrentes do meio ambiente são proporcionados pela sociedade civil, grupos de interesse, grupos de pressão, partidos políticos, entre outros. As exigências, por sua vez, podem resultar em carga e sobrecarga do sistema decorrente de uma quantidade excessiva das exigências, ou de uma qualidade das exigências que, pela sua complexidade, não permitem uma resposta atempada (*idem*, 1997). Deste modo, o processo de formulação e implementação de políticas deve ser analisado tendo em conta a questão do ajuste entre as exigências e a capacidade do sistema em responder as tais exigências (Moreira, 1997). No entanto, este facto merece uma atenção especial quando se faz análise do processo de formulação e implementação de políticas públicas nos espaços municipais neste país, pois, muitos autores têm avançado que muitos municípios deste país apresentam uma debilidade congénita em termos de recursos humanos competentes, recursos patrimoniais, financeiros, entre outros, (cf. Bilério, 2007; Canhanga, 2007 e Forquilha, 2007). Essas fragilidades muitas vezes podem levar as autoridades municipais a não responderem as demandas pelos serviços públicos de qualidade.

Easton, olha para o sistema político como aquela parte constituída por um grupo identificável de instituições e actividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em políticas públicas com um suporte de toda a sociedade (*apud* Moreira, 1997). Ainda este processo de transformar demandas em *outputs*, ou seja, em políticas públicas, requer a organização de acordos e suportes desses acordos nas partes interessadas - SC, partidos políticos, grupos de interesses e de pressão, entre outros (*idem*, 1997). Os *outputs*, que englobam a totalidade das respostas do sistema aos *inputs*, por sua vez, vêm alterar o ambiente do sistema político e consequentemente alteram o fluxo de exigências estabelecendo-se assim uma corrente contínua e infindável de influências, *inputs – outputs – inputs*, dando deste modo, um efeito de retroacção (Moreira, 1997). Entretanto, se o processo de transformação de *inputs* em *outputs* requer acordos entre as partes interessadas, isto leva-nos a apelar ao conceito da participação no processo de

formulação e implementação de políticas públicas. Assim, sendo o processo de organização de acordos entre os vários interessados na formulação e implementação de políticas, o ponto fulcral do nosso trabalho, queremos desde já, trazer as principais correntes de opinião sobre a participação política, principalmente da SC.

Neste contexto, gostaríamos primeiro de apelar a duas matrizes que devemos ter em conta ao analisarmos a questão da descentralização democrática, nomeadamente: a abordagem *procedimentalista* ou *funcionalista* e abordagem *institucionalista*. A descentralização democrática, constitui o processo pelo qual aproxima-se as autoridades centrais à SC local e a comunidades em geral.

A abordagem *Procedimentalista* ou *funcionalista*, assegura que a descentralização não pode ser vista como uma simples transferência de funções e competências dos órgãos centrais para órgãos locais. Antes, deve-se ter em conta os principais procedimentos, processos, estruturas, e a forma como elas podem determinar a dinâmica e a capacidade de articulação das instituições descentralizadas, no seu relacionamento com as comunidades.

Por outro lado, a abordagem *Institucionalista*, mostra que, o Estado para poder desenvolver as comunidades deve descentralizar um conjunto de funções e competências que estão no nível central para o nível local; e considera instituição como: um conjunto de procedimentos, normas, protocolos e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Para esta abordagem as instituições conferem a certos grupos um acesso desproporcional ao processo de tomada de decisões. Considera-se ainda que, a ausência de arranjos institucionais pode fazer com que a busca da maximização do interesse individual não leve à maximização do interesse colectivo Frey, acrescenta que “os atores agem não somente por interesses pessoais, mas suas acções são afectadas pelo contexto institucional no qual estão inseridos” (*apud* Lima 2003: 9). Assim, podemos aferir que esta abordagem olha para descentralização como um processo que se enquadra na reforma do Estado e que se materializa pela criação de novas instituições, (leis, decretos, emendas constitucionais, etc.), e criação de novos organismos descentralizados (conselhos municipais, conselhos consultivos, etc.).

Conforme mostra Cleaver (2001), muitas teorias sustentam que o Institucionalismo ajuda a formalizar expectativas mútuas para comportamentos cooperativos, e permitem o exercício de sancionar comportamentos não cooperativos e assim, reduz os custos de transacção individual. Na mesma abordagem referente a importância da institucionalização, enquadra-se Frey, ao

referir que “a ideia de que por meio da institucionalização de padrões de acções e de processo de negociação no contexto de organizações e procedimentos, permite influenciar processos políticos e conseqüentemente, os conteúdos das políticas é correcta” (*apud* Kerbaury, 2004:154). No entanto, para este autor, isso não significa que é forçosamente necessário que tais procedimentos e mecanismos de negociação têm que ser transformados em leis ou regulamentos administrativos, mas pelo menos estes mecanismos têm que ser reconhecidos. Refere ainda que, “em parte, mostra se que geralmente, onde regista-se um menor grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação, a abordagem processualista tem uma força explicativa maior que a abordagem institucional” (*apud* Kerbaury, 2004:154).

Alguns autores nacionais encontram unanimidade ao apontarem que, apesar da existência de novas instâncias decisórias locais (Assembleias Municipais) e da participação da sociedade civil através dos CCs no cenário local, aparentemente a formulação de políticas municipais continua sendo monopolizada pelos políticos locais, burocratas e grupos de doadores, com um baixo grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação, em muitos Municípios de Moçambique. Entretanto, sendo o modelo de governação participativa recente no cenário local, é evidente que será de forma paulatina que os traços de centralismo serão removidos.

Uma outra corrente enfatiza a ideia de que uma efectiva democratização seria dependente da criação de mecanismos e procedimentos institucionais que possibilitem a expressão dos interesses da sociedade civil e o seu processamento e incorporação pelas estruturas político-administrativas. Entretanto, nos últimos dias, esta ideia tem sido problematizada, na medida em que tem emergido novos formatos institucionais (como por exemplo, planificação participativa), nos municípios que abrem um espaço à intervenção dos atores sociais, de forma directa, (Silva, 2006). Deste modo, a questão que se coloca é a seguinte: se o cidadão não é mais representado, porque pode participar directamente em fóruns de tomadas de decisões governamentais importantes, qual será o papel da sociedade civil organizada? Para responder a esta questão o importante talvez seja reconhecer primeiro que, a sociedade civil no exercício da sua função política não busca substituir o Estado, ou o mercado, como tem mostrado Teixeira (1997) ao referir que “a SC tem o papel de exercer controlo e o permanente questionamento sobre os actos políticos e decisões tomadas pelos governantes, podendo responsabiliza-los”. Assim, apesar da instauração de mecanismos de planificação participativa prevalece importante o papel da sociedade civil.

Dentro desta discussão, há correntes que se mostram cépticas quanto à participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões como mostra Schumpeter, ao referir que “as correntes

elitistas consideram que a tarefa de tomar decisões em políticas é das lideranças por requerer competências, racionalidade, qualidades não atribuídas ao cidadão comum” (*apud* Teixeira, 1997:198). Relativamente a este debate Dahl (2000), apresenta uma visão mais ampla em que mostra que a participação não pode limitar-se ao nível de voto, embora com ele se relacione e identifica cinco pontos que operacionalizam procedimentos para alcançar decisões que se voltam para o igual interesse de todos, a saber: a inclusão de todos os afectados; igual distribuição de oportunidades de participar no processo político; igual direito de votar em decisões; igual direito de escolher tópicos e controlar a agenda.

Para Teixeira (1997), a participação contribui para a efectivação de mecanismos de *accountability*, e controlo do poder, controlo esse que não se limita apenas à garantia dos direitos, nem a controles internos ou parlamentares, ou mesmo à separação dos poderes, como recomenda o dogma liberal. A participação contribui sim para o controlo que garante a correcção dos desvios e responsabilização dos agentes. Portanto, seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos.

Para o caso do nosso país, os mecanismos institucionais que permitem a participação ao nível dos municípios encontram-se descritos na lei fundamental do país - CRM. Ainda, a lei das Autarquias Locais (Lei 2/97), assegura à SC esse direito ao referir que, “os cidadãos têm o direito de participar de forma individual ou colectivamente respondendo às consultas feitas regularmente pelos profissionais dos Municípios sempre que pretendem aprovar uma política ”. Ainda de forma organizada, ou individualmente abre-se o espaço de os residentes de um certo município ou povoação, participarem, apresentando verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações, ou petições à respectiva Assembleia. As comunidades podem, no entanto, em função da deliberação da Assembleia Municipal indicar um representante do peticionário para participar nos debates que eventualmente tiverem lugar, (art. 110 da Lei nº 2/97). Por último, apontar que as sessões, da Assembleia Municipal são abertas à participação do público, (art. 44, da lei 2/97).

3.2. Definição de conceitos.

O nosso trabalho propõe-se a analisar a contribuição dos organismos locais de participação da SC (Conselhos Consultivos) e o nível de influência que a mesma SC conseguiu exercer sobre o processo de formulação e implementação da PTM. Assim, procuramos captar a forma como a AE e a ASTROGAZA se apresentaram como uma força que contrabalançou o poder local,

garantindo o equilíbrio e representatividade de várias camadas da sociedade. Desse modo, consideramos que a definição do conceito de *participação política* é relevante para o nosso estudo.

A *participação política* no entender do Dahl (2000), é um conceito que se enquadra dentro dos principais critérios dum processo democrático. Nestes casos, é imprescindível o facto de os membros de uma colectividade terem direitos e oportunidades iguais de tornarem conhecidos os seus pontos de vistas antes de uma política ser adoptada e decidirem sobre quais os pontos devem constar na agenda política. A origem do conceito, como procura mostrar Teixeira (1997), remota desde a época da *polis* grega, onde se olhava a participação política num sentido decisório, isto é, restringia-se ao processo eleitoral onde apenas os que tinham património podiam votar (voto censitário).

Entretanto, Huntington e Nelson, olham para a *participação política*, de forma mais abrangente, incluindo as acções dos cidadãos desenhadas no sentido de influenciarem o processo de tomada de decisões (*apud* Robinson, 1998). Segundo mostra Chirinos, a participação política envolve várias formas de manifestação desde a participação eleitoral que envolve, por sua vez, as actividades partidárias; a participação dos movimentos sociais, tendo em vista a conquista e efectivação de direitos; a acção comunitária de carácter autogestionário, auto ajuda e cooperação voluntária; a participação manipulada por governos visando o controlo e antecipação de demandas populares; a participação como controlo dos recursos e instituições estatais por parte de organizações populares; a participação nas estruturas governamentais de tomada de decisões e mais (*apud* Teixeira, 1997:183). Para o presente trabalho, adoptamos o conceito de *participação política* que dá ênfase a acções dos cidadãos desenhadas no sentido de influenciarem o processo de tomada de decisões.

Um outro conceito importante, para retermos é o de *sociedade civil*, que Heynes (1997), a concebe como colectividades que incluem organizações não governamentais (ONG), grupos de interesse e associações - tais como uniões comerciais, associações profissionais, pais, estudantes universitários, religiosos e médias – que colectivamente ajudam a manter uma vigilância no poder e tendências totalitárias dos estados. É importante enfatizar que, a SC não deve, portanto, ser confundida com os partidos políticos, mas ela propõem-se a contrabalançar a tendência dos estados de procurar sempre mais poder através de aprovação de mecanismos institucionais que lhes garantem maior poder. Por outro lado, a SC é composta por instituições civis não envolvidas directamente nos negócios dos governos ou na gestão política (Heynes, 1997).

Para Hegel “ a sociedade civil representa o primeiro momento de formação do estado, o estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado interno ou interior” (*apud* Bobbio, 1987:42). Sintetizando, considera-se “*sociedade civil* a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, mas que exerce algum tipo de influência sobre ele” (Bobbio, 1987: 45). No entanto, este último constitui o conceito que adoptamos no presente trabalho.

Os aspectos conceptuais acima referenciados, mostram que, para a SC poder actuar efectivamente é necessário que sejam criados mecanismos institucionais que garantam um maior espaço de relacionamento entre SC e os governos. Depois de se garantir a institucionalização da participação, é necessário garantir o fortalecimento da mesma SC. Kulipossa (1998), mostra que as instituições democráticas que permitem a participação da SC e cidadãos em geral, assim como, garantir mecanismos de *accountability* na formulação e implementação de políticas são necessárias para o desenvolvimento económico.

Um outro conceito digno de realce é o de *instituições*, que North e Przeworski o definem como “regras formais e informais, padrões de comportamentos e normas que estruturam repetidas e interdependentes relações” (*apud* Novunga, 2008: 40). Estas instituições, são feitas de constrangimentos formais (por exemplo, regras, leis, constituições) e constrangimentos informais (por exemplo, normas de comportamento, convenções, normas de conduta singularmente impostas) e os mecanismos de as por em prática (Novunga, 2008).

Por último pretendemos mostrar que quando falamos de *políticas públicas* referimo-nos a “tudo o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a acção governamental para a sociedade e seus problemas” (Pedone 1986:7). Importa referir ainda que, é na arena decisória, onde diferentes grupos sociais procuram influenciar os governantes a tomarem decisões ao seu favor e, geralmente, as decisões em políticas dão origem às políticas resultantes (*policy outputs*), que aparecem em formas de decretos, resoluções, regulamentos entre outros (*Idem*, 1986:7).

CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.

Tendo em conta que pretendemos analisar a participação da SC na sua forma organizada, introduzimos logo a priori uma secção que descreve alguns traços característicos das OSC auscultadas antes da formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal. E em seguida, iremos procurar mostrar como têm sido formuladas as políticas públicas no nosso país, em especial no nosso local de estudo.

Ainda neste capítulo, procuramos mostrar qual tem sido o papel dos principais actores (Governo, AM e a SC) na formulação e implementação das políticas públicas. Iremos demonstrar ainda, as diferentes modalidades de participação directa da sociedade civil, que o município de Xai-Xai assegura; analisar a participação da SC na formulação e implementação da PTM e a forma como a SC exerceu o seu papel nos CCs, de modo a influenciar a postura. Por último iremos mostrar uma alternativa de uma SC forte capaz de influenciar o processo político.

4.1. Organizações da SC e seus mecanismos de actuação.

4.1.1. Associação dos Transportadores Rodoviários de Gaza (ASTROGAZA).

Esta Associação data desde 1997, mas a sua formalização através do registo notarial só ocorreu no ano de 2000. Actualmente conta com cerca de 500 associados ao nível de toda a província. A Associação tem como principal objectivo unir os transportadores para exercer e controlar as suas actividades, assim como representar os associados perante o governo local e perante as instituições públicas e privadas. Constitui ainda um dos objectivos desta Associação capacitar os associados de modo a melhorar os serviços públicos que estão prestando aos munícipes.

A associação em termos de funções que desempenha, tem um carácter público e está ligada ao provimento de serviços de transporte de carga e de passageiros no espaço urbano e peri-urbano. Como se sabe, o provimento de serviços e bens em Moçambique é efectuado pelas empresas estatais e privadas de modo a responder ao carácter liberal da constituição do país. Neste caso, e dentro do período considerado neste trabalho, o provimento de serviços de transporte de carga e de passageiros era exclusivamente realizado pelo sector privado, cabendo ao governo municipal o papel de regular estas actividades.

Sendo uma cidade com escassez de rotas devidamente asfaltadas ou que pelo menos apresentem mínimas condições para serem exploradas, a associação limita-se a explorar as seguintes rotas: Baixa da cidade – Marien Guabi; baixa da cidade – Patrice Lumumba; baixa da Cidade – Ndambine 2000 e baixa da cidade – Praia de Xai-Xai. Esta associação pretende nos próximos

anos cobrir toda a província por transportes, preenchendo as localidades onde persiste a falta de transporte. Ainda, pretende pressionar o governo de modo a que melhore algumas rotas, o que irá permitir a maior circulação de pessoas e bens.

A ASTROGAZA actua num ambiente em que, a maior parte dos munícipes não possui viatura própria e não se prevê que venha a ter na sua vida e mesmo se tivesse não teria garantia de uma rede de estradas para circular. A maioria dos munícipes, depende dos transportes semi-colectivos, essencialmente dos *mini-buses*, para as deslocações do seu dia-a-dia para ir ao local de trabalho, às compras, fazer os seus negócios, ir à escola e para a realização de outras tarefas. Os transportes semi-colectivos operam sem obedecer um horário fixo, param onde quer que os passageiros peçam para embarcar ou desembarcar. Normalmente, transportam um número superior à capacidade designada de passageiros sentados. Tendo o Município a estrada nacional n° 1 como a única via principal, os operadores privados dos transportes públicos tendem a interromper o tráfego quando param no meio do caminho e são acusados de causarem muitos acidentes devido ao excesso de velocidade. Entretanto, estes aspectos mostram por um lado que, a estrutura organizativa da própria associação ainda não está a ajudar muito para a organização conseguir lograr os seus objectivos. Isto porque, estes aspectos mostram que não está até agora a providenciar serviços públicos de qualidade nem a conseguir disciplinar os seus associados, tal como procurou mostrar o presidente da associação ao referir que, “estamos preocupados em organizarmo-nos no sentido de conseguirmos garantir serviços de transportes públicos de qualidade e manter a disciplina dos associados que operam dentro e fora do município”.

Em relação a sua participação política, a associação tem por vezes exercido a pressão no sentido de levar as autoridades municipais a tomarem decisões sem violarem os direitos dos seus associados. A associação tem explorado algumas formas de participação tais como manifestações, sempre que os seus direitos forem violados e acharem que esta é a melhor via de apelar as autoridades governamentais a observar as suas preocupações. No entanto, no âmbito da formulação e implementação da PTM, a associação não recorreu a esta forma, apenas concedeu as informações que as autoridades municipais e AM solicitaram antes da aprovação da PTM.

4.1.2. Associação económica (AE).

Esta associação data deste 2003 e surge numa circunstância que a FDC (2007), bem mostra referindo que, “no período pós-independência o associativismo tem estado ligado a defesa dos interesses do grupo e na defesa de calamidades naturais”. Com efeito, depois das cheias de 2000 que constituíram a maior catástrofe dos últimos 100 anos, onde as infra-estruturas económicas e sociais ficaram destruídas naquele município, as poucas pequenas indústrias que operavam na

baixa da cidade tornaram-se inoperacionais. Perante este cenário, as políticas de reconstrução económica incentivavam o associativismo para facilitar a comunicação entre os agentes económicos e o governo. Assim, surge a Associação Económica, com objectivo de garantir um elo de ligação entre o governo e os agentes económicos, facto que facilitaria a estes agentes económicos a recepção de apoio em forma de donativos e ou em empréstimos para a reconstrução económica. Segundo mostram os nossos entrevistados, assim como o respectivo estatuto da organização, a Associação pretende actualmente manter-se como elo de ligação entre o governo e os agentes económicos, representando politicamente os associados ao nível do governo municipal e ou provincial. Procura ainda, delinear estratégias que irão garantir o desenvolvimento económico do município e da província, bem como, procurar disciplinar os associados no sentido de optarem pelo crescimento económico que respeita os direitos humanos, aspectos ambientais, e tc.

Esta organização conta com cerca de 35 associados, os quais são igualmente membros da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) e inclui armazenistas e retalhistas. A associação é ainda responsável pela fundação da Agência de desenvolvimento de Gaza (ADE-Gaza) e Agência de promoção de desenvolvimento de Gaza, financiada pela FDC. AE é considerada uma das associações mais influente relativamente às outras associações, em termos políticos ao nível do Município e é maioritariamente constituída por membros seniores do partido no poder – FRELIMO.

Entretanto, se realmente a associação está exercendo na plenitude os seus direitos de expressão e a participar activamente nos organismos criados para o efeito não parece verdade. Isto porque, apesar de ser uma organização composta maioritariamente por empresários e membros seniores do partido no poder, que pudessem usar suas influências partidárias e filtrarem interesses da associação, continuam a clamar por ter uma representação permanente no CC da sede do município, onde possam discutir junto com o governo questões relevantes do desenvolvimento do município. No que diz respeito a sua participação na formulação e implementação da PTM a organização nunca recorreu a formas de participação como submeter uma petição na AM, ou manifestações, ou controlo dos recursos e instituições estatais entre outras. Muitas vezes, tem prestado declarações as autoridades municipais quando estas solicitam alguma informação. E foi por esta via que a AE participou na elaboração e implementação da PTM.

4.2. Políticas públicas no município de Xai-Xai.

Como se pode observar, na secção anterior e segundo rege o Estatuto Orgânico deste município, a participação da Sociedade Civil enquadra-se dentro dum modelo que procura fazer com que as políticas tenham um sentido de base para o topo. O próprio Estatuto orgânico, mostra que, é geralmente através dos chefes de postos administrativos municipais que a sociedade civil é auscultada. Por outro lado, pressupõe-se que é com base nas informações recolhidas da SC que a agenda governamental é formulada. Deste modo, não negamos que esta forma seja também democrática, mas consideramos que a melhor forma de tornar a política democrática é colocar o cidadão ou a OSC face-a-face com o governo dinamicamente, segundo propõe Pedone (1986), no seu modelo de políticas públicas democráticas. O caso que analisamos, constitui um exemplo evidente da manifestação de alguns traços dos pressupostos do elitismo, na formulação e implementação das políticas públicas. Isto porque, o conselho consultivo da sede do município com poder decisório na elaboração de propostas de políticas não tem assentos permanentes para a SC. Este aspecto impede que haja um debate aberto e contínuo entre o governo e a SC no processo de formulação e implementação de políticas e foi isto que caracterizou a formulação e implementação da PTM.

É importante mostrar que, o conselho consultivo da sede do município integra directores de departamentos municipais e chefes de postos administrativos municipais, e nalgumas vezes as OSC são chamadas a participarem politicamente. No entanto, a participação das OSC nesse conselho consultivo depende da agenda do CM, cabendo ao presidente do CM, a responsabilidade de convidar as OSC a participarem no conselho. Entretanto, apesar de ter se dado este importante passo na abertura de espaços de relacionamento entre governo e as OSC, não está-se notando a importância deste organismo (Conselho Consultivo), dado que as OSC não tem sido chamadas a fazerem parte dos debates deste conselho. A formulação e implementação da PTM, privilegiou a auscultação através dos Conselhos Consultivos dos Postos Administrativos Municipais (CCPAM). Esses conselhos, não deram direito a todos de escolher os pontos que devem fazer parte da agenda nem direito de participar em todos os processos ligados a formulação e implementação da mesma postura, de modo a pautarem pelos princípios democráticos, tal como bem ensina Dahl (2000), quando faz referências a alguns critérios que tornam um processo político democrático. Perante este cenário, o GM mostra que constitui seu desejo elaborar políticas mais participativas, como se pode ver nas palavras do vereador da área de agricultura e transportes Sr. Nhachengo, ao referir que:

Nós gostaríamos de ter elaborado a PTM de forma participativa, mas pelo que eu saiba o único exemplo de uma planificação participativa aqui no país é recente, e só se verifica no Município

de Dondo, graças ao apoio que tiveram. Assim, esperamos adquirir experiência neles, facto que irá garantir-nos a formulação de políticas de forma participativa, pondo o término a planificação centralizada que caracteriza o município actualmente.⁶

Ao nível da Assembleia Municipal (AM), nota-se a mesma tendência que tem caracterizado o legislativo ao nível nacional, onde como ilustra Macuane (2000), com base em dados estatísticos o governo é que tem desenhado as políticas cabendo ao legislativo o papel de aprovação das mesmas e fiscalização da sua implementação. Esta tendência, até certo ponto, herdada da época do centralismo político e económico, alastra-se até aos novos espaços políticos criados ao nível local (municípios). Como se pode observar, tanto a PTM e outras poucas políticas relevantes elaboradas e que contaram com a participação da sociedade civil, foram formuladas ao nível do conselho municipal. E, sempre coube a AM o papel de aprovação e fiscalização da sua implementação. Este facto evidencia a fragilidade do legislativo em geral no nosso país, assim como a fraca capacidade da Sociedade civil em tomar iniciativa de uma política pública, levantar demandas coerentes e ser capaz de impor a sua influência.

Em relação às fases que envolvem uma política pública, segundo mostra Pedone (1986), uma política pública passa por: a) formação de assuntos públicos e de políticas públicas - momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor; b) formulação de políticas públicas - processo de elaboração de políticas no executivo, legislativo e em outras instituições públicas; c) processo decisório - onde actuam os grupos de pressão, exercendo influência sobre as decisões tomadas em qualquer das instancias supra citadas; d) implementação das políticas - processo da execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas. No entanto, as autoridades municipais procuram sempre observar estes princípios. O importante a analisar, neste caso é a maneira como têm conseguido pôr em prática essas intenções. Destas várias fases de uma política pública que acabamos de enumerar, o foco da nossa análise incide nas fases da formulação e implementação, com intuito de observar o nível de participação da Sociedade Civil, a maneira como a SC exerceu o seu papel nos CCs, assim como, a influência que a mesma SC conseguiu exercer sobre a PTM.

Obedecendo a este ciclo de políticas públicas, alguns documentos importantes que constituem políticas macro e multisectoriais, mostram que as políticas locais, que geralmente materializam as directrizes definidas ao nível macro devem privilegiar a participação. O PARPA II, por sua vez, como uma política macro e multisectorial, virada para a redução da pobreza absoluta, pressupõe assegurar que os Moçambicanos de todos segmentos sociais devem participar

⁶ Declarações feitas pelo vereador da área da agricultura e transportes, numa entrevista realizada nas instalações do CM, no dia 04 de Novembro de 2008

activamente no processo de planificação pública. Segundo este documento, espera-se que sejam traçadas políticas apropriadas ao nível local e que sejam prestados serviços públicos de qualidade, actuando-se de uma forma participativa e transparente. Portanto, a necessidade de envolver a sociedade civil em diferentes fases de uma política pública está ligada a imperativos de tornar as políticas apropriadas e captar recursos para materialização de tais políticas. Por outro lado, o documento, mostra que o envolvimento da sociedade civil na formação de assuntos públicos e de políticas públicas, na formulação e implementação incluindo o processo de tomada de decisão que ocorre em quase todas estas fases de políticas locais, permite que se exija a prestação de contas e que haja transparência.

A Estratégia Global da Reforma do Sector Publico, pretende que o sector público seja democratizado e com alto grau de institucionalização de formas de participação que permitam não só identificar com maior segurança os anseios e ansiedades dos cidadãos, mas também, criar um espaço para a participação da sociedade na busca de soluções para os problemas de desenvolvimento.

Para materializar estes princípios as autoridades municipais em Xai-Xai para além de ter a AM contam ainda com os CCs. No entanto, a instância mais importante destes conselhos (CC da sede do município), oferece uma participação limitada à SC, e assim aconteceu no âmbito da formulação e implementação da PTM. Isto para dizer que, neste processo da formulação e implementação da PTM, a SC não participou no CC da sede do município. A SC, apenas manteve contactos com representantes do governo, num nível de CCs que garante somente a sua auscultação (CCPAM). Os CCs ao nível de Postos Administrativos Municipais, constituem organismos onde os chefes de postos administrativos organizam a participação dos cidadãos particularmente, assim como da sociedade civil organizada em associações, ONGs etc. Estes conselhos consultivos têm como objectivo fazer com que as políticas públicas elaboradas sigam um modelo de base para o topo, fazendo com que sejam respeitados os anseios e valores das comunidades que directa ou indirectamente serão afectadas pela política resultante. Entretanto, e de um modo geral, as instituições de participação (Conselhos consultivos) ao nível daquele Município, constituem um passo importante apesar de mostrarem ainda algumas fragilidades no exercício efectivo do seu papel.

O processo de auscultação da SC por parte das autoridades municipais, assim como, AM foi materializado de varias maneiras, ora através de encontros directo entre autoridades municipais e a sociedade civil, ora através dos canais criados para manter o contacto entre a sociedade civil e o governo municipal. Através dos conselhos consultivos criados ao nível dos postos

administrativos municipais a sociedade civil encontrou espaço para a sua participação política. A informação recolhida ao nível destes CCs dos Postos Administrativos é novamente debatida ao nível de CC da sede do município. Neste fórum pressupõe-se que os especialistas de elaboração de políticas recolhem subsídios que lhes irão facultar a elaboração de políticas apropriadas ao contexto e às reais necessidades dos municípios. No entanto, a formulação da PTM foi de forma centralizada, isto é, no momento da formulação não se garantiu que permanecessem activas as instituições que pudessem garantir uma interacção dinâmica entre o governo municipal e representantes da sociedade civil.

A fase da implementação da PTM, parece estar na situação mais complicada ainda, pelo facto de não haver mecanismos claros que permitam o envolvimento da sociedade civil, assim como, uma mútua prestação de contas e responsabilização. Apenas sabe-se que a Assembleia Municipal, no exercício das suas funções fiscaliza a implementação desta política. No entanto, não existe nenhum registo que mostra que nalgum momento a AM tem feito a monitoria e fiscalização da implementação política. Este aspecto é evidenciado pelas palavras do chefe da bancada da FRELIMO na AM ao referir que “a AM tem fiscalizado a implementação das políticas aprovadas, mas em função do cumprimento da nossa agenda, ainda não chegou o momento oportuno para a fiscalização desta política”. Entretanto, a PTM é um instrumento que está na sua fase de implementação a mais de dois (2) anos sem nenhuma fiscalização e a AM tem o seu mandato preste a terminar. Como consequência do que acabamos de referir, não existe até então nenhum dado referente a uma responsabilização mútua entre os principais actores deste processo (AM, CM, SC, etc.), desde que se iniciou a implementação da política. Acima destes factos, pode-se observar que a coordenação entre a sociedade civil e autoridades municipais tornou-se mais frágil quando chegou-se nesta fase da implementação.

Geralmente, as fases subsequentes das políticas naquele município têm sido caracterizadas por aquilo que muitos analistas de políticas públicas têm mostrado. Como se pode ver, trata-se de um município com maior parte das OCS ligadas ao combate de HIV/SIDA, e consequentemente, uma fraca rede de organizações da sociedade civil interessadas em assuntos políticos, para além de existir poucas fontes alternativas de informação. Este facto, aliado a fragilidades estruturais e de actuação das poucas OSC interessadas em assuntos da gestão municipal, faz com que muitas vezes, as questões ligadas a avaliação e monitoria das políticas fiquem marginalizadas (Cf. Shelukindo, 1998; Polidano, 1998; entre outros).

4.3. O papel do Governo Municipal, Assembleia Municipal e da Sociedade Civil na formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal.

Gostaríamos primeiro de mostrar que segundo Lasswell, “a política está ligada à questão de quem ganha o quê, quando e como” (*apud* Pedone, 1986:22). Na elaboração de políticas públicas essa preocupação traduz-se na dimensão de influências e poder no processo decisório, continuando o debate entre grupos pela formação e formulação de políticas de governo (Pedone, 1986). Por outro lado, é importante realçar que os governantes e parlamentares conseguem a sua legalidade e legitimidade para a formulação e implementação de políticas públicas quando forem eleitos pelos cidadãos por meio de um sufrágio universal e, conseqüentemente, as opções políticas por eles oferecidas ficam também eleitas.

Este facto que acabamos de ilustrar, não garante a redução do processo de formulação de políticas públicas a um único actor (o governo) ou tornar este processo “elitista”, porque como mostram Cash & Sanchez, “o sucesso das políticas requer necessariamente que se tome em conta os pontos de vista das organizações da sociedade civil, facto que permite a representação de todas esferas da vida” (*apud* Mulando, 2007:18)

Os governos locais, tal como mostra a principal legislação (Lei 2/97) referente especificamente às Autarquias Locais, geralmente estes órgãos do poder local devem no exercício das suas funções procurar promover o desenvolvimento tendo como base a iniciativa das comunidades locais. Este aspecto exige dos órgãos do poder local a organização da participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas locais. Ainda em função do preceituado na mesma legislação (*op. cit*), os Governos Locais têm de elaborar as políticas baseadas naquilo que são os valores e anseios das comunidades locais, sem no entanto deixarem de ter em conta àquilo que são as principais linhas de orientações das políticas macros.

No entanto, a Postura de Trânsito Municipal não deixa evidente o principal papel do governo municipal nem dos outros actores na formulação da mesma. Dentro deste cenário, procuramos através das entrevistas, colher dos governantes a sua percepção em relação ao seu papel na elaboração e implementação desta política. Aí conseguimos captar que do ponto de vista do governo, o seu papel incidiu na auscultação da SC através dos CCs e na formulação centralizada da própria política. Por outro lado, tratando-se de uma política reguladora, o governo municipal entende que terminada a formulação e a respectiva aprovação pela AM, a política só tem que ser implementada, cabendo aos munícipes o cumprimento da norma. Esta percepção, no nosso entender, desvirtua o carácter democrático de uma política pública, pois não permite um debate continuado entre a sociedade civil e o governo sobre as melhores formas de conceber o

problema, elaboração da política e a respectiva implementação eficiente e eficaz. Ainda, deixa alguns actores sem papel relevante neste processo.

Geralmente, os governos, no decurso das suas funções, devem procurar encorajar activamente a participação da sociedade civil no debate sobre as políticas que pretendem implementar e procurar um vasto apoio na SC para garantir a implementação eficaz das políticas resultantes. Para dizer que, o papel do governo não deve limitar-se na auscultação da SC, o debate sobre a política deve ser estimulado continuamente nas fases subsequentes. O vereador municipal da área da agricultura e transportes, Sr. Nhachengo, procurou mostrar esta percepção do governo em relação ao seu papel na formulação e implementação da PTM, ao referir que:

Uma lei depois de ser formulada e aprovada é para ser cumprida. A ASTROGAZA e AE foram auscultadas antes da formulação da PTM e é com base na informação que recolhemos destas associações que formulamos a postura. Chegada esta fase de implementação da postura, as associações estão livres de apresentarem as críticas e contribuições que acharem convenientes.⁷

Perante esta situação, pensamos que o governo municipal procurou integrar a SC nalgumas fases que envolvem uma política pública, dando ênfase a participação da SC apenas na fase preliminar. Neste caso particular, não foi dada a ênfase a participação da SC em todos os processos, facto que nos levaria a considerar que a ASTROGAZA e AE foram parte integrante de todo o processo de formulação e implementação da PTM. Este aspecto, acabou minando o papel do Governo Municipal de promotor da participação política ao nível local.

A Assembleia Municipal (AM), segundo mostram Leowenberg e Patterson, “o legislativo tem o papel tradicional de legislar e conseqüentemente influenciar na produção de políticas públicas” (*apud* Macuane, 1999: 151). Ainda, o regimento da AM mostra que, “constitui papel do legislativo analisar e aprovar políticas elaboradas ao nível do CM e por conseguinte, monitorar a implementação dos programas aprovados”. Por outro lado, a AM abre um espaço para as políticas serem influenciadas, dado que as sessões que antecedem a aprovação das políticas e outros instrumentos são abertas a participação da SC, apesar desta, não ter direito ao uso da palavra. No caso concreto da AE e ASTROGAZA foram auscultadas antes da aprovação da PTM. No entanto, as actividades de monitoria da implementação da PTM não estão a ter o nível de comprometimento e responsabilização mútua desejada, para além de que alguns actores nem reconhecem o seu papel. Para evidenciar esta ausência de mecanismos de prestação de contas e responsabilização mútua procuramos mostrar que por exemplo, a liderança e associados da ASTROGAZA nem se quer conhecem a postura que regula as suas actividades ao nível daquele

⁷ *idem*, 04 de Novembro de 2008.

município. Ainda não foram realizadas actividades de monitoria e fiscalização da implementação da PTM, e conseqüentemente, não há nenhum registo de casos em que qualquer um dos actores foi responsabilizado em consequência de violação do preconizado na postura. Estes dados, confirmam a relevância da nossa hipótese secundária. Como procura mostrar ainda, um dos nossos entrevistado Sr. Filipe Mahanjane ao referir que;

Ainda existe um longo caminho a percorrer para que realmente a democracia moçambicana chegue a fase de promover uma participação efectiva e estabelecer mecanismos de prestação de contas e responsabilização para se garantir transparência nos actos do governo. Nós estamos a lutar para que isso aconteça efectivamente, mas para que tal aconteça, será necessário que a própria SC ganhe maturidade.⁸

Tendo em conta que a sociedade civil possui à sua disposição, alguns mecanismos legais, que garantem a sua participação política tais como Conselho Consultivo da sede e CCPAM, resta nos observar se a ASTROGAZA e AE através desses Conselhos Consultivos participaram efectivamente e fizeram valer a sua influência sobre a PTM. De um modo geral a participação destas OSC em conselhos de elaboração de políticas significa representação política inclusiva dos munícipes de diferentes segmentos sociais. Representa ainda, a participação dos absentistas num contexto em que a oposição nunca conseguiu conquistar espaço significativo para a actuação política. É ainda através de instituições de participação (CCs), que estas OCS deviam ter procurado discutir dinamicamente com o GM aquilo que devia ser a PTM, facto que tornaria a postura uma política democrática, segundo mostra o modelo desenhado por Pedone (1986), para elaboração de políticas democráticas. Este aspecto que acabamos de referir, faria com que a política reflectisse aquilo que são os valores e anseios dos cidadãos locais que directa ou indirectamente serão afectados pela mesma. Por outras palavras, diríamos que o governo abriu um espaço para interagir com SC. Esse espaço é CC, onde de princípio os actores deviam discutir questões ligadas a alteração de alguns sinais de trânsito, modalidades de estacionamento de veículos para o carregamento e descarregamento de mercadorias, modalidades de funcionamento dos transportes públicos urbanos, entre outros aspectos. Entretanto, os dados recolhidos, levam-nos a aferir que o papel da SC foi limitado, na medida que teve representação num nível de CCs sem capacidade desejada para discutir questões ligadas a formulação e implementação da postura. Conselhos esses que têm apenas a função de auscultar a SC. Deste modo ficou ainda limitada a sua acção política no exercício do seu papel nestes organismos de participação de modo a influenciar a formulação e implementação da PTM.

⁸ Declarações feitas pelo chefe da bancada da FRELIMO na AM de Xai-Xai , numa entrevista realizada nas instalações da AM no dia 18 de Fevereiro de 2009.

A Sociedade Civil, segundo mostra a nossa perspectiva de análise, geralmente levanta demandas coerentes tendo em conta aquilo que são os seus principais anseios e valores. E quando chega a fase de formulação da própria política a SC procura através de várias estratégias como por exemplo “lobby”, influenciar a seu favor as decisões tomadas. No caso concreto, a AE assim como, a ASTROGAZA procuraram levantar demandas com o objectivo de melhorar questões ligadas ao funcionamento dos transportes públicos, sinais de trânsito, entre outros aspectos. No entanto, estas associações depararam-se com uma limitante forte, na medida que, apenas tem possibilidade de ser auscultadas, mas sem possibilidade de fazer parte num debate continuado ao nível do CC da sede do município. Deste modo, tanto as associações, assim como, o governo municipal não estão a exercer na plenitude o seu papel nos CCs. E os fins para os quais os organismos de participação foram criados não estão sendo alcançados na plenitude. As informações importantes para a elaboração da PTM foram canalizadas do CCPAM pelo chefe do posto até ao CC da sede do município. Nestas circunstâncias, o chefe do posto administrativo municipal constitui o representante do governo encarregue por mobilizar e organizar a participação das comunidades locais na resolução dos problemas locais, envolvendo as autoridades comunitárias e em algumas circunstâncias envolve-se também as OSC. E entretanto, foi nestes termos que as associações acima referidas foram chamadas a participar nesse processo que culminou com a formulação e implementação da PTM.

É ainda papel da sociedade civil procurar garantir o mecanismo mútuo de prestação de contas e responsabilização. Isto porque, a Sociedade Civil esta consciente de que os governantes passam a ter legitimidade de elaborar e implementar as políticas a partir do momento em que forem eleitos pelos cidadãos para representarem interesses destes últimos. A partir deste momento, os cidadãos tornam-se mandantes em relação aos governantes, mas paradoxalmente, tal como mostra Lalá & Ostheimer (2003), muitos moçambicanos acreditam que o melhor governo é democrático baseado em métodos participativos, mas por outro lado mostram preferência pelo governo paternalista. Este facto, leva muitas vezes a CS de Xai-Xai a não ser capaz de exigir a prestação de contas e responsabilização, sem pôr de lado o facto de os representantes das OSC de que estamos a falar, serem membros seniores do partido no poder.

Neste âmbito da formulação e implementação da PTM, o papel fundamental da AE e ASTROGAZA terminou nesta fase da prestação de declarações aos representantes do governo municipal em função daquilo que gostariam que a postura espelhasse. A limitação destas associações no exercício do seu papel nos CCs, limitou o exercício da sua influência sobre a PTM. Por outras palavras, podemos dizer que a dificuldade que a SC teve em influenciar a formulação e implementação da PTM esteve ligado ao facto de: primeiro as associações não

terem sido concedidas a oportunidade de participarem no debate contínuo ao nível do CC da sede do município; segundo porque as associações ao considerarem o governo como pai, elas mesmas colocaram-se numa situação de conflito de papéis o que lhes impediu de agir como vigilantes e exigir a prestação de contas e responsabilização durante a implementação da postura.

4.4. A acção política da Sociedade Civil no processo de formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal.

Antes de falarmos da acção política da SC no nosso local de estudo gostaríamos primeiro de mostrar que os dados que conseguimos recolher no FONGA, assim como, em algumas OSC, mostram claramente que a SC tem uma actuação não das melhores. Muita das vezes, essa fragilidade, está ligada à incapacidade financeira e a respectiva gestão, fraco conhecimento da legislação que lhes protege perante à acção governamental, estrutura organizacional não coesa e escassez de recursos humanos com competências desejadas para defender interesses da SC. Por outro lado, e no caso concreto da AE e ASTROGAZA deparam-se com um constrangimento na sua acção política pelo facto que já referimos a cima, de os líderes das tais OSC serem membros seniores do partido no poder e alguns a exercerem cargos relevantes ao nível do partido⁹. Em ambas associações, os associados referem unanimemente que a PTM veio resolver alguns problemas de trânsito, mas não melhorou o sistema dos transportes públicos. Ainda, os associados acreditam que a implementação do instrumento está imbuída por actos de corrupção o que sombreia o sentido de garantir provisão de serviços de qualidade. Perante estas situações, as OSC nunca até então recorreram a algumas formas de participação política para reivindicarem os seus direitos.

A questão da fragilidade financeira e organizacional não caracteriza apenas a ASTROGAZA, mas também tem caracterizado a maior parte das OSC no nosso país, tal como mostra a FDC (2007), ao apontar que a SC moçambicana é fraca, em termos de amplitude, profundidade e diversidade do cidadão. E, portanto, parte da fraqueza da SC revela-se ao nível organizacional e disponibilidade de recursos financeiros e humanos das OSC. Por outro lado, o ambiente estrutural e contextual faz com que o cidadão seja chamado a exercer o seu direito de cidadania, mas em termos práticos o seu poder de influenciar as políticas e as decisões importantes acaba por ser limitado (FDC, 2007). Isto para mostrar que a fragilidade da SC não é apenas do Município de Xai-Xai, constitui um mal que afecta quase todo o país. E que a forma como foi

⁹ Não queremos dizer que um presidente ou membro de uma OSC não deve filiar-se a nenhum movimento partidário, o que procuramos mostrar é que quando o cometimento com questões partidárias for forte, dificilmente a SC pode ser conduzida pelo seu líder, no sentido de fiscalizar os actos da administração, exigir a prestação de contas, responsabilização, entre outros aspectos.

organizada a participação da SC no âmbito da formulação e implementação da PTM, não abriu um espaço suficiente para a SC poder influenciar a política.

A SC no nosso local de estudo procurou evidenciar a sua fragilidade em exercer a sua influência sobre a PTM em diferentes momentos. Primeiro ao mostrar que foi em algum momento auscultada, mas colocando ou não as preocupações e seus anseios parece não haver diferença, dado que, no entender dos associados a auscultação parece ter servido para cumprir uma fase do programa do CM por em vez de recolher informações importantes para formulação da postura. O Conselho Consultivo da sede do Município não abriu um espaço adequado para um debate contínuo entre o governo e a SC, o que levou muitas expectativas da SC a se frustrarem. Ainda, os dados recolhidos mostram que, muitas das vezes depois da auscultação, a planificação centralizada faz com que não sejam explorados devidamente os organismos de participação política da SC. Em fim, perante esta situação, de uma postura que não espelha os anseios dos associados e com uma implementação imbuída por actos de corrupção, as OSC por nós consultadas revelam que nunca submeteram uma petição na AM exigindo revisão de algum aspecto da postura. Ainda, nunca recorreram a outras formas de participação política como organismos que tem a função de agir como vigilantes em relação às acções levadas a cabo pela administração pública, exigindo a garantia dos direitos dos cidadãos e eficiência na implementação das políticas. Este aspecto revela por um lado que, as lideranças da SC ao manter ligações fortes com o partido no poder criaram condições para enfraquecimento da própria SC. Portanto, a capacidade técnica por parte das OSC não é das melhores, o que lhes impede de fazer o uso de mecanismos legais disponíveis para garantir a sua participação efectiva e consequentemente influenciar as políticas.

A questão de poder da SC influenciar as políticas públicas e decisões importantes é também analisada de um modo geral pelo Arnstein, Francisco e Matter, ao referirem que “na escala de participação para o exercício de poder o cidadão fica geralmente entre o nível de manipulação e terapia neste país” (*apud* FDC, 2007:24). Por outro lado, a SC encontra-se também no nível de consulta e auscultação *had hoc* e informal, sem o tipo de compromisso e responsabilização mútua inerentes as diferentes formas de pareceria (FDC, 2007). No nosso local de estudo em particular, privilegiou-se as auscultações para a formulação da postura. Esta forma de garantir a participação, como referimos antes, não têm permitido um debate contínuo entre o governo e a SC na formulação e implementação de políticas. Muitas vezes, a auscultação em matérias de políticas públicas, limita o poder de a SC exercer devidamente o seu papel nos CCs de modo a impor a sua influência sobre as políticas. Deste modo, a SC ficou sem papel algum quando se chegou na fase da implementação da postura.

Consideramos que a SC no Município de Xai-Xai, e noutros cantos do país deve manter um afastamento em relação aos partidos políticos, de modo a não deixar obscuro o seu papel. Por outro lado e o mais importante será o fortalecimento da SC baseado no *empowerment* das OSC em termos de matérias específicas do seu interesse e ao nível organizacional. O apoio às iniciativas das OSC irá permitir uma maior consistência em relação às demandas levantadas pela SC e provavelmente a possibilidade de poder influenciar as políticas e decisões importantes que são tomadas ao nível do município. Isto porque, ficou claro que a instauração de CCs por si só não garante uma participação efectiva quando a própria SC for afectada por vários constrangimentos. No entanto o Município deu um passo importante com a instauração dos CCs para a participação da SC, mas os principais actores da formulação e implementação da PTM, não exerceram efectivamente o seu papel nos CCs recentemente criados. Como se pode ver, tal como referimos antes, a SC que procuramos analisar não está suficientemente organizada, tem compromissos partidários que impedem o exercício pleno do seu papel como SC. A mesma, não possui um assento permanente no CC da sede do município, os CCs ao nível dos Postos Administrativos Municipais onde a SC participou não mostram possuir uma capacidade técnica e organizacional para apoiar as iniciativas das OSC.

4.5. Diferentes modalidades de participação da sociedade civil no município de Xai-Xai.

Segundo mostra Cunill (1991), a participação política directa pode ser atribuída a cidadãos individualmente ou de forma colectiva, como a associações de direitos humanos, ONGs, confissões religiosas, sindicatos, organizações académicas, organizações cívico-políticas, etc. A participação exercida de forma colectiva implica que os cidadãos associaram-se fora do Estado, da família e do mercado com objectivo de defenderem seus interesses de forma antecipada e proactiva. Portanto, as organizações que representam os cidadãos servem de elos de ligação entre o cidadão individualmente e o Estado. Deste modo, a apreciação à principal legislação Autárquica, permite-nos destacar as seguintes modalidades de participação directa:

a) Audiências públicas e informação ao cidadão.

Esta modalidade de participação política, segundo mostra Cunill (1991), constitui uma das formas de participação mais antiga. No entanto, hoje em dia faz parte das práticas municipais no nosso país. Assim, sempre que necessário, as autoridades municipais têm a obrigação de receber em audiência os cidadãos individualmente, assim como, entidades da SC organizada. Fica aberta, deste modo, a possibilidade de a SC poder solicitar directamente às autoridades municipais esclarecimentos, apresentar reclamações por actos de corrupção ou omissões cometidas pelas autoridades municipais e outros servidores públicos ligados aos serviços municipais. Como se pode observar ainda, a legislação municipal mostra que as decisões e deliberações dos órgãos das

Autarquias devem ser publicadas mediante a sua afixação durante trinta dias consecutivos na sede da autarquia local, (Lei 2/97, artigo n° 13). Conforme podemos captar no terreno, estes aspectos têm tido lugar e as deliberações e decisões são sempre publicadas. No entanto, a própria SC é que muitas vezes não se tem preocupado em procurar saber das decisões e deliberações dos órgãos municipais, dado o facto de acreditarem que dificilmente poderão mudar o rumo dos acontecimentos. Um outro elemento que limita a participação da SC é o nível ainda não consolidado da abertura do governo municipal em relação à SC.

b) Direito de iniciativa, reclamação e de petição.

Esta forma de participação mostra que, os cidadãos individualmente ou agrupados em associações tem o direito de apresentar as suas iniciativas de desenvolvimento municipal, apresentar reclamações e petições junto à AM. Como se pode ver, a legislação municipal refere que, “os residentes no município podem apresentar verbalmente ou por escrito reclamações, sugestões, queixas, ou petições à respectiva assembleia” (Lei 2/97, artigo n° 10). Entretanto, o FONGA assim como algumas OSC, procuraram mostrar que, no âmbito da formulação e implementação da PTM não têm aproximado junto as autoridades municipais para apresentarem uma iniciativa ou reclamação. Nem ao nível da AM, nunca dirigiram uma petição com o objectivo de reclamar algum aspecto da postura, mas reconhecem que o problema dos transportes públicos urbanos não foi atingido.

c) Consulta à SC e apoio directo de organizações, com interesse na gestão municipal.

A Sociedade Civil deve geralmente ser consultada sempre que o governo municipal pretende elaborar políticas que directa ou indirectamente irão afectar alguns segmentos da mesma. Para evidenciar a atribuição destes direitos à SC, gostaríamos de mostrar que, a própria legislação, assegura que “o CM deve aceitar doações, legados e heranças e deliberar sobre as formas de apoio a organizações não-governamentais e outros organismos que prossigam fins de interesse público no município” (Lei 2/97, art. n°56). Esta forma de participação tem sido a mais privilegiada naquele município, mas como referimos antes tem uma desvantagem de não permitir um contacto permanente entre o governo e a SC na formulação e implementação de políticas, quando não for combinada com outras formas.

4.6. Participação da sociedade civil na formulação da postura de Trânsito Municipal.

Em função daquilo que é o nosso propósito referido acima, torna-se importante referir desde já que, tanto os CCs, assim como, a SC ainda não estão a assumir o seu verdadeiro papel. Assim afirmamos por que, tanto o Conselho Consultivo ao nível da sede do município, assim como, os

Conselhos Consultivos ao nível dos Postos Administrativos Municipais não conseguiram criar uma plataforma credível, que permita uma discussão de questões ligadas a formulação e implementação da PTM. Ao nível dos Postos Administrativos Municipais os Conselhos Consultivos ainda estão numa fase não consolidada, facto que dificultou a observância de vários princípios como, representatividade, capacidade, entre outros, no âmbito da formulação e implementação da PTM. No entanto, sendo uma extrapolação de um modelo de organização da participação dos distritos para um espaço municipal pressupunha-se que observasse os princípios básicos do guião para a organização e funcionamento dos CCs. Assim, apesar de ter-se desenhado uma nova estrutura administrativa municipal com o objectivo de facilitar a participação da SC, por tratar-se de uma fase inicial, os organismos estourados pouco têm contribuído para o efeito. O mesmo cenário verifica-se ao nível da sede, onde apesar de o Estatuto Orgânico do CM prever que nalgumas vezes deverão ser convidadas OSC a fazerem parte das discussões que irão nortear a tomada de decisões importantes, a ASTROGAZA e AE não foram chamadas a participarem neste conselho no âmbito da formulação e implementação da PTM. Estas associações, apenas foram auscultadas no CCPAM, com objectivo de recolher informações impotentes para a formulação da PTM. E portanto, apontamos este aspecto como um dos elementos que levou os principais actores a não conseguirem exercer devidamente o seu papel nos CCs, no âmbito da formulação e implementação da PTM.

Pedone (1986), mostra que num Estado liberal-democrático-capitalista, as decisões resultam de um jogo de influência e de poder entre grupos de pressão organizados que defendem interesses declarados publicamente. O autor, acrescenta ainda que, quanto mais for a intensidade da pressão sobre os decisores fica mais provável que as decisões estejam a favor do grupo que exerce a pressão de forma lógica e coerente. Por outro lado, em formações socialistas de planificação centralizada, o processo decisório é realizado pela elite do estado e parte integrante do sistema político partidário, que filtra e estabelece o interesse público, (*idem*, 1986). Entretanto, a prática da formulação de políticas no nosso local de estudo não se enquadra plenamente nem no primeiro nem no segundo modelo, mas até certo ponto acreditamos num processo de transição que caminha para um processo democrático de formulação e implementação de políticas.

A Postura de Trânsito Municipal constitui uma política reguladora, e estabelece as normas de circulação rodoviária na área jurisdicional do Município de Xai-Xai. Estabelece regras do funcionamento dos transportes públicos semi-colectivos e as respectivas normas a observar para o licenciamento de todo tipo de veículo. Por sua vez, a postura estabelece ainda as estratégias a adoptar para gerir o sector de transportes públicos naquele município. Entretanto, a própria postura, não descreve o processo da sua formulação, nem mostra quem foram os principais

actores no processo de formulação. No entanto, como mostram os dados recolhidos, antes da formulação foram auscultadas algumas OSC como AE e ASTROGAZA, juntamente com algumas instituições do Estado.

Apesar de existir um organismo de consulta que é o Conselho Consultivo do município, onde se prevê a participação das OSC em função da agenda do CM, a SC não foi convidada a fazer parte neste conselho para discutir directamente face a face com o governo questões ligadas a elaboração e implementação da Postura de Trânsito Municipal. A SC foi auscultada em CCPAM, um nível de conselhos com um representante do governo municipal responsável pela auscultação da SC e as comunidades em geral. Entretanto a auscultação da SC, quando não for combinada com outras formas de participação não garante o tipo de compromisso e responsabilização mútua entre as partes. Este facto, verificou-se no âmbito da formulação e implementação da PTM, pois, depois da auscultação a SC não está sendo envolvida continuamente no processo através dos CCs. E a própria SC não está explorando as outras formas de participação que a legislação assegura. Como se pode observar, nas palavras do presidente da ASTROGAZA, Sr. Matusse, ao referir que:

Depois de terem nos chamado para saber o que gostaríamos de ver melhorado ao nível do trânsito municipal e sistema de transportes públicos, nunca tivemos um outro encontro para falarmos de questões ligadas a formulação ou implementação da PTM. Temos conhecimento de que a PTM está sendo implementada, mas não temos dados profundos sobre o seu conteúdo, porque infelizmente ainda não fomos junto ao CM manifestar interesse em ter este instrumento¹⁰.

A partir destas constatações, conseguimos captar que a SC não conseguiu exercer o tipo de influência necessária para garantir a formulação de uma PTM de forma democrática. Facto que permitiria a melhoria da qualidade da política e satisfação das necessidades dos munícipes como melhorias nos transportes públicos, melhor fluidez rodoviária, movimentação adequada das mercadorias, entre outros aspectos.

A percepção do governo municipal, assim como, dos parlamentares locais é de que a participação da SC tem sido satisfatória e que a auscultação da mesma garantiu informação importante para a tomada de decisões políticas importantes na formulação da PTM. Esta percepção é sustentada pelas afirmações de que a SC foi auscultada por representantes do governo municipal, assim como, pela comissão *ad hoc* criada ao nível da AM antes de se aprovar a Postura de Trânsito Municipal. Entretanto, consideramos que, esta forma de abrir espaço para a participação da SC, privilegiou os procedimentos anteriores a instauração dos CCs

¹⁰ Declaração feita numa entrevista realizada via telefónica no dia 20 de Janeiro de 2009.

acompanhados pela nova estrutura administrativa. Não privilegiou debates contínuos ao nível dos CCs, que são organismos que foram criados com o objectivo de garantir maior participação da SC e consequentemente melhorar a qualidade das políticas. Ainda, estes conselhos, constituem instâncias onde a SC encontraria espaço para um debate contínuo, que teria iniciado antes da formulação da postura até fechar-se o ciclo da mesma, incluindo a monitoria da implementação.

Por outro lado, a auscultação, apenas limitou-se a OSC muito ligadas a questão de transportes públicos e trânsito municipal, deixando de lado outros segmentos sociais como comunidades religiosas, ambientalistas, entre outros. Essas associações que participaram apresentam défices em termos organizacionais no que se refere à mobilização dos associados e sua capacitação. Este facto, faz persistir a limitação na observância de princípios de *accountability* entre o Governo Municipal e a SC na implementação da postura.

Tanto a AE, assim como, a ASTROGAZA, sentem que a sua participação na formulação da Postura de Trânsito Municipal não foi das melhores. Estes, esperavam um assento no CC da sede que lhes conferisse oportunidade para discutir junto com o governo alguns aspectos do interesse público ligados a esta postura. Ainda, as associações reconhecem que realmente muitas das questões importantes que as organizações apresentaram quando foram inqueridas permanecem na situação anterior, sem com isso querer menosprezar as mudanças significativas que foram operadas. E devido a situações organizacionais e o fraco poder de pressionar, as associações não têm conseguido recorrer com base em petições para ver se a provável emenda podia estar ao seu favor. Não queremos com isto dizer que a postura devia constituir soma dos interesses das associações afectadas, mas sim, que para as associações poderem fazer valer a sua influência devem recorrer a vários meios legais disponíveis na prossecução dos seus interesses. Este facto, levaria o GM, assim como a AM, a se sentirem pressionados e admitirem a influência da SC, para além de procurarem ser prudentes nas decisões que têm tomado.

Sobre a implementação da PTM, gostaríamos primeiro de mostrar que quando se fala da implementação de uma política está a se referir ao que acontece depois que um projecto se transforme em lei (Pedone, 1986). Contudo, esta fase requer também, por sua vez, a participação de outros actores diferentes do governo com objectivo de proporcionar o alcance eficaz do que a política resultante se propunha a realizar (*idem*, 1986). Neste âmbito, torna-se difícil falar de envolvimento da SC na implementação da Postura de Trânsito Municipal em Xai-Xai. Essas dificuldades que estamos a sentir em falar do envolvimento da SC na fase de implementação da postura, podem ser explicadas primeiro pelo facto de, algumas organizações e seus membros

afectados nunca terem visto a tal política resultante, muito menos, conhecer o conteúdo da política. Por outro lado, a AE apesar de ter em sua posse o referido instrumento, mostra-se indiferente em relação aos valores e intenções que a postura representa e portanto não está exercendo nenhum papel no sentido de garantir a implementação eficiente da política. Em relação a este aspecto, o presidente da AE, Sr. Lalji, refere que:

A formulação e implementação da PTM trouxe ganhos significativos no melhoramento da fluidez rodoviária, mas em termos de medidas que apoiam os agentes económicos, a postura é severa. Isto porque, a medida tomada para o carregamento e descarregamento de mercadorias ao longo da estrada nacional nº 1 aumenta os custos aos agentes económicos. E porque não temos assento no CC da sede do município onde podíamos discutir directamente com o GM, estes assuntos ficam esquecidos.¹¹

Neste caso, pode notar-se que, por se tratar de uma fase inicial, os CCs estão contribuindo pouco para a aproximação do governo municipal e a SC. Estas constatações confirmam a nossa hipótese básica. Os conselhos deviam ter garantido uma abertura a participação da SC a todos níveis, facto que teria garantido uma maior interacção e aceitação da política por parte da SC e todos actores teriam um papel em todas fases do ciclo de uma política pública.

4.7. Alternativas para uma SC forte, capaz de influenciar as políticas locais.

Perante a situação descrita nas secções anteriores, que mostra claramente que a SC no nosso local de estudo exerceu um nível de influência quase nula sobre a PTM. E, os organismos institucionais não estão a ser explorados da melhor maneira, passa a tornar-se relevante levantar as seguintes questões: como a SC pode influenciar os governos e governantes em arenas decisórias, onde as políticas são formuladas? Como levar os organismos institucionais de participação da SC a exercerem efectivamente o seu papel? Enfim, como potencializar a SC de modo a agir com êxitos na sua relação com o Governo e Assembleia municipais? Questões como estas, estão presentes nas mentes e corações de muitos moçambicanos que vivem a realidade da acção política da SC. E mais ainda, os munícipes anseiam que os organismos institucionais ganhem uma dinâmica no sentido de exercerem o propósito para que foram criados.

No entanto, antes de tentarmos responder a estas questões, gostaríamos de recordar que, a Sociedade Civil organizada desempenha um papel de reconhecido valor ao nível das comunidades, assim como, ao nível dos governos. As OSC, têm prestado serviços públicos importantes que muitas vezes o estado tem tido dificuldades de providencia-los às comunidades. A SC tem prestado apoios as comunidades carentes e promove iniciativas de desenvolvimento

¹¹ Declarações feitas numa entrevista realizada nas instalações provisórias da AE, no dia 27 de Fevereiro de 2009.

local. Por outro lado, a SC funciona como vigilante das acções da administração pública, garantindo a defesa dos seus interesses e direitos dos cidadãos. E o mais importante ainda, é que a SC procura influenciar as políticas, permitindo deste modo, que as mesmas reflectam vontades e anseios das comunidades beneficiárias. O crescimento e fortalecimento destas organizações contribui positivamente para a consolidação democrática e abre espaço para um novo modelo de governação participativa e efectiva. Neste caso, a SC não pode mais ser vista como objecto e beneficiária das políticas públicas elaboradas pelo estado, mas sim, como agente activo tanto na formulação, na implementação, assim como, noutras fases subsequentes.

Entretanto, uma alternativa dum SC forte pode resultar do fortalecimento da mesma, baseado no seu *empowerment* em termos de matérias específicas do seu interesse e ao nível organizacional. Este aspecto irá permitir o apoio às iniciativas das OSC e uma maior consistência em relação às demandas levantadas pela SC. E, provavelmente a possibilidade de influenciar as políticas e decisões importantes que são tomadas ao nível do município. Tal como mostra Teixeira (1997), para a SC poder exercer efectivamente o seu papel é necessário que seja organizada em termos da sua estruturação e capacitação para o fim que se pretende alcançar. Esse processo, deve ser permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos.

A instauração de organismos de participação da SC elimina as barreiras do exercício pleno dos seus direitos. Esta medida, permite de alguma forma, a SC exigir a prestação de contas e levar a cabo acções de responsabilização quando necessário. Por outro lado, a promoção de actividades ligadas a consistência e a sustentabilidade da SC desenvolve nela o espírito crítico e demanda por participação política. Assim, as autoridades governamentais, devem procurar não interferir em OSC e estarem abertas à participação da mesma. E, o quadro legal inerente à organização e funcionamento da SC deve geralmente, facilitar a sua auto-organização e sua sustentação financeira.

Neste capítulo, procuramos apresentar e discutir os resultados da nossa pesquisa. Partimos com a apresentação dum secção que descreve alguns traços característicos das OSC auscultadas antes da formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal. Em seguida, mostramos como tem sido formuladas as políticas públicas no nosso país e em especial no nosso local de estudo.

Por outro lado, procuramos mostrar qual tem sido o papel dos principais actores (GM, AM e a SC) na formulação e implementação das políticas públicas. Demonstramos ainda, as diferentes

modalidades de participação da sociedade civil que a Autarquia assegura aos munícipes de Xai-Xai. Analisamos a participação da Sociedade civil na formulação e implementação da Postura de Transito Municipal e como a SC exerceu o seu papel nos organismos de participação recentemente criados. Por fim, foram analisadas neste capítulo as alternativas de uma SC forte capaz de influenciar o processo político. E, em seguida iremos apresentar as notas conclusivas.

CONCLUSÃO.

A principal questão que orientou o presente trabalho foi, até que ponto a institucionalização dos mecanismos de participação da sociedade civil na tomada de decisões, associada à capacidade da mesma em influenciar a agenda dos governos, contribuiu na formulação e implementação da PTM de forma inclusiva? E o principal objectivo, foi compreender a contribuição dos organismos locais de participação da Sociedade Civil (Conselhos Consultivos) e o nível de influência que a mesma, conseguiu exercer sobre o processo de formulação e implementação da PTM.

Tendo em consideração a estes aspectos e à luz da *perspectiva sistémica*, podemos apontar que a participação da AE e ASTROGAZA no processo da formulação e implementação da PTM, privilegiou a consulta à SC, baseada na auscultação. Esta modalidade, quando não for combinada com outras tem uma desvantagem de não permitir um contacto permanente entre o governo e a SC na formulação e implementação de políticas. Este facto levou as duas associações a ficarem sem nenhum papel na fase da implementação da postura, dado que, a mesma SC não está a explorar as outras modalidades de participação política que a legislação assegura. Já que o CC da sede do município não abriu um espaço para a participação da SC, o exercício do papel da mesma SC nos CCs ficou limitado. Estas constatações, tomam em conta que ao nível dos CCPAM onde a SC participou os representantes do governo apenas recolheram os pontos de vista da SC, sobre as melhores formas de formulação e implementação da PTM.

Importa recordar ainda que procuramos captar o nível de influência que a mesma Sociedade Civil, conseguiu exercer sobre o processo de formulação e implementação da PTM. Em relação a este aspecto, verificamos que tratando-se de uma fase ainda não consolidada, os conselhos consultivos ainda não estão a exercer o seu verdadeiro papel ligado à abertura de espaços à SC para a participação política directa da mesma e aumentar as possibilidades de a SC influenciar as políticas públicas municipais. Isto deve-se ao facto de, no âmbito da formulação e implementação da PTM, o Conselho Consultivo da sede, fórum principal da discussão de questões mais profundas sobre a política, limitou-se a participação dos membros do governo municipal, directores de departamentos e chefes de postos administrativos, deixando de fora a SC. O sistema de formulação da postura foi centralizado, dificultando deste modo, o processo contínuo de envolvimento dos principais *stakeholder* (parceiros), no processo de formulação e implementação da política. Entretanto, a partir destas constatações, nota-se que pouco ou quase nula foi a influência que a SC conseguiu exercer sobre a PTM.

Por seu turno, a SC deparou-se com constrangimentos no exercício da sua acção política no sentido de influenciar a postura. Estes constrangimentos estiveram ligados a fragilidades em termos organizacionais da mesma SC. Por outro lado, o envolvimento intenso das lideranças destas associações em acções partidárias não lhes permitiu recorrer a outras formas de participação política como manifestações formais, petições, pedido de esclarecimento junto ao governo municipal, entre outras. Assim, notou-se que era de grande relevância o *empowerment* da SC em matérias específicas do seu interesse com o objectivo de tornar realizáveis as suas iniciativas. O apoio às iniciativas das OSC irá permitir uma maior consistência em relação às demandas levantadas pela SC, e provavelmente, a possibilidade de influenciar as políticas e decisões importantes que são tomadas ao nível do município.

O Conselho Consultivo ao nível da sede, apesar de prever a participação da SC em algumas ocasiões, no âmbito da formulação e implementação da PTM, não permitiu que a SC lograsse esse direito. Nesse sentido, tirou-se o direito de os afectados participarem em todos os processos, direito de votar nas decisões através dos novos organismos institucionais criados (conselhos consultivos). E, a partir destas constatações, a postura perde o seu sentido democrático quando formos a analisar o caso em função daquilo que Pedone (1986) propõe como modelo de formulação e implementação de políticas públicas democráticas. No entanto, o carácter democrático do processo de formulação e implementação duma política constitui o garante da aceitação da mesma e a consequente melhoria da sua qualidade.

O processo de formulação e implementação da postura foi centralizado, no sentido de que não se baseou numa planificação participativa e não se mantiveram activas os organismos de participação da SC. Desse modo, ficou obscuro o papel da SC na formulação e implementação da postura e, consequentemente a participação na fase da implementação ficou marginalizada. Como se pode observar, no processo de recolha de dados, nem o governo municipal, nem as próprias OSC foram capazes de identificar qual tem sido o papel da SC na implementação da Postura de Trânsito Municipal.

O Município deu um passo importante ao instituir organismos de participação (Conselhos Consultivos), mas é preciso explorar mais estes espaços de modo a contribuirem na consolidação da democracia em Moçambique. Este aspecto, irá aumentar espaços de relacionamento entre o governo municipal e a SC, ao se ter em conta que a AM é caracterizada por um absoluto domínio de um único partido. No entanto, este exemplo, mostrou claramente que a instauração de conselhos consultivos em ambientes onde a SC está enfraquecida não é suficiente para garantir uma participação efectiva. É necessário aliar a institucionalização dos CCs ao “empowerment”,

isto é, “empoderamento” das OSC em matérias específicas do seu interesse no sentido de conseguirem alcançar os seus objectivos e consequentemente influenciarem as políticas.

Em relação às modalidades de participação, constatou-se que a legislação abre espaço para participação directa da SC. Entretanto, a própria SC não tem explorado devidamente estes espaços criados para o seu relacionamento com o governo. Isto porque, as OSC não possuem uma capacidade organizacional desejada que lhes permita levantar demandas coerentes. Dificilmente as associações conseguem mobilizar os associados para discutirem assuntos do seu interesse e da gestão municipal. Deste modo, não havendo uma aproximação permanente entre a SC e o governo municipal, as questões ligadas à prestação mútua de contas e responsabilização ficam completamente esquecidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABRAHAMMSON & NILSON. *Moçambique em transição: um estudo da história do desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo, 1993.

APPOLINÁRIO, Fabio. *Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa*. São Paulo: Pioneira Thomson Leaning, 2006.203p.

AWORTWI, Nicholas & NUVUNGA, Adriano, ed. *Ajuda externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*. Maputo, 2008. 226p.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*, Rio de Janeiro: Graal, RJ, 1987. 80p.

CLEAVER, Frances. *Institutions, agency and the limitations of Participatory Approaches to Development*. In COOKE, Bill & KOTARI, Uma. *Participation: The New Tyranny?* (ed) Zed Books.2001.

CUNILL, Nuria. *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivam para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Adminitracion Para el Desarrollo, 1999, 245p.

DAHL, Robert A. *Democracia*. Lisboa: actividades editoriais, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais*. 2. ed. Sao Paulo, 2004.151-163p.

KULIPOSSA, Fidelx Pius. *An African Framework for debate on governance: reflections on the Mozambican experience*. In HOLLANDS, Glenn & ANSELL, Gwen. *Winds of Smal Chang: Civil Society Interaction with the African State*, 1998.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. *Metodologia Científica*. 8ª ed. S. Paulo: Ed. Atlas, 2001.

LALÁ, Anícia & OSTHEIMER, A E. *Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990 – 2003)*. South Africa: Edição, DTP e produção, 2003.82p.

MOREIRA, Adriano. *Ciência política*. Coimbra, 1997. 245p.

POPPER, K.R. *Conjecturas e Refutas: o progresso ao conhecimento científico*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 449p.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Acção Colectiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*. Trad. M.D.C. Guerreiro; M.L. Faria. Rev.Téc. P.T. Pereira. Oeiras: Celta Editora, 1998. 168p.

ROBINSON, Mark. *Democracy, participation, and public policy: The politics of institutional design*. Editor, Gordon White : Oxford University Press, 1998. 150p.

II. RELATÓRIOS.

Fundação Para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC). *Índice da Sociedade Civil Em Moçambique*. Maputo, 2007, 122p.

THE CARTER CENTER, Maputo. *Eleições Autárquicas em Moçambique: Relatório de observação eleitoral*. Maputo: Atlanta, 2004. 55p.

III. OUTROS DOCUMENTOS.

Assembleia Municipal da Cidade de Xai-Xai. *Regimento da Assembleia Municipal*, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, sociedade civil e Legitimidade democrática*. Lua Nova- Revista de Cultura e Política n° 36, p. 85-104, Set 1995.

CIRESP, Moçambique. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001 – 2011)*.

Conselho Municipal da Cidade de Xai-Xai. *Estatuto Orgânico do Conselho Municipal da Cidade de Xai-Xai*, 2005.

FARIA & CHICHAVA. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. Maputo, 1999.

LIMA, Luciana Leite. *Descentralização e autonomia municipal na gestão da política de saúde*. UNICAMP, 2003, vol.2, n°1, p.1-47.

MACUANE, José J. *Instituições e democratização no contexto africano: multipartidarismo e organização legislativo em Moçambique*. 1999. Tese, Doutoramento, IUPERJ.

Moçambique. Constituição (1990). *Constituição da República de Moçambique*. 4. ed. rev. aum. Maputo: Imprensa Nacional, 2001.

Moçambique. Constituição (2004). *Constituição da República de Moçambique*. Maputo: Imprensa Nacional, 2004.

Moçambique. Lei 10/97 de 31 de Maio, *quadro jurídico que implementa Municípios em algumas cidades e vilas*. Boletim da República de Moçambique, Maputo, 1997.

Moçambique. Lei 15/2007 de 27 de Junho, *quadro jurídico que introduz alterações na lei 2/97*. Boletim da República de Moçambique, Maputo, 2007.

Moçambique. Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, *quadro jurídico para a implementação das Autarquias Locais*. Boletim da República de Moçambique, Maputo, n. 7, 18 de fev. 1997.

Moçambique. Lei 9/96 de 22 de Novembro, *quadro jurídico que introduz emenda na constituição de 1990*. Boletim da República de Moçambique, Maputo, 1996.

Moçambique. Ministério de Plano e Finanças (MPF). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPAII)*, 2006.

PEDONE, L. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. FUNCEP, Brasília, 1986.

SHELUKINDO, W. *Bulding Effective public policy Management Capacity in Africa: The critical issues, a discussion paper presented to an AAPAM/ UNECA sponsored Worshop on 'critical skills for public management'*, Mbabane, Swaziland.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional*. Sociologias, Porto Alegre, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *As dimensões da participação cidadã*. CADERNO CRH, Salvador, jan./dez. 1997, nº 26/27, p. 179-209,

IV. FORMATO ELECTRÓNICO.

BILÉRIO, Bernardino. *Papel dos Governos (Autarquias) Locais na Consolidação da Democracia em Moçambique*. In Conferência Inaugural do IESE, 1, 2007, Maputo. Disponível em: < www.iese.ac.mz>. Acessado em: 10 de Set. de 2008.

CANHANGA, Nobre de Jesus. *Os desafios de descentralização e Dinâmica da Planificação de Agendas Políticas Locais*. In Conferência Inaugural do IESE, 06, 2007, Maputo. Disponível em: < www.iese.ac.mz>. Acesso em: 10 de Set. de 2008.

FORQUILHA, Salvador Cadete. “ *Remendo Novo em Pano Velho*”: *O Impacto das Reformas de Descentralização no processo da Governação Local em Moçambique*. In Conferência Inaugural do IESE, 10, 2007, Maputo. Disponível em: < www.iese.ac.mz>. Acesso em: 10 de Set. de 2008.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas nº 21. Brasília, Brasil: IPEA. 2002, 21p. Disponível em </www.ipea.gov.br>. Acesso em: 10 de Set. de 2008.

MULANDO, Flávio. *O papel das organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas em Moçambique: Caso do G20 e PARPA II*. In Conferência Inaugural do IESE, 25, 2007, Maputo. Disponível em: < www.iese.ac.mz>. Acessado em 13 de Jan. de 2009.

Anexos

ANEXO: 1

GUIÃO DE ENTREVISTAS.

I. Guião de entrevista (para membros do governo municipal)

1. Identificação da entrevistada (Edil do Município da cidade de Xai-Xai)
2. Que comentário tem a proferir sobre a situação actual do Município, em relação à situação económica, social, governação participativa, entre outros aspectos.
3. Que problemas afectam o Município?
4. Com que Organizações da Sociedade Civil (OCS), o Conselho Municipal (CM) coopera na busca de soluções de tais problemas? (ONG's; Confissões religiosas; Autoridades tradicionais, grupos financeiros; Associações de Direitos Humanos; Sindicatos; Organizações Académicas; Organizações Cívico-Políticas; Meios de comunicação Independentes; entre outras)
5. Acha que as OSC estão suficientemente organizadas de modo a apresentarem demandas lógicas?
6. Como tem o governo Municipal acolhido, as demandas da Sociedade civil, (são consideradas bem vindas e contribuem positivamente para a governação / apenas perturbam a governação)?
7. Qual foi o papel do Governo Municipal na formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal?
8. O nível de participação das Organizações da Sociedade Civil no âmbito da formulação e implementação da Postura foi satisfatório ou não? Se não foi satisfatório, o que se tem feito nesta fase da implementação para melhorar os níveis de participação?
9. Que etapas foram observadas no processo que culminou com a elaboração e implementação da Postura de Trânsito Municipal? Os interesses das OSC foram acomodados na política resultante?

II. Guião de entrevista para Organizações da Sociedade Civil (OSC)

1. Identificação do entrevistado (nome, organização a que pertence e função que desempenha).
2. Âmbito organizacional:
 - 2.1. Em que circunstância surgiu a organização e com quantos membros a organização conta actualmente?
 - 2.2. O que a organização pretende tornar-se nos próximos anos? E que interesses defende junto das autoridades municipais?
 - 2.3. Que áreas específicas de negócios os membros da organização estão a explorar (transporte de passageiro, carga, comercio, pequenas indústrias, entre outras)?
 - 2.4. A vossa estrutura organizativa, considera-se forte capaz de levantar demandas coerentes e poder influenciar as decisões tomadas pelas autoridades municipais ou ainda debatem-se com alguns problemas de carácter organizativo?
3. *Âmbito da actuação das organizações da Sociedade Civil.*
 - 3.1. O que acha da governação municipal desde 1998 até à actualidade, em relação a abertura de espaços para a participação das organizações da sociedade civil (OSC)?
 - 3.2. A associação conhece algum instrumento legal que assegura a sua participação na elaboração e implementação das políticas públicas municipais?
 - 3.3. Qual tem sido o procedimento do Posto Administrativo Municipal, Conselho Municipal ou Assembleia Municipal para convidar a organização a participar no Conselho Consultivo?
 - 3.4. Será que as preocupações dos associados têm merecido atenção por parte das autoridades municipais?
 - 3.5. As comissões da Assembleia Municipal e o Conselho Municipal vos consultaram antes de decidirem sobre as melhores formas de formulação e implementação da Postura de Trânsito?
 - 3.6. Que estratégias a organização adoptou para influenciar as decisões tomadas na elaboração da postura de trânsito municipal? E ao longo da sua implementação, o que tem feito?
 - 3.7. A organização acha que conseguiu durante a elaboração da Postura de Trânsito Municipal levar as autoridades municipais a incluir interesses da Associação?
 - 3.8. De um modo geral, acha que a sociedade civil tem conseguido explorar devidamente os Conselhos Consultivos para levantar demandas e influenciar políticas?
 - 3.9. A abertura de espaços para a participação e a capacidade da sociedade civil em influenciar as decisões tomadas pelas autoridades municipais tende a progredir ou a regredir?
 - 3.10. Acha que existe um mecanismo mútuo de prestação de contas e responsabilização entre as autoridades municipais e organizações da sociedade civil?

III. Guião de entrevista (para membros das organizações da Sociedade Civil)

1. Identificação do entrevistado (nome e organização a que pertence)

2. Âmbito organizacional:

2.1. Acha que esta organização consegue representar os vossos interesses perante as autoridades municipais?

2.2. Acha que a organização que vos representa, está bem estruturada a ponto explorar devidamente os Conselhos Consultivos, levantando demandas coerentes e fazer valer a sua influência nas políticas formuladas?

2.3. O que tem dificultado ao nível interno, a vossa participação política efectiva neste Município de Xai-Xai?

3. Âmbito de actuação:

3.1. Em algum momento, a organização a que faz parte, forçou o governo municipal a adoptar métodos democráticos e participativos na sua governação ou a renunciar algumas praticas que a organização notou que violavam os direitos dos seus membros e da sociedade em geral?

3.2. De que maneira, os vossos representantes tem vos consultado ou informado sobre o que o governo municipal tem feito ou pretende fazer e que directa ou indirectamente vos irá afectar?

3.3. Conhece algum instrumento legal que garante a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas municipais?

3.4. De que maneira o governo municipal e a Associação tem feito a prestação mútua de contas e responsabilização no âmbito da implementação da Postura de Trânsito Municipal?

3.5. Acha que os vossos interesses estão reflectidos na Postura de Trânsito Municipal? E o que vocês têm feito para garantir a implementação efectiva deste instrumento?

3.6. Qual tem sido o vosso papel nesta fase da implementação da Postura de Trânsito Municipal?

IV. Guião de entrevista (para membros da Assembleia Municipal)

1. Identificação do entrevistado: (nome, bancada parlamentar e comissão a que faz parte).
2. Que etapas tem seguido o processo de formulação e implementação de políticas públicas ao nível do Município?
 - 2.1. Que etapas foram especificamente observados antes e depois da implementação da Postura de Trânsito Municipal?
3. Como a Assembleia Municipal (AM), tem tornado as políticas públicas municipais mais inclusivas sendo um órgão dominado por um único partido?
 - 3.1. Qual foi o papel da AM na elaboração e implementação da Postura de Trânsito Municipal?
4. Como é que as comissões organizaram o processo da auscultação das OSC antes de deliberarem sobre a Postura de Trânsito Municipal?
5. Em que aspecto a consulta às OSC contribuiu para a elaboração e implementação da Postura de Trânsito Municipal?
6. Como foi tratada a informação recolhida no processo de auscultação das OSC?
8. O que se tem feito quando muitas das preocupações da sociedade civil não estão reflectidas na política pública resultante?
10. No caso concreto da postura de trânsito municipal, acha que os interesses da sociedade civil estão lá inclusos?
11. Acha que as OSC estão bem organizadas a ponto de explorarem devidamente os Conselhos Consultivos levantando demandas coerentes e influenciar as políticas formuladas?

V. *Guião de entrevista. (para os chefes de postos administrativos municipais)*

1. Identificação: Nome, Posto Administrativo Municipal (PAM) e função que desempenha.

2. *Âmbito organizacional:*

2.1. Que comentário gostaria de tecer, relativo à maneira como é organizada a participação da sociedade civil nos postos administrativos municipais.

2.2. Acha que as autoridades municipais conseguiram montar uma estrutura organizacional que permite a participação efectiva da sociedade civil?

2.3. Acha que a Sociedade Civil e as autoridades municipais a este nível estão a explorar devidamente os Conselhos Consultivos?

3. *Âmbito institucional:*

3.1. Qual tem sido o procedimento das autoridades do Posto Administrativo Municipal, para convidar a Sociedade Civil a participar no Conselho Consultivo?

3.2. Conhece algum instrumento legal que garante a participação política da Sociedade Civil?

4. *Âmbito de actuação:*

4.1. A participação da sociedade civil no Conselho Consultivo tem sido satisfatória ou não?

4.2. Que percepção tem em relação a Sociedade Civil, acha que as demandas que tem levantado são dignas e contribuem para uma governação participativa ou apenas perturbam a governação?

4.3. Como tem sido tratada a informação recolhida dos Conselhos consultivos dos Postos Administrativos Municipais?

4.4. Acha que o governo municipal acomodou os interesses da Sociedade Civil na formulação da Postura de Trânsito Municipal?

4.5. Acha que a Postura de Trânsito Municipal esta sendo implementada devidamente tal como previu-se durante a sua formulação?

4.6. Qual tem sido o papel dos diferentes actores no processo da implementação da Postura de Trânsito Municipal?

ANEXO 2

1. *Lista dos entrevistados.*

Sra Rita Muianga	Presidente do Município de Xai-Xai
Sra Clara Gaide Manhique	Vereadora da área de saúde, água e energia
Sr Francisco Vasco Nhachengo	Vereador da área de agricultura e transportes
Sra Argentina Constantino Simbine	Vereadora da área de Administração e Finanças
Sr Filipe Júlio Mahanjane	Chefe da Bacanda da FRELIMO na AM de Xai-Xai
Sr Fenias Matias Parruque	Presidente da AM de Xai-Xai
Sr Domingos José Mugadua	Membro da bancada da RENAMO-UE na AM de Xai-Xai
Sr João Matusse	Presidente da ASTROGAZA
Sr Eugénio António	Oficial da Administração do FONGA
Sr Assokkumar Lalji	Presidente da Associação Económica.
Sr Jorge Bila	Membro da ASTROGAZA
Sra Laura Cossa	Membro da ASTROGAZA
Sr Paulo Matavel	Membro da ASTROGAZA
Sr Artur S. Mavane	Chefe do Posto Administrativo de Inhamissa
Sra Aida Tembe* ¹²	Chefe do Posto Administrativo Municipal
Sr Luís Muthemba*	Membro da Associação Económica
Sr João António*	Membro da Associação Económica
Sra Aida Bila Tamele*	Membro da Associação Económica
Sr Paulo Manjate*	Membro do Conselho Consultivo

¹²* Este grupo de entrevistados, concedeu a informação em anonimato. Entretanto, os nomes fictícios que aqui constam, apenas servem para facilitar a indicação de fontes consultadas ao longo do texto.