



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**  
**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**Departamento de Ciência Política e Administração Pública**  
**Licenciatura em Ciência Política**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO SECTOR DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA EM  
MOÇAMBIQUE (2009-2022)**

**Aida Luís Chiau**

**Supervisor: Prof. Doutor Domingos Manuel do Rosário**

**Maputo**

**2024**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO E  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SECTOR DA INDÚSTRIA  
EXTRACTIVA EM MOÇAMBIQUE**

**(2009-2022)**

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciência Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Mesa de Júri

Presidente \_\_\_\_\_

Supervisor \_\_\_\_\_

Oponente \_\_\_\_\_

## ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA .....	i
EPÍGRAFE .....	ii
DEDICATÓRIA .....	iii
AGRADECIMENTOS .....	iv
LISTA DE ACRÓNIMOS/ABREVIATURAS .....	v
LISTA DE TABELAS E FIGURAS .....	vii
RESUMO .....	viii
ABSTRACT .....	ix
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Contextualização e Problema de Pesquisa.....	3
1.2 Hipótese .....	7
1.3 Variáveis .....	7
1.4 Objectivos .....	10
1.4.1 Objectivo Geral.....	10
1.4.2 Objectivos Específicos .....	10
1.5 Justificativa .....	11
2 CAPÍTULO II - REVISÃO DA LITERATURA.....	12
2.1 Participação política das OSCs na elaboração de políticas públicas .....	12
2.2 Sociedade Civil e Indústria Extractiva.....	15
3 CAPÍTULO III - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	17
3.1 Referencial Teórico.....	17
3.1.1 Neo-Institucionalismo Histórico.....	17
3.1.2 Teoria Sistémica .....	18
3.2 Quadro Conceptual .....	19
3.2.1 Sociedade Civil.....	20
3.2.2 Participação Política .....	20

3.2.3	Legado Histórico .....	21
3.2.4	Políticas Públicas.....	21
4	CAPÍTULO IV- METODOLOGIA .....	24
4.1	Métodos de investigação e análises .....	24
5	CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	27
5.1	Quadro político-legal de actuação das OSCs em Moçambique.....	27
5.2	Mecanismos formais de participação das OSCs no processo legislativo .....	28
5.3	Panorama actual das OSCs na Governação de Recursos Naturais em Moçambique	29
5.4	Participação das OSCs no desenho de políticas públicas que regem o sector extractivo .....	31
5.5	Estratégias usadas pelas OSCs para influenciar no desenho de políticas públicas....	33
5.6	Relação OSC-Governo na formulação e implementação de políticas públicas do sector da indústria extractiva: Cooperação até que ponto?.....	36
5.7	Oportunidades e Desafios da Participação das OSCs no desenho de políticas públicas do sector extractivo .....	39
6	CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43
	ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS .....	49
	ANEXO II - GUIÃO DE ENTREVISTA .....	50

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro por minha honra que o presente estudo resulta da minha investigação pessoal e das orientações críticas e sugestões do meu Supervisor. Declaro, ainda, que este estudo (monografia) nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico, estando devidamente indicados no texto e nas referências bibliográficas as fontes utilizadas na sua concepção.

**A Licencianda**

---

Aida Luís Chiau

Maputo, Fevereiro de 2024

## **EPIGRAFE**

*“People’s participation is the essence of good governance.”*

**Narendra Modi**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha Mãe (Bendita Narciso Faela) e ao meu Tio (Jossias Ezequiel Chachine – *in memoriam*) pelo suporte imensurável durante a minha educação.

## AGRADECIMENTOS

À DEUS, em primeiro lugar, por estar sempre comigo nesta caminhada académica.

Agradeço a minha família, em especial a minha digníssima mãe, Bendita Narciso Faela, pelo seu amor incondicional, aos meus irmãos e aos meus sobrinhos que sempre acreditaram em mim e torceram de forma indelével por mim.

Agradeço incansavelmente ao meu supervisor, Professor Doutor Domingos do Rosário, por ter depositado confiança em mim, desde o dia em que mostrou-se disponível em orientar-me transmitindo profissionalismo, imparcialidade, seriedade, honestidade a todos os momentos e, acima de tudo, por ter suportado minhas ansiedades durante a elaboração deste trabalho, ensinando-me a ser paciente com o processo.

Agradeço ao corpo docente da Faculdade de Letras e Ciências Sociais em especial ao Departamento de Administração Pública e de Ciência Política. Sou grata ao Professor Dr. Sérgio Chichava, à Dra. Sélcia Lumbela, à Dra. Líria Langa, ao Dr. Jeremias Watata, ao Dr. Jaime Guiliche, ao Dr. Egídio Guambe e ao Dr. Anísio Buanaissa, pelos sábios ensinamentos, humildade, paciência e amor pela profissão demonstrado durante as aulas.

Expresso a minha gratidão aos meus colegas da turma de AP+CP pelo companheirismo, em especial ao meu grupo “União Europeia” (Odete Moiane, Alberto Matola, Guerschom Bangoy, Gilana Macuácuá, Ana Nélia e Carlos Cossa) para sempre estarão no meu coração. Um especial agradecimento por todo suporte e apoio imensurável durante este processo vai para os meus amigos para toda vida (Rúben Ucucho, Américo Maluana e Timóteo Bene), vocês são os melhores.

Por fim, os meus agradecimentos são extensivos à todos que se dispuseram a prestar informações bem como a disponibilizar documentos relevantes para a elaboração deste trabalho. E, agradeço especialmente as individualidades, entidades públicas e membros das organizações da sociedade civil pelos contributos dados durante as entrevistas, sem as quais não teria insumos suficientes para levar a cabo a pesquisa e produzir conclusões consistentes.

À todos, com muito carinho, meu Khanimambo!

## LISTA DE ACRÓNIMOS/ABREVIATURAS

AAAJC – Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades

AENA - Associação Nacional de Extensão Rural

ARM - Assembleia da República de Moçambique

CC - Conselho Consultivo

CDL - Comités de Desenvolvimento Local

CDD - Centro para Democracia e Direitos Humanos

CM - Conselho Municipal

CRM - Constituição da República de Moçambique

CIP – Centro de Integridade Pública

CTV – Centro Terra Viva

EUI - Economiste *Intelligence Unit*

FMO - Fórum da Sociedade Civil para Monitoria do Orçamento

FDC - Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

G20 – Plataforma de organizações da sociedade civil moçambicana

GMD – Grupo Moçambicano da Dívida

GNL – Gás Natural Liquefeito

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance

IMD - Instituto para Democracia Multipartidária

ITIE - Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva

ITIEM - Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique

IPCCs – Instituições de Participação e Consulta Comunitárias

JOINT – Liga das ONGs em Moçambique

LDH – Liga dos Direitos Humanos

LOLE - Lei dos Órgãos Locais de Estado

MASC- Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil

MIREME - Ministério dos Recursos Minerais e Energia

ODM - Organizações Democráticas de Massas

OD – Observatórios de Desenvolvimento

OLE - Órgãos Locais de Estado

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OSCs – Organizações da Sociedade Civil

ORAM - Organização Rural de Ajuda Mútua

PARPA - Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta

PIE - Plataforma da Indústria Extractiva

PES – Plano Económico e Social

PIB – Produto Interno Bruto

RELOLE - Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado

SCM - Sociedade Civil Moçambicana

SC - Sociedade Civil

TICs - Tecnologia de informação e comunicação

UNAC - União Nacional de Camponeses

## **LISTA DE TABELAS E FIGURAS**

- Figura 1. Representação gráfica do ciclo de políticas públicas
- Figura 2: Representação das formas de participação informal das OSCs
- Tabela 1: Organizações da Sociedade Civil em Moçambique

## RESUMO

Um dos sectores em que a actuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) se faz mais necessária e desafiadora é o da Indústria Extractiva em Moçambique, que compreende as atividades de exploração de recursos naturais. O sector extractivo é estratégico para a economia nacional, mas também gera impactos sociais e ambientais significativos, como conflitos, violações de direitos humanos, poluição, entre outros. A participação das OSCs na elaboração de políticas públicas que regem o sector é essencial para garantir que os interesses e as demandas das comunidades afectadas sejam considerados e atendidos, e que os benefícios e os custos da atividade extractiva sejam distribuídos de forma transparente e responsável. No entanto, pouco se sabe sobre como essa participação ocorre na prática, quais são os mecanismos, os actores, os espaços, os processos, e os resultados envolvidos. Por isso, este estudo descreve e examina dados sobre as percepções do papel, da participação e dos desafios que as OSCs enfrentam na tentativa de influenciar a elaboração de políticas desse sector. A técnica qualitativa foi empregada na coleta de dados e os entrevistados foram intencionalmente seleccionados e orientados para questões específicas. A teoria do Neo-institucionalismo histórico e a abordagem Sistémica do desenho de políticas foram essenciais para compreender o fenómeno em estudo. As conclusões revelam que, por um lado a trajetória histórica (legado histórico) do processo de construção do Estado moçambicano influenciou no surgimento e emancipação das OSCs, e por outro lado, que a participação desses organismos no processo da formulação e implementação de políticas, por meio de espaços criados é desafiado pela existência de factores como: *fechamento das autoridades e órgãos públicos em relação as OSCs, intimidações e represálias, secretismo e cooptação das lideranças das OSCs, além dos espaços serem considerados fóruns politicamente monopolizados pelo partido no poder*. De forma geral, a instrumentalização dos espaços formais de participação constitui uma extensão da visão patrimonialista do Estado, desafiando a actuação das OSCs no processo de elaboração de políticas que regem o sector extractivo.

**Palavras-Chaves:** Organizações da Sociedade Civil, Participação, Políticas Públicas e Indústria Extractiva.

## ABSTRACT

One of the sectors in which the work of Civil Society Organisations (CSOs) is most necessary and challenging is the Extractive Industry in Mozambique, which comprises natural resource exploitation activities. The extractive sector is strategic for the national economy, but it also generates significant social and environmental impacts, such as conflicts, human rights violations and pollution, among others. CSO participation in the drafting of public policies governing the sector is essential to ensure that the interests and demands of affected communities are considered and met, and that the benefits and costs of extractive activity are distributed in a transparent and accountable manner. However, little is known about how this participation takes place in practice, what mechanisms, actors, spaces, processes and results are involved. This study therefore describes and examines data on perceptions of the role, participation and challenges that CSOs face in trying to influence policy-making in this sector. The qualitative technique was employed in data collection and interviewees were intentionally selected and targeted with specific questions. The theory of historical Neo-institutionalism and the Systemic approach to policy design were essential to understanding the phenomenon under study. The conclusions reveal that, on the one hand, the historical trajectory (historical legacy) of the process of building the Mozambican state has influenced the emergence and emancipation of CSOs, and on the other hand, that the participation of these bodies in the process of formulating and implementing policies, through the spaces created, is challenged by the existence of factors such as: the closure of authorities and public bodies in relation to CSOs, intimidation and reprisals, secrecy and co-optation of CSO leaders, in addition to the spaces being considered forums that are politically monopolised by the ruling party. In general, the instrumentalisation of formal spaces for participation is an extension of the patrimonialist vision of the state, challenging the role of CSOs in the policy-making process governing the extractive sector.

**Keywords:** Civil Society Organisations, Participation, Public Policies and Extractive Industry.

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O sector da Indústria Extractiva em Moçambique aumentou as perspectivas económicas com a descoberta de significativos depósitos de hidrocarbonetos encontrados ao largo da costa da Bacia do Rovuma, na linha costeira a norte do país.<sup>1</sup> Porém, a bênção dos recursos naturais trouxe consigo uma maldição<sup>2</sup> devido a estagnação económica, má gestão das receitas, a corrupção, os conflitos e os impactos negativos sobre as comunidades locais e o ambiente.

Neste contexto, afigura-se importante a existência de organismos sociais capazes de participar, influenciar, monitorar e fiscalizar as políticas públicas relacionadas à Indústria Extractiva, para garantir que elas sejam transparentes, responsáveis, efetivas e inclusivas. O presente trabalho subordinado ao tema *“Participação da Sociedade Civil na Formulação e Implementação de Políticas Públicas no sector da Indústria Extractiva em Moçambique (2009-2022)”* debruça sobre o nível de influência que a mesma consegue exercer sobre o processo de elaboração de políticas que regem o sector.

A hipótese levantada neste trabalho refere que a participação das OSCs no processo de formulação de políticas públicas ligadas a governação de recursos naturais afigura-se limitada e insuficiente, principalmente nos espaços formais de participação, devido a trajetória histórica de construção do Estado moçambicano, que passou por vários momentos marcantes, como a colonização portuguesa, a luta de libertação nacional, a independência, a guerra civil, o processo de paz e democratização e os actuais desafios do sector da Indústria Extractiva que tem colocado Moçambique como um dos países vítima da “maldição dos recursos”.<sup>3</sup>

Não obstante esses factores, as OSCs entrevistadas referem enfrentar outros desafios e limitações para exercer uma influência efetiva nas políticas públicas do sector da Indústria Extractiva, tais como: a falta de capacidade técnica e financeira, a fragmentação e a falta de coordenação, a dependência aos doadores externos, a falta de acesso à informação e acesso aos espaços de participação, a repressão e a intimidação por parte das autoridades e das empresas.

---

<sup>1</sup> Vide: [Indústrias extractivas e diversificação económica em Moçambique](#); [Economia Extractiva e Desafios da Industrialização em Moçambique](#)

<sup>2</sup> NRG. The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth. NRG Reader, 2015. Disponível em: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_Resource-Curse.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Resource-Curse.pdf)

<sup>3</sup> Maldição dos recursos refere-se ao fracasso de muitos países em se beneficiarem totalmente de sua riqueza em recursos naturais. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301627965>

O enfoque no sector da Industria Extractiva, com especificação para a governação no sector petrolífero e mineiro no país deve-se ao facto de ser uma das mais importantes actividades económicas em Moçambique e que dá indicação de ser um sector promissor para o crescimento socioeconómico do país devido a entrada de investimento estrangeiro direto e a captação de receitas para o Estado (BRITO, *et al.*, 2017) e também pela proliferação de iniciativas globais criadas, fundamentalmente, para assegurar uma gestão transparente dos recursos naturais.

Contudo, a relativa abertura política por parte do Governo para a participação das OSCs em matérias ligadas à Governação no sector da Indústria Extractiva não foi suficiente para abafar a onda de críticas. Visto que muitas actividades por elas realizadas de âmbito social são bem aceites e até incentivadas pelo governo. Porém, quando se trata das que penetram na esfera política, o governo mostra-se reservado (CAMBRÃO, 2018).

Em termos de estrutura, este trabalho comporta seis capítulos: o primeiro contempla a presente introdução, seguida do contexto e problema de pesquisa, os objectivos, a hipótese e a justificativa. O segundo é relativo ao estado da arte sobre a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas e sobre a Indústria Extractiva em Moçambique. No terceiro, é apresentado o enquadramento teórico e conceptual. O quarto capítulo apresenta as abordagens metodológicas que nortearam a pesquisa. O quinto dedica-se a apresentação, análise e interpretação dos resultados. E por fim, no sexto capítulo são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 1.1 Contextualização e Problema de Pesquisa

Moçambique enquadra-se no que HUNTINGTON (1994) designou por “terceira onda de democratização”, tendo ao final da década 80 e início dos anos 90 embarcado numa série de reformas económicas, sociais e políticas. Estas reformas tiveram como resultado a aprovação de uma nova Constituição que permitiu a abertura para uma democracia multipartidária, seguida da assinatura do acordo geral de paz, bem como da implementação da economia de mercado (PEREIRA, 2008). Consequentemente, com a introdução do regime democrático em 1990, o país registou a emergência da Sociedade civil, à qual se seguiu pela aprovação da lei das associações, em Julho de 1991.<sup>4</sup>

Este novo contexto decorre da abolição do regime monopartidário que vigorou desde a independência, em 1975, e que limitava a criação de organizações da sociedade civil não-alinhadas com as directrizes do Partido-Estado (NIPASSA, 2016). Ou seja, no tocante às reformas do sistema político e jurídico, introduzidas pela Constituição da República de 1990, a Sociedade Civil Moçambicana (SCM) era circunscrita e dominada pelas chamadas “Organizações Democráticas de Massas”<sup>5</sup>(ODM), estas que, assumiam-se como os “braços” do partido Frelimo/Partido-Estado, que desempenhava um papel de vanguarda sobre grupos sociais ou políticos, sendo por ele totalmente instrumentalizadas e profundamente alienadas da diversidade de interesses dos grupos que diziam representar. (FRANCISCO, 2010; PEREIRA & FORQUILHA, 2020).

Com isso, foi com o fim do regime autoritário de partido único, resultante em grande de factores interno a pressão da guerra civil, da percepção interna de que o regime estava em crise e também da pressão da comunidade internacional, que se lograram as atuais liberdades democráticas (NIPASSA, 2016) e se verificou um crescimento das OSCs em número, tipo e categorias, particularmente com foco em pesquisa e advocacia, defesa de questões de interesse público, prestação de serviços, conhecimento ou fé, além das ONGs que nacionalizaram-se e juntaram-se a outras organizações, movimentos, plataformas, fóruns e redes temáticas de base comunitária (TØPSEN-JENSEN et al., 2016).

---

<sup>4</sup> “Sociedade Civil – SEKELEKANI”. Disponível em: [https://www.sekelekani.org.mz?page\\_id=56](https://www.sekelekani.org.mz?page_id=56)

<sup>5</sup> As Organizações Democráticas de Massa (ODM) eram associações populares criadas durante o período socialista em Moçambique, que tinham como objectivo mobilizar e organizar os trabalhadores, os camponeses, as mulheres, os jovens e os estudantes em torno do projecto revolucionário do partido FRELIMO (BIZA, A., 2004)

Com o espaço criado, surgiram organizações no âmbito das campanhas do Jubileu 2000 contra a dívida externa dos países pobres, a título e exemplo, cita-se o surgimento do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), uma coligação de organizações nacionais, bloco da SC pertencentes a Plataforma G20 para o Observatório da Pobreza/Desenvolvimento. O G20 surgiu como resposta a necessidade de mais intervenção da SC e diálogo da mesma com o governo na elaboração do PARPA II (ADALIMA & NUVUNGA).

O Observatório da Pobreza (OP), por sua vez, surge na sequência do movimento pelo cancelamento da dívida externa. Em 1996 foi lançada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, a iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) que tinha por objectivo eliminar a chamada “dívida insustentável” dos países mais pobres e mais endividados (NEGRÃO, 2003). A nível do Observatório de Desenvolvimento (OD) antigamente designado por Observatório de Pobreza de âmbito nacional, a plataforma G20, que ressurgiu em 2012, foi determinante para o estabelecimento de um quadro de indicadores de monitoria e avaliação da pobreza e para a aprovação de um novo guião para o OD. Foi neste quadro de diálogo, estabelecido no OD, que se conseguiu o aumento do Orçamento do Estado alocado ao sector da saúde de 7% para 10% entre 2013 e 2014. (PADIL, 2014 *apud* NIPASSA, 2016).

Igualmente, o debate em torno da Indústria Extractiva em Moçambique começou a ganhar notoriedade pelo crescente interesse na exploração de recursos naturais do país, como gás natural, carvão mineral e minerais. A Indústria Extrativa é um sector importante para a economia moçambicana, mas também é um sector que enfrenta desafios significativos. Alguns dos quais incluem a falta de transparência, a falta de participação da comunidade e a falta de benefícios para as comunidades locais. Além disso, a Indústria Extrativa também tem sido associada a conflitos e violência em algumas áreas do país (BAHALE, 2016; CALDEIRA, 2018).

Em meio a isto, as experiências internacionais e nacionais têm demonstrado quão relevante e imprescindível é o papel da SC na monitoria dos processos de exploração de recursos naturais, tendo, em decorrer desse facto, sido lançadas várias iniciativas singulares e coletivas de diferentes OSCs como a Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais e Indústria Extractiva (PIE) (SELEMANE, 2017).

A PIE, criada em 2009, é uma parceria entre organizações afiliadas, um fórum de partilha de informações, discussão e busca de sinergias sobre assuntos ligados à gestão criteriosa e

sustentável da exploração dos recursos naturais pelo sector extractivo.<sup>6</sup> E, com o *boom* da Indústria Extractiva nos meados da década de 2000, o Governo moçambicano aprovou uma extensa legislação no sector extractivo, com enfoque para o sector mineiro, do petróleo e do gás e no respectivo regime fiscal, fazendo com que as preocupações com a governação do sector, juntamente com as exigências de maior responsabilização na gestão das receitas dos recursos naturais levassem Moçambique a aderir à Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (EITI) em 2009 (MACUANE & MUIANGA, 2020).

No entanto, há que atentar que tanto o processo de adesão a ITIE assim como o cumprimento das ordenanças da iniciativa por Moçambique, o desempenho do país para com a iniciativa sempre fora colocado em causa por vários estudos apontados pelo Centro de integridade pública (CIP) exigindo mais transparência na publicação dos contractos na Indústria extractiva.<sup>7</sup>

A Indústria Extractiva é uma das mais importantes actividades económicas em Moçambique e dá indicação de ser um sector promissor para o crescimento socioeconómico do país devido a entrada de investimento estrangeiro direto e a captação de receitas para o Estado (BRITO, *et al.*, 2017). Contudo, a relativa abertura política por parte do Governo para a participação da SC em matérias ligadas à Governação no sector da Indústria Extractiva não foi suficiente para abafar a onda de críticas por parte desta, tal como cita CAMBRÃO (2018:78) ao referir que alguns autores advogam que as actividades das OSCs de âmbito social são bem aceites e até incentivadas pelo governo, mas quando se trata das que penetram na esfera política, o governo mostra-se reservado.

Ou seja, apesar do cenário promissor das organizações sociais no país, o *status quo* continua sendo um obstáculo para sua real participação. A sua participação tem sido tolerada se não representar uma ameaça para o partido no poder e/ou se for fortemente apoiada pela comunidade internacional, conseqüentemente dependendo da sua agenda de interesses (PEREIRA & FORQUILHA, 2020).

Ademais, a PIE, uma coligação de 26 OSC moçambicanas, acusou o Governo de “exclusão” no processo de revisão da lei de minas, considerando que nas entidades governamentais há um

---

<sup>6</sup> “Sociedade Civil – SEKELEKANI” Disponível em: [https://www.sekelekani.org.mz?page\\_id=56](https://www.sekelekani.org.mz?page_id=56)

<sup>7</sup> Vide: CIP - Publicação completa dos contractos no sector extractivo: Um passo para a Boa Governação na gestão dos recursos naturais em Moçambique. Edição n. 01/2013; <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/03/contratos.extrativos.pdf> Acessado no dia 02 de Outubro de 2022; CIP- 15 anos promovendo a transparência e Anticorrupção, 2020.

“distanciamento e fechamento” em relação a propostas da SC no âmbito da revisão da lei de minas.<sup>8</sup> E, como se pode depreender, as OSCs não só são limitadas na sua actuação pela censura do Governo (CAMBRÃO, 2018), como também persistem casos de ingerência e de controlo que o partido no poder exerce dentro das OSCs e nos diversos espaços de diálogo estabelecidos ou conquistados. (TØPSEN-JENSEN *et al.*, 2016; PEREIRA & FORQUILHA, 2020).

No entanto, também persistem abordagens que olham para as limitações de dentro para fora, que legitimam em grande parte uma observação governamental que configura as OSCs como executores de agendas externas, prolongamento dos partidos da oposição ou, então, negócios em forma de projectos, observado pelas fragilidades internas, tais como a institucional das OSCs; más condições materiais; dependência financeira para com os doadores; baixo nível de qualificação do pessoal, dificuldades em se situar, de forma credível, face às autoridades públicas, fazendo com que exista uma ambivalência entre as OSCs e o Estado, observando-se uma permeabilidade entre a esfera do poder de decisão política e as OSCs (HOMERIM, 2005; CAMBRÃO, 2018).

Contestações e críticas à parte, Moçambique tem registado um crescimento considerável da intervenção das OSCs nas políticas públicas, inclusive, em alguns casos, com algum nível de especialização em políticas setoriais e subsectoriais (MACUANE, 2012). A título de exemplo, cita-se o Centro de Integridade Pública (CIP), que vem produzindo importantes recursos de informação especializada sobre a Indústria Extractiva, que informaram políticas e algumas mudanças de posturas das autoridades públicas e das empresas. Parte deste manancial de documentos foi igualmente objecto de debate público, que é uma forma de exposição das principais questões em que a organização quer advogar mudanças (SALIMO & MACUANE, 2019).

Ademais, as OSCs vêm acumulando ao longo da última década, uma valiosa experiência de participação no diálogo sobre políticas, através de uma série de processos importantes: a Campanha Terra, em meados dos anos 90; a formulação da Agenda 2025, em 2001; e o processo relativo aos Observatórios da Pobreza e do Desenvolvimento, que foi iniciado em 2003. Nos últimos anos, foram estabelecidos vários “espaços criados”, mas há pouca descentralização e os esforços do governo central para aumentar a colaboração e o diálogo com as OSCs não se repercutem ao nível local e distrital. Os “espaços criados” são muitas vezes encarados com

---

<sup>8</sup> <https://www.diarioeconomico.co.mz/2020/11/09/negocios/sociedade-civil-mocambican-acusa-governo-de-exclusao-na-revisao-da-lei-de-minas/> Acessado no dia 17 de fevereiro de 2022.

ceticismo pelas OSCs, que sentem que o convite à participação é feito apenas para legitimar decisões tomadas previamente (JOINT EVALUATION, 2013).

Por fim, em meio ao *boom* de recursos minerais e de grande investimento no sector extractivo, aliado ao último Índice de Democracia de 2021 do Economiste Intelligence Unit (EUI), que classifica Moçambique como um país de regime autoritário pelo quarto ano consecutivo (EVIDÊNCIAS, 2022)<sup>9</sup>, este trabalho, indaga a influência e/ou participação das OSCs no desenho de políticas ligadas ao sector da Indústria Extractiva num contexto cada vez mais autoritário, visto que, a participação das OSCs na formulação de políticas é mormente considerada importante tanto por aumentar a transparência assim como a responsabilização no processo de formulação de políticas (NORTON, 2002 *apud* MOSSE, 2002).

Neste sentido, tendo em conta os elementos trazidos e a discussão acima levantada, este estudo propõe-se a compreender a participação da SC na formulação e implementação de políticas públicas no sector da Indústria Extractiva em Moçambique, questionando:

- *Em que medida as OSCs contribuem e influenciam na formulação e implementação de políticas públicas no sector da Indústria Extractiva em Moçambique?*

## **1.2 Hipótese**

Para os efeitos da presente pesquisa, foi levantada a seguinte hipótese:

- O legado histórico do surgimento das OSCs em Moçambique contribui para a fraca participação das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas no sector da Indústria Extractiva.

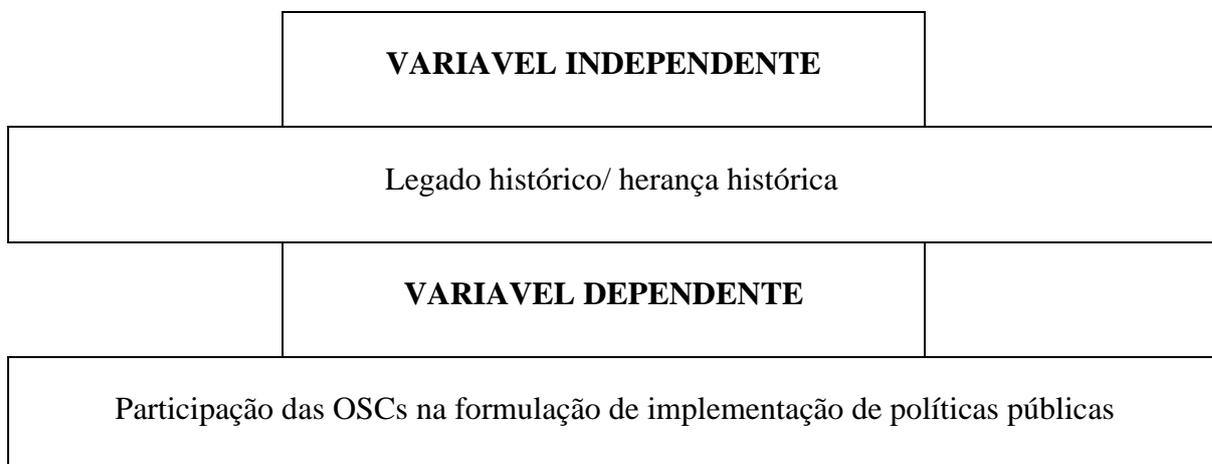
## **1.3 Variáveis**

O presente estudo pretende analisar a participação das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas, com foco para o sector da Indústria Extractiva, centrando-se basicamente no seu legado histórico, na sua estrutura e funcionamento (mecanismo de actuação), bem como na sua sustentabilidade.

---

<sup>9</sup> Vide: [Regime de Filipe Nyusi considerado autoritário pelo quarto ano consecutivo - \(evidencias.co.mz\)](https://evidencias.co.mz)

Nesta perspectiva, consideram-se dois tipos de variáveis:



O legado histórico do período colonial e posteriores efeitos do Estado monopartidário de orientação marxista-leninista, ou seja, o modelo de governação autoritária adoptado pela Frelimo no período pós-colonial e a sua transformação em partido/Estado abriu espaço para a marginalização de outras forças sociais.

Por isso, torna-se relevante para o entendimento das características e dos mecanismos de actuação da actual sociedade civil organizada e principalmente por favorecer as percepções que outros actores (Governo) têm da mesma, uma vez que a génese da SC em Moçambique pode ser vislumbrada desde o período da administração colonial portuguesa, principalmente nas últimas décadas de cerrado autoritarismo e repressão do Estado Novo português (1930-1975), em que a SC foi berço dos ideais independentistas e da preparação de alguns dos líderes moçambicanos que se converteram em governantes proeminentes no Estado Soberano.

O período subsequente, a do monopartidarismo, em que o partido-Estado exercia controlo total dos grupos sociais e limitava a criação de grupos não-alinhados, pode justificar os actuais desafios da autonomia e independência da actual SC e também justificar a forte dependência aos doadores externos.

Ora vejamos:

No âmbito do regime socialista, a Frelimo oficializou a sua ideologia e as instituições estatais foram estruturadas em bases partidárias (HALL E YOUNG, 1997). Por um lado, o partido afirmava pretender construir uma sociedade livre das desigualdades sociais, uma sociedade onde todos os moçambicanos gozassem de plenos direitos de cidadania entre outros feitos que

a nomenclatura entendia fundamentais para o objetivo da construção da nação moçambicana. Porém, por outro lado, de acordo com o relatório AfriMAP (2009), a sociedade civil viu as suas liberdades cerceadas. Os espaços de discussão pública circunscreviam-se às células e comités do partido Frelimo e às Assembleias do Povo, todas oficialmente subordinadas à orientação política do partido.

As denominadas “organizações democráticas de massas” (ODM) tais como a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e Organização Nacional de Jornalistas (ONJ), entre outras, não passavam, por definição, de “braços sociais” do partido Frelimo, e qualquer tentativa de criação de um outro organismo social, o aperto do controlo era tão grande que comprometia o sentido da liberdade (ADAM, 1997).

Findo o período socialista, a introdução do multipartidarismo trouxe consigo um vazio criado pelo não engajamento gradual do Estado no domínio social, que fora cada vez mais preenchido por associações e outro tipo de organizações não-governamentais (JOSÉ & MONTEIRO 1995; KULIPOSSA 1997; ADAM & COIMBRA 1997; SOGGE 1997; MONTEIRO, BAIA & TAJÚ 1999). Além disso, há também que considerar o efeito resultante da evolução das concepções liberais sobre o desenvolvimento que passaram a privilegiar actores não-estatais, situação que obrigou o Estado e o sistema político a reconhecer a pluralidade dos actores sociais.

Neste plano, a atitude do Estado em relação às OSC não deixou de ser complexa e com características do sistema político precedente. Esta relação traduz-se por uma influência e continuidade da cultura política do regime do partido único. A permanência do papel da herança não significa a ausência de transformações, visto que o controlo não se faz mais por repressão discursiva e críticas, como acontecia antes, mas antes passa por uma vigilância das actividades e do funcionamento interno das associações a partir de mecanismos técnico-jurídicos e administrativos.

Ademais, os factores de ordem estrutural e funcional (intraorganizacionais e interorganizacionais) pesam sobre a sua actuação no debate sobre políticas publicas que regem o sector mineiro e petrolífero, principalmente pela falta de acesso à informação sobre os projectos extractivos, o que dificulta o trabalho de advocacia das OSCs, a falta de articulação, coordenação e representatividade das OSCs, que muitas vezes trabalham de forma isolada,

fragmentada e concorrencial, sem uma visão estratégica e uma agenda comum, e sem uma ligação efectiva com as comunidades locais afectadas pela indústria extractiva.

## **1.4 Objectivos**

### **1.4.1 Objectivo Geral**

- Analisar a participação da Sociedade Civil Moçambicana na formulação e implementação de Políticas Públicas do sector da Industria Extrativa.

### **1.4.2 Objectivos Específicos**

- Explicar o papel da sociedade civil no ciclo de políticas públicas.
- Identificar os desafios e as oportunidades da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas do sector extrativo em Moçambique.
- Demonstrar os constrangimentos da relação OSC-Governo que influenciam no desenho de Políticas Públicas do sector da Industria Extrativa em Moçambique.

## 1.5 Justificativa

Estudar o assunto em causa torna-se relevante, por um lado, pelo facto de ainda serem escassos trabalhos académicos em Moçambique que pautem pela análise do papel da Sociedade civil na elaboração de políticas públicas, principalmente num contexto em que cresce a agenda de desenvolvimento orientada para a Indústria Extractiva. E por outro lado, pelo facto de se reconhecer que a sustentabilidade no crescimento e desenvolvimento económico, social e político de um país é garantido pela inclusão dos beneficiários e respeito pelos princípios de transparência no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A pesquisa assenta-se no estudo da participação das OSCs na elaboração de políticas públicas no sector extractivo. Sendo baseada numa perspectiva longitudinal, a pesquisa abarca o horizonte temporal de 2009 a 2022. A delimitação do tempo e do estudo de caso justifica-se pelo facto de, por um lado, em 2009 o governo moçambicano ter manifestado formalmente a sua intenção de integrar a ITIE e também pela criação da Plataforma que engloba 26 organizações afiliadas viradas a partilha de informações, discussão e busca de sinergias sobre assuntos ligados à gestão criteriosa e sustentável da exploração dos recursos naturais pelo sector extractivo. E por outro, de nos últimos anos crescer o foco de críticas por parte da SC que alega fechamento e restrições do governo em questões ligadas à transparência na governação de recursos minerais.

Neste sentido, o trabalho será útil para a comunidade académica em particular, e para a sociedade no geral, na medida em que vai acrescer o debate sobre a Sociedade civil e seu papel na governação dos recursos naturais, principalmente num contexto histórico de crescentes restrições de liberdades civis.

## 2 CAPÍTULO II - REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo tem como objectivo apresentar estudos que debatem em torno da participação e influência das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas ligadas a governação do sector mineiro e petrolífero em Moçambique.

### 2.1 Participação política das OSCs na elaboração de políticas públicas

A abordagem da trajectória histórica afirma que a participação política das OSCs na elaboração de políticas públicas em Moçambique tem vindo a desempenhar um papel relevante no processo de governação e desenvolvimento do país, participando activamente em acções de pesquisa e advocacia que visam monitorar e influenciar políticas públicas e de desenvolvimento das comunidades (FRANCISCO, A; MUCAVELE, A., 2008). Essa participação resulta da reformulação do papel do Estado e da reestruturação política, que está a desenvolver mecanismos de consulta entre o Governo, as OSCs, o sector empresarial e os parceiros internacionais sobre as políticas de desenvolvimento económico e social (AFRIMAP, 2009:73).

A literatura recente sobre a participação da OSC na governação de recursos naturais, principalmente em países em desenvolvimento aborda o papel desses organismos em contextos autoritários e híbridos, tomando-os como 'polivalentes' e enfatizando a importância de se estudar o complexo de relações e interacções entre Estado e Sociedade (Wischerman *et al.*, 2018 *apud* SYAL *et al.* 2021), uma vez que, embora as OSCs estejam a influenciar de diversas maneiras, as suas capacidades são limitadas e as suas interacções com o governo nem sempre são tão eficazes quanto se esperava (CIVICUS, 2012).

Nos últimos anos, muitos Estados restringiram o espaço das OSCs, especialmente o político (SYAL *et al.* 2021). Sendo por essa razão, a relação entre a OSC e governo muitas vezes definida como uma “parceria”, pelo facto da maioria delas estar envolvida em funções complementares, em vez de representar grupos ou influenciar o desenvolvimento de políticas de forma mais ampla (SYAL *et al.* 2021).

Em Moçambique, por exemplo, a abordagem da fraqueza das OSCs moçambicanas encontra eco em vários trabalhos académicos (NEGRÃO, 2003; AFRIMAP & OSISA, 2009; Francisco, A., Mucavele, A., Monjane, P. *et al.*, 2007 *apud* CHICHAVA & CHAIMITE, 2014; PEREIRA & FORQUILHA, 2020). Ora, pelo seu percurso histórico acompanhado dos desafios advindos da ameaça a posição do partido no poder (NEGRÃO, 2003; PEREIRA & FORQUILHA, 2020).

Ora, pela sua extrema dependência aos fundos externos e pelo facto das OSCs serem vistas como não tendo agenda própria e caso a tenham, não dispor de recursos e poder suficientes para concretizar os seus objectivos e interesses, demonstrando assim uma incapacidade de mobilizar recursos internos para a sua própria sustentabilidade (CHICHAVA & CHAIMITE, 2014; TØPSEN-JENSEN et al., 2016; PEREIRA & FORQUILHA, 2020).

E, embora as OSCs venham participando no processo de desenho de políticas a vários níveis, seja por via de Redes, Fóruns ou ONGs nacionais, como a sua participação na Campanha Terra, na Agenda 2025, nos Observatórios da Pobreza ou pela sua inclusão na comissão Nacional de Eleições, assim como na sua contribuição para a revisão da Legislação eleitoral (FRANCISCO, 2007), o seu papel tem sido desafiado, seja pelo facto do discurso político e social permanecer fortemente dominado por um “modelo de dois sectores” que reconhece a existência de apenas duas esferas fora da unidade familiar, o Estado e o mercado, ou negócios e o governo (NIZEYIMANA, 2013), ou pelo facto do Estado ainda ser visto como o principal, senão o único actor quando se discute política pública, geralmente equiparado à acção governamental (BANQUEIRO, 2010).

Ademais, embora a “*sociedade civil organizada*”, seja vista como capaz de limitar os poderes abusivos do Estado e do governo, construindo uma sociedade mais justa e menos assimétrica, no contexto africano, em especial Moçambique, são apontadas várias fragilidades que influenciam negativamente na sua actuação sobre as políticas públicas, como por exemplo, o facto das actividades das OSCs de âmbito social serem bem aceites e até incentivadas pelo governo, porém, quando se trata das que penetram a esfera política, o governo mostrar-se reservado (HOMERIN, 2005 *apud* CAMBRÃO, 2018). Cita-se ainda, o facto de persistir uma aplicação inadequada do quadro legal existente (NIZEYIMANA, 2013), ou pelo facto de dependerem fundamentalmente do financiamento do sistema da ajuda externa e cumprirem, por isso, as directrizes das agências doadoras da comunidade internacional (NIPASSA, 2016; NIZEYIMANA, 2013).

No entanto, apesar dos vários desafios, alguns autores concentraram sua atenção em questões como capacitação, competência, *know-how* e capacidade de mobilização como factores-chave para a influência das OSCs nos processos políticos. Ou seja, a legitimidade e competência como factores cruciais para explicar a influência nos processos políticos. (BROWN, 2001 *apud* FIORAMONTI & HEINRICH, 2007)

Partindo de um estudo que procurava aferir o grau de participação do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) no PARPA I, as conclusões demonstraram que o planeamento de políticas públicas e a tomada de decisões era centralizado e a participação parecia ser apenas um exercício de retórica (MOSSE, 2002). Igualmente, demonstrou-se em 2006, aquando da formulação e implementação da Postura de Trânsito Municipal (PTM), que o sistema de elaboração da política foi centralizado, dificultando deste modo, o processo contínuo de envolvimento dos principais *stakeholder* (parceiros) no processo (LANGA, 2010). Ou seja, apesar de criados os espaços de participação, como os conselhos consultivos e os Observatórios de Desenvolvimento, as consultas feitas não permitiram uma participação efectiva, assim como demonstraram ainda subsistir uma elitização no processo de formulação de políticas públicas.

As OSCs têm um papel importante na monitoria do desempenho do governo e na mobilização da participação política, fazendo com que a democracia não funcione a menos que os cidadãos participem do processo político, apesar de em muitos países em desenvolvimento desprezarem a participação de OSC na formulação de políticas públicas, pois as consideram “*lobos em pele de cordeiro*”, cuja intenção é perturbar o *status quo* político (MASSIMO & MAKWERERE, 2015), ou seja, cresce a percepção da marginalização e exclusão da SC, sendo ocasionado por factores como o não recebimento de feedback sobre os *inputs* feitos nos processos políticos, não ver as recomendações sendo adoptadas ou ter tido algum impacto perceptível por ter participado e feito contribuições, entre outros aspectos (BUCCUS, S/d).

A marginalização é agravada por autores como CHABAL & DALOZ que, por sua vez, questionam a existência de uma Sociedade civil nos países africanos, dadas as características que os seus Estados comportam, supondo que o surgimento de uma sociedade civil em África é eminentemente enganosa, seja pela fraqueza do Estado ou pela ausência de características que ditaram sua formação fortuita na Europa (UCUCHO, 2021).

No entanto, com o passar do tempo, alguns autores (SOIRI, 1999; NEGRÃO, 2003 *apud* CAMBRÃO, 2018:76) discordaram dessas conclusões, advogando que a influência das OSCs nas políticas sociais é significativa, pois na ausência ou na fraqueza da representação do Estado, são as OSCs internacionais que preenchem o vazio de muitas comunidades, como forma de “descentralização por defeito”.

Contudo, é importante realçar que os governantes e parlamentares conseguem a sua legalidade e legitimidade para a formulação e implementação de políticas públicas quando eleitos pelos

cidadãos por meio de um sufrágio universal e, conseqüentemente, as opções políticas por eles oferecidas ficam também eleitas (LANGA, 2010). Mas, não basta reduzir o 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 OSCs, facto que permite a representação de todas esferas da vida.” (MULANDO, 2007:18).

## 2.2 Sociedade Civil e Indústria Extractiva

A Indústria Extractiva é composta por duas categorias, nomeadamente: mineira e petrolífera. (SULEIMANE, T., 2017). Nos últimos anos, tem ganho maior destaque e chamado a atenção de vários intervenientes como doadores, governos e organizações da sociedade civil, dada a proliferação de iniciativas globais criadas para assegurar uma gestão transparente dos recursos naturais. Principalmente em contextos africanos, onde cresce a percepção do paradoxo da abundância ou maldição dos recursos.<sup>10</sup>

As OSCs desempenham quatro papéis diferentes na governação dos recursos naturais que podem ajudar a garantir que a produção e extracção de recursos resulte num governo democrático, no desenvolvimento económico e na paz social – exactamente o oposto da maldição dos recursos (FURSTENBERG 2015; AARONSON 2011; BIERI 2010; ROSS 2015). São eles: 1) uma função especializada; 2) um papel de definição da agenda; 3) um papel representativo; e 4) um papel de monitorização. Cada uma destas funções têm efeitos específicos na governação dos recursos.

Para SULEIMANE (2010), os papéis da SC na Indústria Extrativa incluem:

- ✓ Pesquisa;
- ✓ Monitoria;
- ✓ Advocacia das políticas e actividades governamentais no sector;
- ✓ Acompanhamento Comunitário e mediação de conflitos.

Actualmente, as OSCs têm sido muito activas em actividades de advocacia e de sensibilização, que vão desde a interacção com os habitantes locais das comunidades mineiras até à organização de conferências de imprensa para influenciar o governo e outras partes interessadas

---

<sup>10</sup> Vide: IDEA. Enhancing natural resources governance in Africa. Information Brief, 2017. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/enhancing-natural-resource-governance-africa>

no sector extractivo. Como parte dos seus programas de advocacia e educação, as OSCs relataram e publicaram várias histórias sobre as práticas de má governação na indústria extractiva, tanto nos meios de comunicação locais, nacionais e internacionais (SAKYI, E., ORITSEJAFOR, E., 2015).

No geral, as OSCs têm sido observadoras e intervenientes (com função de watchdog), em função do seu conhecimento no terreno e proximidade às populações. No caso da indústria extractiva, por exemplo, as OSCs têm contribuído para o monitoramento e fiscalização das atividades das empresas, na defesa dos direitos humanos e ambientais das comunidades afetadas, na promoção da transparência e da responsabilidade social, e na participação nos processos de planeamento e gestão dos recursos naturais. Assim, importa para o presente estudo desenvolver um entendimento da influência, da participação e do papel das OSCs no desenho de políticas públicas em Moçambique com enfoque para a elaboração de políticas públicas que regem o sector da Indústria Extractiva rumo a uma boa governação dos recursos naturais.

### 3 CAPÍTULO III - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

#### 3.1 Referencial Teórico

Esta secção apresenta os elementos teóricos que permitiram fazer a análise do objecto de estudo. Pela natureza do estudo em alusão, optou-se pela mobilização da teoria Neo-institucionalista, na sua dimensão histórica (*path dependence*) e da Teoria Sistêmica para a análise do processo de elaboração políticas públicas vis-à-vis os diversos actores envolvidos.

A interação entre o Estado e a OSC na elaboração de políticas públicas apresenta padrões historicamente construídos e as variações ocorridas nos principais processos sociais e políticos se institucionalizam em um arranjo próprio. Neste sentido, baseando-se na perspectiva Neo-institucionalista na sua dimensão histórica, esta que privilegia a análise das trajectórias sócio-histórica no estudo dos fenómenos sociais e o impacto da estrutura social na mudança das instituições, procuramos entender o surgimento, a estabilidade e as mudanças das políticas públicas a partir da relação histórica entre o Estado e as OSCs em Moçambique.

##### 3.1.1 Neo-Institucionalismo Histórico

O Neo-institucionalismo histórico surge como uma reacção a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo na ciência política durante as décadas de 1960 e 1970, tratando-se basicamente de uma perspectiva teórica que enfatiza o papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos (HALL e TAYLER, 2003).

As instituições são definidas por HALL E TAYLOR (2023:196) como sendo “*os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política*”. Esses teóricos mostram que esta perspectiva tem tendência a possuir uma visão do processo de desenvolvimento institucional que enfatiza os elementos conceituais como a dependência da trajectória *ou path dependence*. Ou seja, para além de procurar compreender a relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos, os teóricos desta vertente também se vinculam estreitamente a ideia segundo o qual o passado influencia a política actual por meio de uma variedade de mecanismos, variando de instituições políticas concretas a padrões de associações de interesses (THELEN & STEINMO, 1992:2).

Os teóricos do Neo-institucionalismo ao defenderem uma causalidade social dependente da trajectória percorrida, *path dependency*, eles olham para o modo como as “capacidades do

Estado” e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões ulteriores e encorajam as forças sociais a adoptar identidades particulares (FERNANDES, 2002) ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral (HALL & TAYLER, 2003).

O *path dependency* é um conceito originário da disciplina de economia, tendo como ideia-chave a noção de “momento crítico” (*critical conjuncture*). O “momento crítico” é uma situação de transição política e/ou económica, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária, ou realizada por meio de reforma institucional (FERNANDES, 2002: 85-86).

De forma geral, embora os teóricos do Neo-institucionalismo histórico chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que eles afirmem que as instituições são o único factor que influencia a vida política, pois eles procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros factores, em particular para os desenvolvimentos socioeconómicos e a difusão de ideias (HALL & TAYLOR, 2003).

Levando em consideração os argumentos acima expostos, no presente estudo pretende-se analisar até que ponto a trajetória do surgimento e a constituição das OSCs comunica sobre a influência destes grupos na formulação e implementação de políticas públicas em Moçambique. Com isso, a presente pesquisa defende que a origem e trajetória das OSCs, desde a era em que vigorava o sistema de partido único até a adopção do multipartidarismo levou a fraca emancipação ou criação de OSCs independentes e capazes de influenciar no desenho de políticas públicas.

E, tendo como variável dependente a participação das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas, o Neo-institucionalismo histórico permite olhar para como a evolução da estrutura social, a trilha da escolha e decisão política dos actores ao longo do tempo moldaram a arena política e definiram as instituições que podem alterar o modo de acção dos actores sociais, assim como permite vislumbrar as relações entre Estado e OSC como contingentes e complexas, sendo por isso necessário que sejam discutidas dentro da trajetória, do contexto e das especificidades da arena política.

### **3.1.2 Teoria Sistémica**

A abordagem sistémica é oriunda da biologia e da cibernética, tendo dominado as ciências políticas durante os anos 1950 a 1980 (SABOURIN, E., 2014). Na ciência política, cita-se David Easton como um dos mais influentes cientistas políticos da segunda metade do século

XX. Basicamente, Easton na sua obra “*A System Analysis of Political Life (1966)*” refere que a perspectiva sistêmica vê a política pública como uma resposta do sistema político às forças geradas no ambiente. Esse sistema corresponde ao conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade (SABOURIN, E., 2014).

A teoria sistêmica representa a forma pela qual os anseios da sociedade são comunicados, interpretados e convertidos em produtos políticos. Sinteticamente, a teoria do sistema político de Easton tem como peça central uma *black box* (sistema político), que é alimentada por reivindicações e apoios (*inputs*) e os converte em decisões e ações (*outputs*), concretizando a distribuição imperativa de valores para a sociedade. Os referidos *outputs*, ao deixarem a caixa negra e sofrerem a influência do ambiente que a cerca, geram um processo de *feedback* (retroação) e convertem-se em novos *inputs* (OTHON, A., 2021). Deste modo, o processo de formulação e implementação de políticas deve ser analisado tendo em conta a questão do ajuste entre as exigências/*inputs* e a capacidade do sistema em responder as tais exigências (Moreira, 1997 *apud* LANGA, 2010).

De forma geral, para EASTON (1966), a vida política pode assim ser concebida como um processo no qual o sistema político é capaz de intervir positivamente nas suas relações com o ambiente porque tem a capacidade de produzir soluções de adaptação às pressões do ambiente. Por sua vez, essas soluções reagem sobre o ambiente. O conceito de equilíbrio sistêmico sintetiza os intercâmbios e fluxos entre o sistema e o seu ambiente (*apud* SABOURIN, 2014). Com isso, a perspectiva sistêmica afigura-se importante para o presente estudo tomando o entendimento de que o processo de transformação de *inputs* em *outputs* requer acordos entre as partes interessadas, ou seja, requer um suporte legitimador da sociedade como um todo, o que nos leva ao conceito de participação no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

### **3.2 Quadro Conceptual**

Para o enquadramento deste estudo houve a necessidade de visitar quatro conceitos fundamentais para a compreensão do estudo em causa: O conceito de Sociedade Civil, de Participação política, de Políticas públicas e de Legado Histórico.

### **3.2.1 Sociedade Civil**

A Sociedade civil pode ser conceptualizada seguindo duas grandes correntes de análise, por um lado, a dos “jusnaturalistas”, onde destacam-se autores como Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Ferguson e Paine. Para esta corrente, a expressão *Societas Civilis* é sinónimo de Sociedade política, ou seja, de Estado.

Na tradição jusnaturalista, a SC significa uma contraposição a “Sociedade natural”, sendo por isso, designada como sinónimo de sociedade política, aquela sociedade, como explica Kant, que as relações sociais são regidas por leis públicas (BOBBIO, 1982: 26.28). E por outro lado, a segunda corrente, baseada em pressupostos “hegelianos”, esta que compõe autores como Hegel (2000), e posteriormente Gramsci (2007), Gellner (1995), Keane (2001), entre outros. Nesta corrente, a SC remete para Organizações diferentes do Estado, do mercado e da Família, nas quais os indivíduos se juntam deliberadamente visando a busca de sua liberdade e bem-estar (BOBBIO:1987; NIPASSA:2016:15; TAR:2009 *apud* MGBA:2015).

O debate conceitual é contínuo, é preciso reconhecer que a SC é um conceito teórico e não empírico (BRATTON, 1994:2), ou seja, como um organismo que não é incorporada em uma única esfera identificável (BAYART, 1986, *apud* BRATTON, 1994:2). Neste sentido, ao longo deste trabalho, é adoptado tanto a concepção liberal quanto a marxista da Sociedade Civil citadas por BRATTON (1994), fortemente enraizada nos escritos de Tocqueville, que dá ênfase na importância das associações voluntárias na promoção da cidadania democrática, e outra marxista, inspirados nos trabalhos de Gramsci, que enfatiza o papel da SC em apoiar ou desafiar o poder do Estado.

### **3.2.2 Participação Política**

A origem do conceito remonta desde a época da polis grega, onde se olhava a participação num sentido político e decisório, isto é, restringe-se ao processo eleitoral onde apenas os que tinham património podiam votar (LANGA, 2014). 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).

Por se tomar a participação como um conceito amplo e difuso, para fins da pesquisa desenvolvida neste trabalho, concebe-se o conceito de participação social, definida como um processo que privilegia o envolvimento político da população por meio de espaços de participação, passando a actuar em conjunto com os entes governamentais no processo

discussão e decisão sobre as políticas públicas. Em outras palavras, toma-se a participação como um processo em que a sociedade (público ou partes interessadas, indivíduos, grupos e/ou organizações) está envolvida na tomada de decisões que a afecta, seja passivamente por meio de consulta ou activamente por meio de envolvimento para tomada de decisão das políticas locais. (SIMIONE, 2018).

### **3.2.3 Legado Histórico**

Na visão de WITTENBERG (2013) um legado histórico é a combinação de três condições: primeiro, deve existir em pelo menos dois períodos, separados por demarcações convencionalmente definidas. Em segundo lugar, é necessário estabelecer que o fenómeno do último período é realmente o mesmo fenómeno que ocorreu no período anterior, onde a *mesmice* pode ser entendida como imutabilidade literal, estabilidade de características-chave, existência ininterrupta ou comparação pragmática do que conta como o fenómeno em cada período. E terceiro, o fenómeno deve ter sido herdado do passado e não meramente replicado no último período. Se estas três condições forem satisfeitas, um fenómeno pode ser considerado um legado histórico. Ou seja, para o autor o legado histórico refere-se a uma componente importante de muitas explicações dos resultados contemporâneos em sistemas políticos que tentam democratizar-se após um período de regime autoritário.

No contexto da história, o legado refere-se ainda ao impacto ou influência duradouro deixado por indivíduos, eventos ou ideias do passado. Abrange as consequências, conquistas ou contribuições que continuam a moldar sociedades, culturas ou mesmo desenvolvimentos globais muito depois da ocorrência inicial. Ou mesmo pode ser entendido como construções sociais e políticas que “funcionam” no presente. Não existem como uma verdade abstrata, à espera de ser aprendida ou realizada; pelo contrário, são constantemente moldados e remodelados à luz das necessidades, questões e interesses contemporâneos (ROBINSON, N., 2022).

### **3.2.4 Políticas Públicas**

As políticas públicas são tudo aquilo que o governo decide ou não fazer. Ou seja, falar de políticas públicas é referenciar-se às decisões que são tomadas pelo Governo, ou sector Público, que de forma intencional e significativa afectam uma actividade ou sector da sociedade (Dye, 2012 *apud* SITOIE & LUMBELA, 2013:12). As decisões tomadas e/ou não tomadas podem a posterior resultar em acções concretas ou na total ausência de acção (HEYWOOD, 2002).

Ademais, as políticas públicas correspondem a uma declaração de intenção do sector público, com vista a melhorar ou resolver problemas e/ou necessidades percebidos de um modo específico e deste modo, conseguindo atingir mudanças pretendidas nessa sociedade (CLOETE & CONING, 2011:7). Contudo, há uma diferença entre os conceitos “políticas públicas” que são essencialmente decisões (ou não decisões) emanadas do Governo com vista a resolver os problemas da sociedade e o conceito de “Política” que é entendido como uma actividade humana através da qual os homens fazem e emendam as leis gerais sobre as quais eles vivem (SITOE & LUMBELA, 2013).

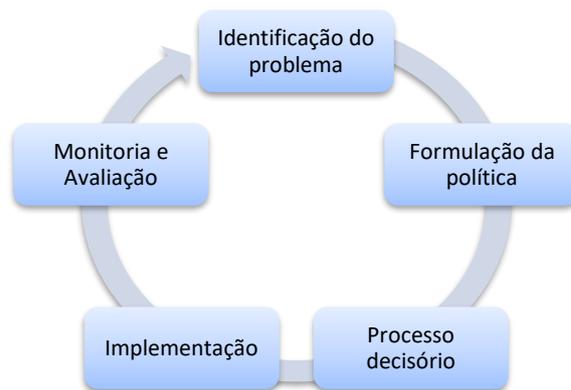
E, como as políticas são fruto de um processo, vários autores discutem as políticas públicas tendo em conta o seu ciclo de surgimento, que são basicamente momentos sucessivos, interligados e dinâmicos, nomeadamente: a Identificação de problemas/ Formação da agenda; Formulação da Política e Tomada de Decisão; Implementação e por último a Monitoria e Avaliação da política (ESTEVÃO & FERREIRA, 2018; ROSA et al., 2021);

A fase da Identificação do problema e/ou da Formação da Agenda é definida como o momento em que situações percebidas como indesejáveis são transformadas em problemas sociais e disputam a atenção de actores para formular e implementar políticas (ROSA et al., 2021), ou ainda, refere-se ao momento no qual se dá a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo e onde pode ocorrer a interferência de atores, como os grupos de interesses, partidos políticos e o público em geral. Basicamente, esta é, de facto, a etapa-chave de todo o processo de políticas públicas, visto que implica o processo de negociação entre o vasto leque de actores sociais (MONTEIRO & MOREIRA, 2018:74).

A formulação de políticas/alternativas, por sua vez, passou de um processo exclusivo do executivo em que a elaboração de políticas públicas era concebida sob o ponto de vista de racionalidade económica, da racionalidade político-sistémica e da formulação responsável PEDONE (1986), para a fase ou o momento de soluções do problema político, seleccionando-se uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos, envolvendo conflito, negociação, sensibilização e acordos do qual participaram autoridades governamentais, agentes sociais e privados, investigadores científicos e consultores no desenho de políticas (SCHMIDT, 2018; MONTEIRO & MOREIRA, 2018:75).

Após a fase da formulação de alternativas/políticas, segue imediatamente o momento concebido como de tomada de decisão, sendo esta, a fase de aprovação da melhor opção entre as

alternativas debatidas e examinadas (ROSA *et al.*, 2021:66). Passando o momento da escolha da melhor alternativa para a solução de um problema político, vem a fase da implementação da política pública, onde são produzidas as realizações e os resultados directos e concretos da política (MONTEIRO & MOREIRA, 2018), ou seja, onde se dá o processo de execução das políticas resultantes dos processos anteriores do ciclo de políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a acção governamental e os problemas sociais (PEDONE, 1986:12).



**Figura 1. Representação gráfica do ciclo de políticas públicas**

## **4 CAPÍTULO IV- METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta de forma detalhada as escolhas metodológicas que nortearam a pesquisa. Especificamente, dedica-se na descrição e explicação do tipo de pesquisa adotado, do método de abordagem e das técnicas de pesquisa.

### **4.1 Métodos de investigação e análises**

Para o alcance dos objectivos definidos neste trabalho, pautou-se pelo uso da pesquisa essencialmente qualitativa, esta que permitiu o alcance de resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação (STRAUSS & CORBIN, 2008). Este tipo de pesquisa permitiu analisar, interpretar e atribuir significados ao fenómeno em estudo e com isso captar as percepções e interpretações sobre Participação/influência da Sociedade Civil na elaboração de políticas públicas do sector da Industria Extrativa.

Para a colecta de dados, partiu-se de uma pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias. O método de abordagem usado foi o método “hipotético-dedutivo”, este que na visão de MARCONI & LAKATOS (1992:106) se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual se formulam hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência e fenómenos abrangidos pela hipótese, sendo por isso útil para a pesquisa, pois vai permitir confrontar os dados recolhidos no campo com a teoria.

Como técnica de recolha e análise de dados pautou-se pela técnica de Entrevista semiestruturada/Despadronizada, aquela em que o investigador/entrevistador tem a liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direcção que considere adequada. (MARCONI & LAKATOS, 2017: 231).

Neste sentido, foram realizadas, no total 10 entrevistas semiestruturadas, tendo-se privilegiado o contacto com os diferentes stakeholders que lidam directamente com matérias ligadas ao estudo de caso, nomeadamente, representantes do Governo (Comissão Parlamentar da Agricultura, Economia e Ambiente - 5ª Comissão; Comissão Parlamentar dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade - 1ª Comissão e Ministério dos Recursos Minerais e Energia - MIREME); Organizações da Sociedade Civil, e pesquisadores da área da governação dos recursos naturais.

O estudo está dividido em quatro partes principais. Após esta introdução geral, a primeira parte cobre o contexto e problema, a hipótese, as variáveis, os objectivos, relevância do tema e a

metodologia, que descrevem todas questões técnicas e metodológicas importantes para a prossecução do trabalho. A segunda parte define os principais conceitos que alimentam nosso estudo e cobre a revisão da literatura e o quadro teórico relevante para a interpretação da realidade social que nos propusemos a analisar. A terceira parte apresenta a e apresentação e análise resultados. A quarta e última parte, as considerações finais.

De forma geral, o trabalho debruça sobre como o Governo tem levado a cabo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Procurou-se ainda, perceber de que forma como o Governo abre espaço para a SC poder exercer o seu papel nos Conselhos Consultivos e nos Observatórios de Desenvolvimento (espaços formais criados pelo Governo para permitir a participação social) e até que ponto as contribuições dadas pelas organizações nestes mecanismos são captadas pelo governo na elaboração das políticas, e se de forma específica incluiu as OSCs aquando da formulação e aprovação de Leis que regem o sector.

Identificou-se também, os principais mecanismos institucionais e legais que garantem a participação da SC no processo de governação dos recursos naturais. E por fim, fazendo uma análise da relação Governo/OSC partindo da influência da trajectória histórica no campo sociopolítico moçambicano, tomamos em consideração que os instrumentos legais, assim como, os organismos institucionais de participação, constituem um meio importante de operacionalização do que está prescrito na Legislação sobre Recursos Naturais e Indústria Extractiva.

O trabalho discute ainda até que ponto as OSCs estão ou não suficientemente organizadas em termos de actuação em matérias de governação, de modo a poderem exercer devidamente o seu papel no ciclo de políticas públicas exercendo desse modo, a sua influência sobre o processo de formulação e implementação de políticas e também procuramos captar a percepção dos entrevistados em relação ao papel da SC na elaboração de políticas. E, de forma específica captar a sua percepção sobre o envolvimento da SC aquando da aprovação das leis que regem o sector extractivo em Moçambique.

E por fim, foi feita a interação com especialistas que investigam e entendem sobre o processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique vis-à-vis a questão da participação da sociedade civil em matérias da Indústria Extractiva. Portanto, mais do que aprofundar e expor as características das OSCs, este trabalho é uma tentativa de aprofundamento do conhecimento da realidade, quer em termos das actividades realizadas pela OSCs com o objectivo de

influenciar as políticas públicas, quer em termos de interação com outros *Stakeholders*, como também o aprofundamento das capacidades internas das OSCs que permitam a sua actuação na arena política e os desafios e oportunidades das OSCs em relação a formulação e implementação de políticas públicas do sector da Indústria Extractiva.

## 5 CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 Quadro político-legal de actuação das OSCs em Moçambique

A Constituição da República já estabelece o espírito da participação do cidadão e das organizações sociais no processo de democratização e na vida política do País. Sendo a legislação aberta a todos que querendo, possam se associar para constituírem uma organização da sociedade civil, desde que os objectivos que enunciem sejam lícitos e possíveis.<sup>11</sup> A lei nº 8/91 sobre a liberdade de associação continua a ser actualmente a única base legal que permite a formalização de todas as formas de organização não-governamental, excepto as fundações<sup>12</sup>.

A crítica em torno da lei cinge-se no facto de o texto ser uniforme e não distinguir entre ONG, organizações comunitárias de base, sindicatos, congregações religiosas ou associações que desenvolvem projectos de carácter económico. Em termos de tipos, encontramos predominantemente, as seguintes: de carácter cultural, religioso e regional; Sócio-recreativas; Organizações de interesses particulares, e de provisão de serviços, de advocacia e movimentos sociais.

A actual Lei das Associações (Lei nr. 8/91 de 18 de Julho), que rege todas as OSCs, requer para o registo da organização um mínimo de 10 membros fundadores com bilhetes de identidade e registo criminal atualizado e limpo. Define igualmente a estrutura interna de governação das associações – Assembleia Geral, Conselho Fiscal e Direção Executiva. Além da legislação das OSCs, aprovada em 1991, em 2014 foi aprovada a Lei que regula o exercício do direito à informação (Lei nr. 34/2014 de 31 de dezembro) e materialização do princípio constitucional da permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública do país.

No que refere a participação da SC no processo político, pode-se igualmente citar a Lei 8/2003 – Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), esta que define os mecanismos e o âmbito de participação da SC no processo político e na concepção de planos de desenvolvimento locais, bem como na monitoria da sua implementação, através das Instituições para Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) que são os Conselhos Consultivos existentes ao nível distrital e do posto administrativo e os Fóruns Locais ao nível de localidade e da povoação. (MASC, s/d).

---

<sup>11</sup>Lei nr. 8/91 da CRM

<sup>12</sup> Vide: <https://coworklab.net/organizacoes-nao-governamentais-em-mocambique/>

Ademais, em 2009 a Assembleia da República aprovou a Lei das Cooperativas 23/2009, esta Lei define expressamente as aspirações económicas como a finalidade das cooperativas. Ao contrário do que ocorre com as cooperativas, as OSCs não se confinam apenas à satisfação de aspirações económicas e o seu grupo alvo pode ser muito mais amplo do que unicamente os seus membros. (Topsøe-Jensen et al. 2015). Segundo o académico Eduardo Chiziane<sup>13</sup>, apesar da existência de uma legislação aberta à participação social, os espaços de participação são reivindicados pelas organizações, que não só usam o recurso da lei, mas outras estratégias como a divulgação nas redes sociais sobre os seus pareceres em relação a governação do sector extractivo.

## 5.2 Mecanismos formais de participação das OSCs no processo legislativo

De acordo com o Regimento da Assembleia da República<sup>14</sup>, “*as Comissões de Trabalho, na realização do seu trabalho, devem procurar estreitar relações com o povo e a sociedade civil, promovendo reuniões populares nos locais de trabalho e de residência, receber contribuições sobre projectos de legislação para o controlo da aplicação da lei*”. Deste modo, existem diferentes modalidades de participação directa que a sociedade civil pode usar:

- Audições públicas e informação ao cidadão.
- Auscultação e consulta a SC
- Ofícios
- Direito de iniciativa, reclamação e petição.

A Consulta a aberta à Sociedade Civil realiza-se tendo como base certos princípios (a) focaliza do sobre a elaboração de determinados documentos (b) e reconhecendo a necessidade de partilha de certos bens do domínio publico.<sup>15</sup> Importa referir que no concernente a Consulta a Sociedade Civil “Os Órgãos Locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, comunidades locais, associações e outras formas de organização social, na formação das decisões que lhes disserem respeito” artigo 100/1 do Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE). Assim, assegurar a participação da Sociedade Civil é uma obrigação

---

<sup>13</sup> Entrevista com Eduardo Chizane, Jurista e académico, Faculdade de Direito da UEM, realizada no dia 02 de Novembro de 2023.

<sup>14</sup> Lei n.º 12/2016, de 30 de Dezembro

<sup>15</sup> Guia Sobre Mecanismos de Participação. Disponível em: <https://www.cies.it/wp-content/uploads/2018/08/Guiao-sobre-Mecanismos-participa%C3%A7ao.pdf>

para os OLE. A Sociedade Civil apenas participa na formação da decisão, sendo o dever de tomar a decisão da responsabilidade da Administração Pública.

Igualmente, existem os espaços<sup>16</sup> de Consulta à Sociedade Civil integrada nas Instituições de Participação e Consulta Comunitária que são:

- 1- **Conselho Local**- órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias;
- 2- **Fórum Local**- Instituição da Sociedade Civil que tem como objectivo organizar os representantes das comunidades e dos grupos de interesse locais para permitir que eles definam as suas prioridades;
- 3- **Comités comunitários** - formas de organização das populações para permitir que as comunidades se mobilizem na identificação e procura de soluções dos seus problemas, podendo encaminhar outras preocupações às estruturas pertinentes do sector público,
- 4- **Fundos Comunitários** - iniciativas que as comunidades podem estabelecer para criar fundos de desenvolvimento para atender ou responder a interesses próprios das comunidades. Estes fundos podem ser financiados por entidades nacionais e estrangeiras, mas podem também vir das contribuições dos membros da comunidade

### **5.3 Panorama actual das OSCs na Governação de Recursos Naturais em Moçambique**

A Indústria Extrativa é um sector importante para a economia. A exploração dos recursos naturais tem levantado grandes debates em termos de transparência na governação e no desenvolvimento das comunidades directamente afectadas. Estes debates têm sido maioritariamente organizados por OSCs que trabalham para garantir que a indústria extractiva seja gerenciada de forma transparente e responsável. O Centro de Integridade Pública (CIP), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), a União Nacional de Camponeses (UNAC), a Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM), a Liga dos Direitos Humanos (LDH), o Centro Terra Viva (CTV), o Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD), Observatório do Meio Rural (OMR) e o Instituto para a Democracia Multipartidária (IMD) são algumas das

---

<sup>16</sup> artigo 110 do Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE).

OSCs que se têm notabilizado no escrutínio dos processos de governação no sector dos recursos naturais e dos megaprojetos no país.

Até ao início dos anos 90, o contexto histórico de Moçambique não favorecia o aparecimento de uma cultura de expressão dos actores não-estatais. Depois da Independência, os moçambicanos conheceram grandes mudanças políticas. Estas mudanças levaram, há mais de uma dezena de anos, ao surgimento de novas regras organizativas que induzem uma forma de relação participativa entre o Estado e o cidadão (HOMERIN, J., 2005).

Em uma sociedade pouco informada e sujeita a violência por parte das instituições de Estado, a capacidade das comunidades locais apresentarem demandas em relação aos seus direitos no contexto da exploração de recursos naturais é sempre um desafio, daí que a intervenção das OSCs na intermediação dos assuntos que afectam direitos das comunidades locais considera-se um dos esforços verificados para colmatar os problemas de violação de direitos e incumprimento de obrigações por parte das empresas e do governo. (MACUANE & PADIL, 2019).

Actualmente, além das intervenções no espaço cívico com vista a advogar por uma gestão transparente, as OSCs unem-se em grupos/Plataformas com vista a fazer ouvir as suas inquietações. Um dos ganhos para a SC foi o facto de Moçambique ter conseguido aderir em 2009 a ITIE, que é uma iniciativa global para a promoção da gestão aberta e responsável dos recursos de petróleo, gás e minerais através da divulgação de informações ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva.

A formação do Comité de Coordenação, aquando da implementação da iniciativa, gerou uma controvérsia entre as partes envolvidas, levando as OSCs a denunciarem uma composição “desfavorável para um diálogo equilibrado sobre a governação do sector”, exigindo deste modo, equidade na indicação dos seus representantes, visto que na fase inicial da Iniciativa, as OSCs tinham uma influência limitada, estando representadas pelo IESE, CIP e KUWUKA JDA (MALUANA, 2020). Entretanto, apesar desse desiderato, existem no país, várias organizações da sociedade civil (OSC) que trabalham para garantir que a Indústria Extrativa seja gerenciada de forma transparente e responsável. Algumas dessas organizações incluem:

## **Tabela 2: Algumas Organizações da Sociedade Civil em Moçambique**

<b>ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
CTV, UNAC, ORAM, IUCN, CIP, KUHUKA, RUTH, SEKELEKANI, IESE, LIVANINGO, WWF, CARE, OXFAM, SAVE THE CHILDREN, SNV, RADEZA, KWAEDZA, SIMUKAI, NÓS EFEITO, LUPA entre outras.	Estas organizações, algumas de base nacional e outras não, actuam individualmente para influenciar políticas e a maioria delas foca em questões específicas e caracterizadas por formação académica, visibilidade e reconhecidas pelo trabalho de documentação factual baseada em pesquisa,
<b>PLATAFORMAS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais e Indústrias Extrativas, Fórum de Consulta sobre Terras, Fórum de Consulta sobre Florestas, Fórum Comunitário sobre Gestão de Recursos, ROSA, JOINT, Diálogo Florestal, Plataforma sobre Mudanças Climáticas e Fórum de Conservação.	As plataformas foram criadas com o objetivo de garantir maior organização na atuação, no entanto, algumas delas foram se desmembrando e abrindo espaços para a criação de outros grupos, o que se configura uma crítica na forma de colaboração intra-organizacional.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na pesquisa documental.

#### **5.4 Participação das OSCs no desenho de políticas públicas que regem o sector extractivo**

A participação activa das OSCs no desenho de políticas afigura-se importante para a transparência e o aprofundamento da democracia. Segundo 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). No entanto, é consenso entre os nossos entrevistados que a participação da SC no diálogo e desenho de políticas é cada vez mais limitada por um ambiente político hostil e muitas vezes intimidatório.

*“O contexto político ou espaço cívico tende a ficar cada vez mais restrito, principalmente se olharmos para a dinâmica de exploração dos recursos naturais nos países africanos, estes tem tido como uma das consequências o*

*poder autoritário do Estado, e este tem sido um grande desafio para a nossa atuação como SC”<sup>17</sup>*

O exercício da liberdade política está muito limitado por causa das ameaças feitas por autoridades governamentais - situação agravada pelo fraco desempenho dos órgãos judiciários. (...) A limitação não é legal nem formal, mas consiste antes em constrangimentos e formas de intimidação social e psicológica que produzem sentimentos de inibição, medo de represálias e desconforto emocional (MAUNGUE, L., 2022).

De acordo com as declarações do representante da AAAJC, uma OSC moçambicana, não-governamental e sem fins lucrativos, de âmbito nacional, com sede na Cidade de Tete, vocacionada na defesa dos direitos das comunidades locais vulneráveis no âmbito da Indústria extrativa, durante a sua participação no processo de formulação da lei de minas, o maior desafio que encontrou foi o tempo dado para comentários à proposta de lei.

*“No processo de formulação da lei de minas de 2014, por exemplo, entre as dificuldades enfrentadas pela AAAJC que posso mencionar estão ligadas ao curto espaço de tempo para comentar/contribuir os drafts da lei. Houve pouca coordenação entre as partes interessadas neste sector. Por isso, é preciso que o governo dê tempo a comunidade e a sociedade civil para que participe condignamente.”<sup>18</sup>*

A questão do tempo, como limitante, é também apresentada por MACUANE & SIÚTA (2021), ao referir que nos espaços criados, no horizonte temporal de 2016 em diante, quando as sessões de observatório de desenvolvimento tinham lugar, as organizações da sociedade civil eram convocadas à última hora e, conseqüentemente iam às sessões sem a preparação adequada em termos de leitura dos documentos a serem discutidos (DW, 2016). O mesmo foi acontecendo com os conselhos locais criados a diferentes níveis da governação local (Forquilha & Orre, 2011).

Os pronunciamentos supracitados nos fazem questionar a coordenação entre os intervenientes destes fóruns, pois as sessões do Observatório de Desenvolvimento (OD) são convocadas pelo

---

<sup>17</sup> Entrevista com um representante do CDD e do Secretariado do PIE, realizada no dia 23 de Agosto de 2023.

<sup>18</sup> Entrevista com o representante da Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades, realizada no dia 21 de Agosto de 2023.

Governo de Moçambique, em parceria com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e os parceiros de Cooperação Internacional.

Ademais, como vai referenciar Feijó (2023) os processos de consulta às organizações sociais - locais no âmbito da implementação de programas socio-económicos são “*politicamente monopolizada pelo partido no poder*”. A realização de Observatórios do Desenvolvimento ou de Conselhos Provinciais e Distritais da Juventude, por exemplo, foram considerados fóruns demasiado centralizados e pouco participativos, orientados essencialmente para dar a conhecer os planos ou realizações do Governo.

O que nos permite perceber que, apesar de estarem oficialmente criadas condições estruturais para a SC ter mais espaço de actuação, nos últimos anos a convivência da SC e do Governo tem vindo a ser cada vez mais desafiada. Existem instituições que apelam ao pleno exercício da cidadania, e há um enquadramento jurídico-constitucional da liberdade de expressão e de associação, apoiado por um discurso de promoção da participação, mas pelo modelo top down, estes espaços formais não permitem o envolvimento activo das OSCs (enquanto representantes das comunidades) na definição dos respectivos problemas e planificação de acções de intervenção, nem uma avaliação das respectivas transformações.

### **5.5 Estratégias usadas pelas OSCs para influenciar no desenho de políticas públicas**

Apesar da existência de espaços de participação por convite (criados) como os observatórios de desenvolvimento e os conselhos consultivos, pode-se notar vários mecanismos de cooptação e intimidação, fazendo com que as OSCs escolham estratégias diferentes/informais de participação na governação dos recursos naturais.

A razão por detrás da escolha de outras formas de influência deve-se maioritariamente ao relacionamento histórico entre as OSCs e o Governo, tal como o revela o estudo de Francisco (2017), por um lado, existe uma tendência de controlo das intervenções das OSCs em Moçambique e, por outro lado, um fechamento das autoridades e órgãos públicos em relação as OSCs. Ou seja, em alguns casos, as OSCs são vistas como potenciais parceiros na implementação das políticas e programas do Governo e, em outros casos, o mesmo Governo as observa com desconfiança e como ameaça ao seu projecto de governação.

Neste diapasão, a estratégia do diálogo directo e/ ou formal é usado predominantemente por plataformas e redes de convidados no diálogo sobre políticas com o Governo. O papel das OSCs

no processo de diálogo é geralmente entendido como dinâmico, mas os principais canais de comunicação ou as principais plataformas tendem a perder força ao longo do tempo, fazendo com que cada OSC crie seu próprio mecanismo de participação.

Por exemplo, o CIP, uma OSC criada em 2005 com o objectivo de contribuir para a promoção da Transparência, Anti-corrupção e Integridade em Moçambique, assume que iniciou e intensificou a sua actuação no sector da Indústria extractiva com a descoberta de recursos naturais, tendo por isso criado táticas de influência em caso de fechamento político.

*“O envolvimento do CIP inicia com o boom dos grandes volumes de recursos, fazendo com que iniciássemos com o processo de análise comparativa de outros países que já viviam na mesma situação, foi onde conseguimos identificar que haviam problemas contratuais das empresas de exploração, fazendo que com o governo se sentisse pressionado a elaborar uma lei que regesse o sector, principalmente nos recursos mineiros e petrolífero”.*<sup>19</sup>

Foi com base nessa pressão que foi incluída a obrigatoriedade de publicação dos contratos mineiros na lei de minas e de petróleo de 2014, tal como referiu Rui Mate, durante a entrevista. E como estratégias usadas, o CIP pauta pelas seguintes:

*“Exposição das más práticas ligadas ao sector, com base em evidências, além disso, o CIP criou uma linha de denúncia em que o cidadão pode apresentar as suas queixas em relação a exploração e as mesmas denúncias passam por um processo de verificação para a publicação.”*

Uma avaliação conjunta do apoio à participação da SC no desenho de políticas demonstra que o diálogo informal sobre políticas tem-se mostrado uma forma eficiente de a SC participar na formulação de políticas – muitas vezes formando alianças em torno de questões específicas, como por exemplo, as ligadas ao sector da Indústria extractiva. O CTV, tal como o CIP, também optam por influenciar a discussão de políticas por outras vias.

*“Como organização optamos por fazer pesquisas e capacitação técnica a diferentes intervenientes ligados ao sector de forma preventiva em questões de conflitos, realizamos conferências com as comunidades*

---

<sup>19</sup> Entrevista a Rui Mate, do CIP, realizada no dia 24 de Agosto de 2023.

*locais para que conheçam os seus direitos em relação a exploração de recursos naturais, fazemos a monitoria dos processos legislativos e acompanhamento regular as consultas comunitárias”* <sup>20</sup>

Como se pode vislumbrar, as OSCs pautam-se por reuniões de lobby e advocacia com pessoas responsáveis nos ministérios e na AR com os chefes das comissões, ministros e outras pessoas influentes, assim como criam espaços de debate e seminários com a participação de membros do governo e parlamentares, com o objectivo de influenciar decisões e capacitar as comunidades com vista a melhor entendimento dos seus benefícios em relação as políticas que regem o sector. Um dos ganhos que AAAJC teve com as suas estratégias de actuação estão ligadas a questão do reassentamento e dos benefícios às comunidades directamente afectadas principalmente com a exploração do carvão em Moatize.

*“Para além de treinar a comunidade para reivindicar os seus direitos nos conselhos consultivos, nas auscultações públicas, procuramos capacitá-las para o entendimento dos 2.75% destinados as comunidades directamente afectadas, igualmente, influenciamos para a aprovação de novas políticas, como por exemplo na elaboração do regulamento sobre reassentamento nos locais de extração”* <sup>21</sup>

De forma geral, as OSCs buscam diversas formas de navegar num espaço cívico cada vez mais deteriorado (Pereira & Forquilha e Shankland, 2021) tal como mostra a figura abaixo:

## **Figura 2: Representação das formas de participação informal das OSCs**

---

<sup>20</sup> Entrevista com Samantha Remane, do CTV, realizada no dia 29 de Agosto de 2023.

<sup>21</sup> Entrevista com AAAJC, realizada no dia 21 de Agosto de 2023.



**Fonte:** Elaborada pela autora com base nas entrevistas realizadas.

### **5.6 Relação OSC-Governo na formulação e implementação de políticas públicas do sector da indústria extrativa: Cooperação até que ponto?**

A relação entre as OSCs em Moçambique as instituições do Governo são operacionalizadas com base na Constituição da República, no espírito da participação do cidadão e das OSCs no processo de democratização e em todos processos políticos. Segundo o representante do Ministério de Recursos naturais e Energia (MIREME), entidade que encabeça a parte técnica do sector extrativo a nível do Governo, a relação com as OSCs é melhor quando a mesma se apresenta organizada em grupos, pois facilita a comunicação.

*“O MIREME pauta por colaborar com duas plataformas: Plataforma da Sociedade Civil para Indústria Extrativa e a Coligação Cívica para a Indústria extrativa, por considerar que as OSCs que lidam com essas questões antes devem estar organizadas para intervir pelo sector. As OSCs costumam mandar propostas sobre as políticas e promovem debates que fazemos questão de acomodar e participar. Um exemplo que podemos citar tem a ver com a proposta de fundo Soberano, questões de benefícios as comunidades hospedeiras referidas nas leis de minas e petróleo.”<sup>22</sup>*

<sup>22</sup> Entrevista com o representante do MIREME, realizada no dia 02 de Agosto de 2023

Apesar da comunicação por via das plataformas, algumas OSCs<sup>23</sup> assumem que o nível de receptividade nem sempre é satisfatório em relação as suas propostas na formulação de políticas publicas do sector.

*“O governo nunca reconhece publicamente que tomou uma decisão graças as reivindicações da SC, embora muitas das políticas do sector sejam fruto das pressões que as nós fazemos, um exemplo disso esta no facto do governo ter aprovado um decreto sobre fixação de preços de transferência. O CIP deu os primeiros inputs sobre o processo através de uma análise que mostrava que a forma como os preços de carvão eram fixados no país prejudicavam sobremaneira o nosso Estado. O governo acomodou e aprovou, mas nunca reconheceu que fomos nós que demandamos!”<sup>24</sup>*

A conflitualidade entre os formuladores de políticas e as OSCs também se afigura no desconhecimento por parte das comissões de trabalho das OSCs que actuam no sector, tal como refere o Presidente da 5ª comissão da AR<sup>25</sup>, que lida com questões ligadas a sector da Indústria extrativa.

*“Pelo facto do sector ser novo, nem todas as OSCs estão tecnicamente preparadas e organização a advogar neste sector. Nos como 5ª comissão, recebemos contribuições de muitas organizações, com destaque para a colaboramos com o IMD, pela sua notável contribuição no fortalecimento da fiscalização no sector e nas capacitações em matérias de indústria extrativa aos formuladores de políticas da Assembleia da República, penso que as outras organizações deviam procurar participar nos mesmos moldes que o IMD”*

O depoimento acima referido legitima o facto da existência de busca pelo protorganismo entre as organizações e negligência de outras organizações com pouca abrangência. E, no que refere ao aproveitamento dos espaços criados para demandar ou influenciar uma certa política, o pesquisador Eduardo Chiziane assume que não há nenhuma garantia que as contribuições das

---

<sup>23</sup> CIP, AENA, AAAJC e CDD.

<sup>24</sup> Entrevista com Rui Mate, pesquisador do CIP, realizada no dia 24 de Agosto de 2023.

<sup>25</sup> Entrevista com o Presidente da Comissão de Agricultura Economia e Ambiente, 5ª comissão de trabalho da AR, realizada no dia 06 de Novembro de 2023.

OSCs são acauteladas pelo governo nas sessões plenárias dos Observatórios de Desenvolvimento (ODs), ou mesmo no processo de implementação das políticas públicas, pese embora o fórum abra espaço para a SC fazer exigências, *lobbies* e advocacia.

Ademais, Os ODs estabelecidos no âmbito das reformas políticas e incorporadas no processo de governação deixaram de funcionar com regularidade e, acima de tudo, começaram a perder a sua relevância, dado o espaço cada vez mais marginal que as organizações da sociedade civil tinham nesses fóruns (MACUANE & SIÚTA, 2021).

Como ilustra MACUANE (2000), tanto ao nível da Assembleia municipal, tanto ao nível do legislativo nacional, os dados estatísticos revelam que 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).

E, como se pode depreender com os depoimentos dos nossos entrevistados, a falta de um mecanismo mútuo de prestação de contas e responsabilização entre os formuladores de políticas e OSC e o facto da participação das OSCs em actividades de acção governativa, não estar explicitamente prevista em uma Lei específica, faz com existam manobras de intimidação e secretismos no âmbito da relação existente entre o Governo e as OSC.

*“Muitas vezes, durante as nossas actividades, lidamos como muitos desafios ligados ao secretismo no acesso a informação, controle, intimidação e violência aos nossos membros. E obviamente as tentativas de bloqueio para realização de pesquisas”.*<sup>26</sup>

A questão de poder das OSCs influenciarem as políticas públicas e decisões 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, as OSCs encontram-se também no nível de consulta e auscultação *“ad hoc”* e informal, sem um tipo de compromisso e responsabilização mútua inerentes as diferentes formas de pareceria (FDC, 2007).

---

<sup>26</sup> Entrevista com Rui Mate, CIP, realizada no dia 24 de Agosto de 2023.

Contudo, a lacuna existente no conceito de participação por parte Governo/SC abre espaço para a inquietação e questionamento sobre o entendimento que ambos actores têm sobre a posição que a SC devia tomar nestes processos, e se de facto, esta participação não se resume a uma mera “retórica” do Governo.

### **5.7 Oportunidades e Desafios da Participação das OSCs no desenho de políticas públicas do sector extractivo**

No que diz respeito as oportunidades e desafios das OSCs participarem de forma activa na elaboração de políticas públicas, e conseguirem influenciar as dinâmicas do sector da Indústria Extrativa, as nossas constatações assentam em várias fontes, como por exemplo, a perspetiva do académico Eduardo Chiziane, ao sugerir que *“as OSCs não intervenham apenas com acções de advocacia que sejam hostis ao Estado, mas que optem por uma abordagem assistencialista em relação a implementação de políticas.”*

Um dos grandes limitantes que cria a mútua desconfiança entre o Governo/OSC tem a ver com a questão da dependência das OSCs em relação ao financiamento dos doadores, que como argumenta MACUANE & SIÚTA (2021) *“faz com que tenham um foco para seguir agendas externas «financiáveis» – cujo acesso aos fundos é maioritariamente marcado pela competitividade, protagonismo e falta de coordenação entre elas”* (pp. 34 e 35).

Vale destacar que, é consenso entre os entrevistados desta pesquisa que, por um lado, há factores estruturais que configuram o ambiente político relativamente desfavorável e hostil a participação e, por outro lado, factores propícios ao envolvimento ou influência das OSCs na governação. Dentre as várias limitações decorrentes do legado histórico<sup>27</sup> de construção do Estado moçambicano que constroem a participação das OSCs nos espaços criados de diálogo de política, podem ser mencionadas as seguintes:

- Fechamento das autoridades e órgãos públicos em relação as OSCs;
- Intimidações e represálias;
- Cooptação das lideranças das OSCs;
- Secretismo e obstrução de informação relevante ligada a governação;
- Elevada dependência do sistema de ajuda externa, que cria desconfiança e limita a capacidade das OSCs definirem a sua própria agenda;

---

<sup>27</sup> Vide: Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique, realizado em 2015 pela Delegação da União Europeia em Moçambique, p. 37

- Democracia deficiente<sup>28</sup>

E, a nível intraorganizacional foi possível destacar outros desafios alinhados ao processo histórico da formação das OSCs, que demonstram existir limitações que não favorecem a existência de organizações fortes, autónomas e autossustentáveis financeiramente, prevalecendo:

- Fraca coordenação entre as OSCs que advogam em questões ligados ao sector extractivo;
- Deficientes mecanismos de produção de evidências pelas OSCs e a inexistência de mecanismos/acções coordenadas de advocacia;
- Falta de recursos humanos com especialização em matérias ligadas a Indústria extractiva ou gestão de recursos naturais;
- Existência de muitos grupos que trabalham de forma dispersa e não coordenada no mesmo sector.
- Falta de valores como a transparência, prestação de contas e solidariedade mútua dentro/e entre as OSCs;

Apesar desses desafios, em termos de oportunidades, foi possível verificar que existem factores internos e externos que possibilitam a participação da OSCs na formulação de políticas. Um dos factores apontados como favoráveis e mais importantes é a existência de organizações de pesquisa e advocacia com capacidade de apresentar factos e documentação. Um outro aspecto tem a ver com a forte liderança de certas figuras do meio das OSCs, que também possibilitam o diálogo sobre políticas.

Igualmente, como constatação das entrevistas realizadas, as OSCs procuram canais de participação alternativos (espaços conquistados) para influenciar o desenho de políticas a nível nacional, através do alinhamento organizacional com a formação académica, a visibilidade através das redes sociais e meios de comunicação social, os trabalhos de documentação factual baseada em pesquisa, e o ajuntamento em plataformas ou fóruns de OSCs a nível provincial e distrital, sem descurar do apoio aos Comités de Desenvolvimento Local.

---

<sup>28</sup> Vide: [Regime de Filipe Nyusi considerado autoritário pelo quarto ano consecutivo - \(evidencias.co.mz\)](http://evidencias.co.mz)

## 6 CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou compreender o contributo e influência das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas que regem o sector da Indústria Extractiva em Moçambique.

Para tal, partiu-se do pressuposto de que as diversas OSCs que proliferam-se no novo contexto (multipartidário) foram se forjando dentro dos constrangimentos inerentes à realidade anterior e dos desafios que a nova situação da reconstrução social pós-conflito armado impunha. São estas organizações, algumas das quais herdeiras do alinhamento ideológico com o partido no poder e outras fortemente dependentes dos doadores externos que vão assumir o espaço da “sociedade civil” moçambicana.

Com isso, pode-se vislumbrar que a actual configuração da sociedade moçambicana é resultado de uma forte influência do legado histórico do país, criando um caminho de dependência entre as instituições, que minam não só os processos políticos como também o papel dos diferentes *stakeholders* destes processos.

Nesta conformidade, e a luz da teoria *do neo-institucionalismo histórico* que presta mais atenção a forma como as instituições interagem entre si numa relação de distribuição de poder, aliada a trajectória histórica de cada instituição e da *perspectiva sistémica* que permitiu entendimento de que o processo de transformação de *inputs (demandas)* em *outputs (políticas)* requer acordos entre as partes interessadas, este trabalho demonstrou como o Governo e as OSCs interagem entre si no contexto da elaboração de políticas públicas.

Igualmente, este trabalho evidenciou como as mudanças políticas e institucionais que caracterizam a construção do Estado moçambicano influenciaram a forma como as OSCs surgiram e como actuam especificamente na elaboração de políticas públicas ligadas a governação dos recursos mineirais e petrolíferos no país.

A escolha do foco em políticas que regem o sector da Indústria Extractiva deve-se, por um lado ao facto de ser um sector com fortes perspectivas económicas que deveriam beneficiar a todos os moçambicanos e por outro por ser um sector que tem atraído muitas atenções e criado muitos debates em torno de problemas de transparência e constrangimentos ligados a participação tanto das comunidades directamente afectadas pela exploração assim como das OSCs como representantes das mesmas.

O processo de formulação das políticas que regem o sector de minas e de petróleo em Moçambique tem sido maioritariamente centralizado, levando a que posteriormente na fase da implementação seja objecto de várias contestações e incrementos. Um dos exemplos que se pode citar tem que ver com o debate em torno dos benefícios locais a serem obtidos pelos habitantes das áreas onde os recursos minerais ou hidrocarbonetos são explorados. As antigas leis 11/2007 e 12/2007, ambas de Junho, Lei de Minas e Lei de Petróleos, respectivamente, já previam (Artigo 11) a alocação de uma percentagem das receitas mineiras e petrolíferas para o desenvolvimento local, no entanto, não previam a percentagem da mesma, levantando a posterior várias discussões e trabalhos de advocacia por parte das OSCs fazendo com que o Governo definisse, só depois de seis anos a percentagem de 2,75% como parcela das receitas que devem reverter a favor das comunidades locais.

Quanto aos mecanismos de participação, constatou-se que a instrumentalização dos espaços formais de participação constituem uma extensão da visão patrimonialista do Estado, fazendo com que os membros das OSCs entrevistados neste estudo assumam que os espaços criados (Observatórios de Desenvolvimento ou mesmo os Conselhos consultivos) sejam fóruns onde simplesmente são informados sobre decisões previamente tomadas.

Na pratica, os aspectos acima referenciados denotam a existência de uma relação ainda de desconfianças e conflitualidade entre os governo e as OSCs, principalmente em matérias sensíveis como as ligadas governação participativa do sector extrativo, fazendo com as OSCs pautem por outras formas de actuação individuais ou em plataformas para influenciar as políticas do sector, são elas: Reuniões de lobby e advocacia com pessoas influentes do Governo; Capacitações as comunidades directamente afectadas; Denúncias e exibições de irregularidades do sector; pesquisas, entre outras.

Portanto, embora se reconheça que OSCs têm um papel muito importante como representantes dos interesses das comunidades, como mediadores, negociantes ou com funções de capacitação, não existe um mecanismo que permite situar o nível de participação ao ponto de garantir uma avaliação classificada em efetiva ou não efetiva das OSCs no processo de formulação de políticas, um aspecto que abre espaços para questionamentos sobre o real interesse do Governo em criar mecanismos de participação ou mesmo do real interesse das OSCs participarem destes processos, principalmente dos ligados as politicas que orientam a boa governação de recursos naturais no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AfriMAP e Open Society Initiative for Southern Africa (2009), Moçambique: Democracia e Participação Política, Johannesburgo, Open Society Institute Network
- Adam, Yussuf e Humberto Coimbra (1997), “Messias Modernos Procuram Novos Lázaros: ONGs em Moçambique – que Parcerias para Eliminar a Pobreza?”, em David Sogge (org.), Moçambique: Perspetivas sobre a Ajuda e o Setor Civil, Amsterdão, GdM.
- BAYART, Jean-Francois. Civil Society in Africa. In: CHABAL, Patrick. (ed.) *Political Domination in Africa*. New York: Cambridge University Press, 1986
- BIHALE, Domingos., *Indústria Extractiva em Moçambique - Perspectivas para o desenvolvimento do país*, FES, 2016.
- BRITO, L; et al., *Revoltas da fome: protestos populares em Moçambique (2008-2012)*. In Brito, Luis (Org.) *Agora eles têm medo de nós!*. Maputo: IESE, 2017.
- BOBBIO, N., *O conceito de sociedade civil*, Rio de Janeiro: Graal, RJ, 1987.
- BRATTON, M., *Civil Society and Political Transition in Africa*, IDR Reports, Vol. 11, Nº 6, Boston, Institute for Development Research. 1994.
- NIZEYIMANA, B., *Civil society organizations in the public policy process in Rwanda: A case study of Rwanda Civil Society Platform, Kigali, 2013*.
- CAMBRÃO, P. C. C., “*Papel da Sociedade Civil em prol da Boa Governação – o caso de Moçambique*”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXVI, pp. 71-95
- CALDEIA, Aderito, *Duas décadas depois Indústria extractiva em Moçambique “parece mais uma maldição”*, *Jornal Verdade.com*, 2018. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/67496-duas-decadas-depois-industria-extractivaem-mocambique-parece-mais-uma-maldicao>
- CHABAL, P., “*Political Transitions and Civil Society in Africa*”, in Nuno Vidal and Patrick Chabal, *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies*. Angola and its Neighbours, Luanda & Lisbon, Media XXI & Firmanento. 2009.
- CHABAL, P., DALOZ, Jean-Pascal *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Currey. 1999.
- CHICHAVA, S., e CHAIMITE, E., *A sociedade civil nas eleições de 2014 em Moçambique*. In: BRITO, L; CASTEL-BRANCO, C; CHICHAVA, S; FRANCISCO A. (Orgs.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, 2015

- CLOETE, F & CONING, C., Improving public policy. Pretoria: Van Schaik 3a ed. 2011.
- EASTON, David., A Systems Analysis of Political Life, New York: Wiley. 1965, Ed. francesa Analyse du système politique, Paris, A. Colin, 1974
- ESTEVÃO, R. D., FERREIRA, M. D. M., ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. HOLOS, Vol. 03. 2018.
- FRANCISCO, Albino Maria. Participação da Sociedade Civil Moçambicana no Processo de Governação. jan. 2007
- FRANCISCO, António, “Sociedade Civil em Moçambique: expectativas e Desafios”, em Luís de Brito et. al. (Orgs.), Desafios para Moçambique 2010, Maputo, IESE. 2010.
- FERNANDES, António Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. São Paulo, 2002.
- FIORAMONTI, L., HEINRICH, V. F., How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the *CIVICUS Civil Society Index* in Post-Communist Europe. 2007.
- GIL; António. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUILICHE, Jaime M., Governação Eleitoral e Democratização em Moçambique: Análise do Desempenho da CNE na Supervisão das Eleições (1994-2009). 2011. Monografia (Licenciatura em Ciência Política) – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.
- Guia Sobre Mecanismos de Participação. Disponível em: <https://www.cies.it/wp-content/uploads/2018/08/Guiao-sobre-Mecanismos-participa%C3%A7ao.pdf>
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. “As três versões do neo-institucionalismo”. in Lua Nova Revista de Cultura e Política, 2003.
- Hall, Margaret e Tom Young (1997), Confronting Leviathan: Mozambique since Independence, London, Hurst.
- HUNTINGTON, S., A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.
- JULIO, Nádia Margarida A., Civil Society and Governance in Mozambique: A case study analysis of the making of the new mining and Petroleum laws in 2014, (Dissertação- ISCTE-IUL), 2018.

- LANGA, E., A Sociedade Civil na Formulação e Implementação de Políticas Públicas no Município de Xai-Xai, (Monografia-UEM), Maputo, 2010.
- MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- \_\_\_\_\_ Metodologia de Trabalho Científico. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- \_\_\_\_\_ Fundamentos de Metodologia Científica, 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- MACUANE, J. J., “*Aprendizado de Políticas Públicas no Contexto do PARP: Abordagem baseada nas Redes*” in Desafios para Moçambique. 2012.
- MACUANE, J. J., MUIANGA, C., Recursos naturais, instituições e transformação económica em Moçambique, WIDER Working Paper 2020/136.
- MASSIMO, C., MAKWERERE, D., Policy and Advocacy: Civil Society Participation in the Formulation of Human Rights Related Public Policies in Zimbabwe, OSISA, volume 3. Issue 1. November 2015.
- MGBA, C., Civil Society and Democratization in Nigeria. American International Journal of Social Science, v. 4, n. 5, 2015.
- Mosse, M., A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA, (Monografia), Maputo, UEM/UFICS. 2002.
- MONTEIRO, S., MOREIRA, A., “*O Ciclo da política pública: Da Formulação à Avaliação Ex Post*” in Metodologias de Avaliação de Políticas Publicas. Universidade de Lisboa, 2018.
- MULAMDO, F., O Papel das Organizações da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Publicas em Moçambique: Caso de G20 e o PARPA II (Conference Paper nr. 25). IESE, 2007.
- ROBINSON, N. (2022) ‘Conceptualising historical legacies for transitional justice history education in postcolonial societies’. History Education Research Journal, 19 (1), 10. DOI: <https://doi.org/10.14324/HERJ.19.1.10>
- NIPASSA, O. J., Autonomia e Dependência da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano em Moçambique. Lisboa. 2016.
- NIZEYIMANA, B., Civil Society Organization in the public policy process in Rwanda; A case study of Rwanda Civil Society Platform, UR, Kigali, 2013.

- PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*, FUNCEP, Brasília. 1986.
- PEREIRA, C., FORQUILHA, F., “*Navigating Civic space in Mozambique*”. Baseline report, Setembro 2020.
- PEREIRA, A., *Processos de elaboração de Políticas Públicas em Moçambique: O caso do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo*, CODESRIA, Cameroun, 2008.
- OTHON, A., *DA Revolução Behaviorista Ao Contributo De David Easton: Breve Ensaio Epistêmico-biográfico*, working paper #103 Maio. 2021.
- ROSA, J. G. Lima da., LIMA, L. L., AGUIAR, R. B., *Políticas Públicas: Introdução*. Porto Alegre: Jacarta, 2021.
- SALIMO, P., MACUANE, J. J., *Relatório De Avaliação Do Projecto Transparência E Prestação De Contas*, Maputo, 2019.
- SABOURIN, E., *O enfoque sistêmico nas políticas públicas* Enfoque sistêmico e análise das políticas públicas rurais, 2014.
- SITO, E., LUMBELA, S., *Planificação, Análise e Avaliação de Políticas Públicas*, Maputo, 2013.
- SCHMIDT, J. P., *To Study Public Policies: Conceptual, Methodological Aspects and Theoretical Approaches*, Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.
- STRAUSS, A., CORBIN, J., *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2 ed, Porto Alegre: 2008, p. 23.
- THELEN, Kathleen; STEINMO; Sven. *Historical institutionalism in comparative politics*. In THELEN, Kathleen; STEINMO; Sven; LONGSTRETH, Frank. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 2.
- TØPSEN-JENSEN et al., Bente, Pisco, Alice, Salimo, Padil & Lameiras, João (2016). *Estudo de mapeamento das organizações da sociedade civil em Moçambique*. Maputo: Altair Assessores e Agriconsulting SL.
- UCUCHO, R., *Possibilidades e limites das Organizações da Sociedade Civil como factor de credibilização dos processos eleitorais em Moçambique (2018-2019)*, (Monografia-UEM), Maputo, 2020.
- VIEIRA, M. T. F. de Amorim da Silva, *Amostragem*, Universidade de Aveiro. 2008.

- WITTENBERG, Jason, What is a Historical Legacy? (2013). APSA 2013 Annual Meeting Paper, American Political Science Association 2013 Annual Meeting, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2303391>

### **Legislação:**

- MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique aprovada em 16 de Novembro de 2004.
- Moçambique. Constituição da República de Moçambique aprovada em 12 de Junho de 2018, Lei da Revisão pontual da Constituição da República de Moçambique. Assembleia da República, Maputo.
- MOÇAMBIQUE. Lei n. 8/91, de 18 de Julho. Regula o direito a livre associação. Boletim da República: Suplemento, I Série – número 29, Maputo.
- MOÇAMBIQUE. Lei n. 8/2003, de 27 de Março. Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), Assembleia da República, Maputo.
- REGIMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 12/2016, de 30 de Dezembro.
- MOÇAMBIQUE. Lei n.º. 20/2014, de 18 de agosto Lei de Minas.
- MOÇAMBIQUE. Lei n.º. 21/2014, de 18 de agosto Lei do Petróleo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Pareceres da Comissão dos Assuntos Constitucionais Direitos Humanos e de Legalidade, I Comissão, Anual 2014.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Pareceres da Comissão da Agricultura, Economia e Ambiente, V Comissão, Anual 2014.

### **Portais da Internet:**

- <https://www.diarioeconomico.co.mz/2020/11/09/negocios/sociedade-civil-mocambican-acusa-governo-de-exclusao-na-revisao-da-lei-de-minas/>
- <https://www.idea.int/publications/catalogue/enhancing-natural-resource-governance-africa>
- [https://www.sekelekani.org.mz?page\\_id=56](https://www.sekelekani.org.mz?page_id=56)
- <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/03/contratos.extrativos.pdf>
- [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_Resource-Curse.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Resource-Curse.pdf)
- <https://www.researchgate.net/publication/301627965>
- <https://coworklab.net/organizacoes-nao-governamentais-em-mocambique/>

- [Regime de Filipe Nyusi considerado autoritário pelo quarto ano consecutivo - \(evidencias.co.mz\)](#)

## ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS

<b>Entrevistada/o</b>	<b>Entidade</b>	<b>Data da Entrevista</b>
Rui Mate	Membro do Centro de Integridade Publica (CIP)	24 de Agosto de 2023
Samantha Remane	Membro do Centro Terra Viva (CTV)	29 de Agosto de 2023.
Stiven Ferrão	Membro da Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJC)	21 de Agosto de 2023
Jordão Matimula	Membro da Associação Nacional de Extensão Rural (AENA)	23 de Agosto de 2023
Américo Maluana	Membro do Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD) e Representante do Secretariado da Plataforma da Sociedade Civil para a Industria Extrativa (PIE)	23 de Agosto de 2023
Simão Tila	Director Executivo da Liga das ONGs de Moçambique (JOINT)	04 de Agosto de 2023
Eduardo Chizane	Académico e pesquisador na Área de Governação de Recursos Naturais (FADIR-UEM)	02 de Novembro de 2023
Rachid Muagerico	Representante do Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME)	02 de Agosto de 2023
António Boene	Presidente da 1ª Comissão Parlamentar - Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade	02 de Outubro de 2023
Momade Arnaldo Juízo	Presidente da 5ª comissão Parlamentar - Agricultura, Economia e Ambiente	06 de Novembro de 2023

## **ANEXO II - GUIÃO DE ENTREVISTA**

Bom dia/Boa tarde!

Em primeiro lugar agradeço por aceitar conceder esta entrevista destinada a fins exclusivamente académicos. Meu nome é Aida Luís Chiau e sou estudante finalista do curso de Licenciatura em Ciência Política, ministrado pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane. O meu objectivo com esta entrevista é colher dados para o meu trabalho de conclusão de curso que procura perceber as dinâmicas de participação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na formulação e implementação de políticas públicas no sector da Indústria Extractiva em Moçambique (2009-2022). Suas experiências e opiniões são fundamentais para este estudo e a sua colaboração é muito importante para garantir a consistência da pesquisa. Mais uma vez, obrigada!

---

### **PARA AS OSCs**

1. Qual é a vossa experiência de actuação no sector da indústria extractiva, quando e como é que começam actuar nesta área?
2. Que acções têm sido levadas pela organização por forma a influenciar na formulação e implementação de políticas publicas no país?
3. Como avalia o ambiente de actuação das OSCs em matérias ligadas a Indústria Extractiva em Moçambique?
4. Quais foram os mecanismos de comunicação com o Governo e com outras organizações usadas durante o processo de elaboração dessas leis?
5. Que mecanismos de actuação a organização tem adoptado na sua actuação em matérias ligadas à Indústria Extractiva e que considera estratégicas para advocacia de políticas no sector?
6. Qual foi o nível de recetividade do governo face às suas propostas e reivindicações. Além da lei de minas, que outras leis podem citar?
7. Na sua opinião, o envolvimento das OSCs no processo de elaboração da lei de minas e de petróleo, é resultado da abertura do Governo ou da reivindicação das OSCs?
8. O Governo reconheceu publicamente as vossas contribuições apos a aprovação das leis? E quanto ao processo? Houve momentos de tensão? Se sim, como se posicionou?

9. De um modo geral, na sua opinião, será que a sociedade civil tem conseguido explorar devidamente os espaços formais (Conselhos consultivos, Observatórios de Desenvolvimento, etc) para levantar demandas e influenciar políticas?
10. Como avalia a coordenação das OSCs e a colaboração do Governo na defesa de questões ligadas a Indústria Extractiva?
11. Quais são as oportunidades e os desafios para a atuação das OSCs em matérias de governação dos recursos naturais e Indústria Extractiva?
12. Na sua opinião, existe um mecanismo mútuo de prestação de contas e responsabilização entre os formuladores de políticas e organizações da sociedade civil?

### **Para as Instituições do Governo**

1. Como avalia a capacidade de influência e o grau de cometimento ou envolvimento das OSCs em questões ligadas a Indústria Extractiva?
2. Com que OCSs coopera na busca de soluções para os problemas do sector extrativo?
3. Considera que as OSCs são suficientemente organizadas de modo a apresentarem demandas nesse sector?
2. Como tem acolhido as demandas da Sociedade civil?
3. Qual foi o papel do Governo na formulação e implementação das Leis de Minas e de Petróleo de 2014?
4. O nível de participação das Organizações da Sociedade Civil no âmbito da aprovação das leis supracitadas foi satisfatório ou não? Se não, o que se tem feito nesta fase da implementação para melhorar os níveis de participação?
5. De um modo geral, na sua opinião, será que as OSCs tem conseguido explorar devidamente os espaços criados de participação para levantar demandas e influenciar políticas?
6. A abertura de espaços para a participação e a capacidade da sociedade civil em influenciar as decisões tomadas pelo Governo tende a progredir ou a regredir?
7. Na sua opinião, existe um mecanismo mútuo de prestação de contas e responsabilização entre os formuladores de políticas e Organizações da sociedade civil?
8. Como avalia os mecanismos formais (Observatórios de Desenvolvimento, Conselhos Consultivos, etc) e os informais (espaços conquistados) para a participação das OSCs na formulação de políticas publicas no sector da Indústria Extrativa?

9. Como tem sido a vossa comunicação com as diversas organizações que actuam nesse sector?