



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Administração Pública e Ciência Política

Licenciatura em Ciência Política

**Participação Política da Organização dos Trabalhadores de Moçambique –  
Central Sindical (OTM-CS) na Elaboração da Política de Emprego em  
Moçambique**

**Licenciando:**

Hermenegildo Hilário Tsandzana

**Supervisor:**

José Jaime Macuane, PhD

Maputo, 16 de Dezembro de 2022

# **UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Administração Pública e Ciência Política

Licenciatura em Ciência Política

## **Participação Política da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) na Elaboração da Política de Emprego em Moçambique**

Trabalho de Conclusão de Curso em Ciência Política  
apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da  
Universidade Eduardo Mondlane, sob orientação do  
Prof. Doutor José Jaime Macuane.

### **Mesa do Júri**

O Presidente \_\_\_\_\_

Jeremias Watata, MA

O Supervisor \_\_\_\_\_

José Jaime Macuane, PhD

O Oponente \_\_\_\_\_

Salvador Cadete Forquilha, PhD

Maputo, 16 de Dezembro de 2022

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro, por minha honra, que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado na sua essência, ou parcialmente para a obtenção de qualquer grau académico. Este trabalho é o resultado da minha investigação pessoal, estando nele indicadas as fontes na referência bibliográfica utilizadas para a elaboração do mesmo.

Candidato

---

Hermenegildo Hilário Tsanzana

Maputo, 16 de Dezembro de 2022

## **DEDICATÓRIA**

Dedico o presente estudo

Aos meus avós António Laice Tsanzana e Elina Flor Mabutana

Aos meus pais Hilário Tsanzana, Adosinda Manhaussana e Marta Argentina Guambe

A minha parceira e ao meu filho

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pois tudo manifesta-se segundo a sua vontade, tendo hora e lugar por acontecer.

Agradeço aos meus pais pelo seu amor incondicional, pois eles são a razão da minha existência; aos meus irmãos e tios pelo seu apoio imensurável.

Igualmente agradeço a minha parceira Mariza Zunguene pelo apoio e compreensão a todos os momentos, sobretudo quando não podia estar ao seu lado devido a minha jornada académica.

Agradeço incansavelmente ao Professor Doutor José Jaime Macuane por ter depositado confiança em mim, desde o dia em que mostrou-se disponível em supervisionar-me transmitindo profissionalismo, imparcialidade, seriedade, honestidade a todos os momentos e, acima de tudo, por me ensinar que todo o ser humano é um ser inteligente desde que acredite em si esforçando-se em descobrir a sua inteligência.

Agradeço ao corpo docente da Faculdade de Letras e Ciências Sociais em especial ao Departamento de Administração Pública e de Ciência Política na qualidade do Professor Jeremias Watata (MA), José Alexandrino (Lic.), Elísio Muendane (MA), Jaime Guiliche (MA), Sérgio Chichava (PhD), Salvador Cadete Forquilha (PhD), Adriano Nuvunga (PhD) e João Pereira (PhD) pelos vossos sábios ensinamentos acerca da pessoa humana demonstrando humildade, paciência, amor ao próximo durante as aulas. Também agradeço aos técnicos das salas de informática do Dept. Físico-química e de Biologia pela permissão do uso dos computadores e acesso a internet sempre que precisava.

Igualmente agradeço aos meus amigos Félix Moaine, Hugo Muianga, Arlindo Cumbe, Delfina Pene, Armindo Dinguenai, Plácido Utui, Jacinto Machava e a turma de Ciência Política de 2015 especialmente aos meus colegas António Baie, Adriano Tchaúque, Alfiado Biosse, Helena Tine, Eunice Machel, Maria Dlhakama, Elsa Matola, António Gussul e Eliseu Agostinho pelo apoio prestado sempre que necessitava.

E, por fim, agradeço ao Conselho Consultivo do Trabalho – CCT na qualidade da Sra. Marta Mate e da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical, na qualidade do Sr. Florêncio Quietane e da Sra. Célia Langa. **Khanimambo!**

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

CCT – Conselho Consultivo de Trabalho

CTA – Confederação e Associação Económica de Moçambique

FDC – Fundo de Desenvolvimento Comunitário

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

MPD – Ministério da Planificação e Desenvolvimento

MTESS – Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social

ODMs – Organizações Democráticas de Massas

OTM – Organização dos Trabalhadores Moçambicanos

OTM-CS – Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OSC – Organizações da Sociedade Civil

SC – Sociedade Civil

SCM – Sociedade Civil Moçambicana

PRE – Programa de Reabilitação Económica

PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PP – Política Pública

PE – Política de Emprego

## RESUMO

Este estudo se enquadra no contexto das democracias participativas, que advogam a participação política da sociedade civil e do cidadão comum na resolução da coisa pública. Restringimos a nossa unidade de análise a OTM-CS, no sentido de reflectir sobre o seu papel na elaboração da política de emprego. Para a realização do estudo, recorreremos ao neo-institucionalismo histórico onde constatamos que o Governo estrutura os objectivos da política pública e que define a forma de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Quanto a recolha de dados, usamos a técnica de entrevista semiestruturada onde seleccionamos e identificamos dois actores: a OTM-CS e o MTESS; e quanto a análise de opiniões adoptamos o método de análise de conteúdo que nos permitiu analisar e interpretar as mensagens e opiniões dos nossos entrevistados. Como método de abordagem, usamos o método hipotético-dedutivo que consistiu na construção da pergunta de partida: em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela participação da sociedade civil; como também, em que medida a elaboração da política de emprego foi influenciada pela participação da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS)? E, com base nas evidências do estudo, constatamos que a política de emprego resulta da interacção entre o Governo; OTM-CS e a CTA assim como que reflecte os interesses identificados desde a fase da elaboração até da implementação.

**Palavras-chave:** Participação Política; Sociedade Civil; OTM-CS; Políticas Públicas e Política de Emprego.

## ÍNDICE

<b>DECLARAÇÃO DE HONRA.....</b>	<b>ii</b>
<b>DEDICATÓRIA .....</b>	<b>iii</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>v</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>vi</b>
<b>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Delimitação do Objecto de Estudo .....	4
1.2. Problematização.....	5
1.3. Objectivos.....	7
1.3.1. Gerais.....	7
1.3.2. Específicos.....	7
1.4. Justificativa.....	8
<b>CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>9</b>
2.1. A sociedade civil no contexto de Moçambique Contemporâneo .....	9
2.2. Participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas .....	11
<b>CAPÍTULO III – QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL .....</b>	<b>15</b>
3.1. Abordagem Teórica .....	15
3.2. Definição de Conceitos.....	17
3.3. Participação Política .....	17
3.4. Sociedade Civil.....	18
3.5. Políticas Públicas.....	20
3.6. Modelo de Análise das Políticas Públicas .....	21
<b>CAPÍTULO IV – METODOLOGIA.....</b>	<b>23</b>
4.1. Tipo de Estudo.....	23

4.2. Método Hipotético-dedutivo .....	23
4.3. Instrumentos de Recolha de Dados .....	24
4.4. Amostragem por Tipicidade ou Intencional .....	25
4.5. Análise de Dados .....	25
4.6. Limitações do estudo .....	26
<b>CAPÍTULO V - DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>27</b>
5.1. Formação da Agenda da Política de Emprego.....	28
5.2. Formulação da Agenda da Política de Emprego .....	31
5.3. Processo Decisório da Política de Emprego .....	34
5.4. Implementação da Política de Emprego .....	36
<b>CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>Referência Bibliográfica .....</b>	<b>41</b>
Anexos .....	46





## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

Quando o regime autoritário de Marcelo Caetano foi derrubado em Portugal em 1974, no mesmo ano foram assinados os Acordos de Lusaka, conseqüentemente, foi alcançada a independência de Moçambique a 25 de Junho de 1975. Em seguida, foi adoptada uma Constituição a qual definia o papel da FRELIMO como força de liderança do Estado e da sociedade, bem como assegurava a legitimação do regime de partido único, eliminando, deste modo, qualquer forma de pluralismo social. Ainda nesse período, a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judicial não era nítida, sendo na maior parte das vezes as mesmas pessoas a ocuparem os diferentes papéis ou funções dos três poderes.<sup>1</sup>

Tal opção converteu a Frente de Libertação numa instituição política hegemónica, em relação tanto à sociedade civil como às próprias esferas institucionais em que a sociedade se alicerça: o Mercado, o Estado e a Família<sup>2</sup>. Em 1976 através da 8ª sessão do Comité Central da Frelimo realizada em Maputo de 11 a 27 de Fevereiro, a Frelimo criou as Organizações Democráticas de Massas (ODMs) que tinha por objectivo mobilizar os militantes e o povo, assim como, enquadrá-los nas estruturas do partido e de organizações de massas: a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM) e a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), bem como duas organizações profissionais, a Organização Nacional dos Professores (ONP) e a Organização Nacional dos Jornalistas (ONJ).<sup>3</sup>

Particularmente, a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM) surge em 1983 como produto do partido Frelimo (Partido-Estado), num período caracterizado por uma economia centralmente planificada, de modelo socialista, com ênfase no empoderamento dos trabalhadores e a sua união em cooperativas de produção e gestão colectiva.<sup>4</sup> Mas, no quadro

---

<sup>1</sup>KATUPHA, Mateus. O Poder legislativo na experiência Moçambicana. In TORRES Hermínio, KATUPHA Mateus, POMBAL António, *et.al.*, *Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes*. CEPKA: Nampula, 2003

<sup>2</sup>FRANSCISCO, António., *Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios*. IESE: Maputo, 2010, p. 52

<sup>3</sup>BIZA, Adriano., *Associações de Jovens, Estado e Política em Moçambique – Da Herança a Novos Desafios (1975-2004)*, IESE: Maputo – Moçambique

<sup>4</sup>Ministério de Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS). *Política de emprego - aprovada pelo Conselho de Ministros*, Moçambique, 2016

das mudanças e transformações económicas e políticas introduzidas pelo Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987, várias organizações, incluindo a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM) passaram a ser independentes e deixaram de beneficiar do orçamento partidário/estatal para passarem a contar com as suas próprias forças.<sup>5</sup>

Com a revisão da Constituição da República em 1990, instaurou-se um sistema político assente em princípios democráticos e, como corolário desse processo que configurou o Estado moçambicano num Estado democrático, verificamos que tem vindo a registar-se uma proliferação de movimentos e organização de sociedade civil<sup>6</sup>. Onde o seu papel na sociedade moçambicana está paulatinamente a ganhar espaço e reconhecimento<sup>7</sup>.

Desde então, verifica-se que as organizações tradicionais da sociedade civil tem desempenhado um papel importante perante o Estado ou em parceria com este, especialmente nas áreas da legislação comercial, do desenvolvimento de infraestruturas e das políticas de redução da pobreza.<sup>8</sup> Dentre várias organizações da sociedade civil que tem participado em processos importantes junto do Governo, destaca-se a participação política da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS)<sup>9</sup> na elaboração da política de emprego, que serve de instrumento estratégico para o Governo na redução da pobreza.

Entretanto, o presente estudo procura analisar em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela participação política da sociedade civil. Como também, que contribuição a sociedade civil oferece no âmbito da sua participação em processos

---

<sup>5</sup> MOYANA, Salomão. *Seminário sobre sindicalismo em Moçambique: experiências e desafios no contexto das transformações sócio-económicas e políticas*. Maputo, 1993

<sup>6</sup> Neste período, o país integrava ONGs, confissões religiosas, autoridades tradicionais, sindicatos, organizações académicas, organizações cívico-políticas, grupos femininos, associações de direitos humanos e meios de comunicação independentes.

<sup>7</sup> LALÁ, Anícia e OSTHEIMER, Andrea., *Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990 – 2003)*. KAS Editora: Maputo, 2003, pp. 31-32

<sup>8</sup> HOMERIN, Janaína. *As organizações da sociedade civil em Moçambique: actores em movimento*. SCAC: Maputo, 2005, p. 12

<sup>9</sup> Esta designação surge na segunda conferência da OTM realizada em Novembro de 1990 e, com esta designação (OTM-CS) passou a ser assumida como uma pessoa colectiva com personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

importantes. Dos processos importantes decorrentes da participação política da sociedade civil destaca-se a política de emprego que resulta da participação política da Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS), demonstrando o seu contributo desde a fase da elaboração até a fase da implementação desta política.

Deste modo, o tema em questão é desenvolvido num contexto em que têm sido realizados diversos estudos sobre o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo na área da ciência política a qual procura estudar actores que tem participado na elaboração de políticas públicas (HOMERIN, 2005; MACUANE 2012; TOPSØE-JENSEN *at.al*, 2015; CAMBRÃO, 2018). Como também, o tema torna-se importante na medida em que constitui ainda como desafio para o Governo o combate e erradicação da pobreza. Por isso é relevante estudar a política de emprego por ser uma política que reflecte não só o interesse do Governo como também da Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS).

Igualmente, o tema procura mostrar a contribuição desta organização e da sociedade civil de participar em processos importantes. Em geral, o maior contributo do presente estudo mostra que a elaboração de políticas públicas não deve cingir-se unicamente no Estado, mas sim há uma necessidade de se incluir outros actores relevantes da sociedade, como é o caso da sociedade civil com vista a garantir que as políticas públicas reflitam o interesse da maioria, no âmbito da consolidação da democracia participativa em Moçambique.

Quanto a estrutura, o presente estudo é composto por seis capítulos, nomeadamente: (i) Introdução faz uma contextualização sobre o surgimento da sociedade civil e da Organização dos Trabalhadores de Moçambique; (ii) Revisão da Literatura apresenta o debate sobre a participação e contribuição desempenhada pela sociedade civil na elaboração de políticas públicas; (iii) Quadro Conceptual e Teórico define os conceitos-chaves como de participação política; sociedade civil; políticas públicas e descreve o modelo de análise das políticas públicas; (iv) Metodologia descreve os métodos e técnicas de pesquisas usados para a recolha de dados; (v) Análise e Descrição de dados descreve e analisa o processo político da elaboração de políticas públicas a partir do modelo ciclo político; (vi) Conclusão apresenta os aspectos convergentes e divergentes sobre a participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas; e (vii) Referência Bibliográfica apresenta a bibliografia usada para a elaboração do presente estudo.

## 1.1. Delimitação do Objecto de Estudo

Nas últimas duas décadas, o desempenho económico de Moçambique têm sido positivo tendo como referência a taxa média de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), que foi superior a 7%, tornando Moçambique num dos países com maior crescimento da África Subsariana.<sup>10</sup> As razões desse crescimento resultam do aumento da produtividade no comércio, transportes, comunicações e serviços financeiros, pela boa gestão macroeconómica, pelos projectos estrangeiros de investimentos em grande escala e pelo apoio significativo recebido de doadores.<sup>11</sup>

Apesar do crescimento do PIB ter sido de 7% entre 2011 e 2015, o estudo realizado em 2017 pelo Banco Mundial indica que o crescimento económico caiu para 3,1%. Segundo esse estudo os factores que contribuíram para a contracção do crescimento económico são: à revelação das dívidas ocultas, por via da redução da procura (tanto pelos consumidores privados como pelo sector público); redução do investimento e do elevado custo do crédito e a ocorrência dos desastres naturais que fustigaram a zona centro e norte do país, contribuindo consequentemente no aumento da pobreza em Moçambique.<sup>12</sup>

A Terceira Avaliação Nacional da Pobreza indica que dos 21.5 milhões de habitantes no país, cerca de 11.8 milhões viviam abaixo da linha da pobreza em 2008/9, com uma incidência de pobreza de 54.7%.<sup>13</sup> Tendo sido reduzida para 41% a 45% a proporção de moçambicanos à viverem abaixo da linha da pobreza em 2014/15.<sup>14</sup> Ainda sobre os índices da pobreza, o IOF 2019/2020 na componente de despesa por agregado familiar e *per capita* indica que 50% da população absorve cerca de 14,7% das despesas totais. Dos quais 10% da população mais pobre detêm, apenas, 0,8% da despesa total e, os 10% da população mais rica detêm cerca de 43,1% da despesa total.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> CASTEL-BRANCO, N., Carlos., *Desafios da Sustentabilidade do Crescimento Económico* — Uma «Bolha Económica» em Moçambique? IESE: Maputo - Moçambique, 2015, p. 157

<sup>11</sup> WORLD BANK., *Moçambique Avaliação da Pobreza: Crescimento Forte, mas não partilhado*

<sup>12</sup> BANCO MUNDIAL. *Actualidade económica de Moçambique: tirando proveito da transformação demográfica*, 2017

<sup>13</sup> MPD., *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*, Moçambique, 2010, p. 27

<sup>14</sup> Ministério da Economia e Finanças. *Pobreza E Bem-Estar Em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional*, 2016

<sup>15</sup> INE. *Inquérito Sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20*, Maputo-Moçambique, 2021, p. 29

Sobre os níveis de despesas, os dados acima indicam que a população pobre apresenta menos despesas de consumo, e isso deve-se ao facto de habitar na zona rural se comparados com a população considerada rica que habita na zona urbana.<sup>16</sup> Portanto, é neste contexto que se consubstancia a necessidade de uma política de emprego que harmonize as abordagens sectoriais existentes e articule as medidas estratégicas de redução da pobreza através da promoção de emprego.<sup>17</sup>

## 1.2. Problematização

Os espaços de participação política têm sido orientados por dois actores: (i) estatais que podem ser representados pelo Executivo; Legislativo e Judicial inspirados em normativos legais e (ii) organizações da sociedade civil em que criam suas próprias normas para seu funcionamento.<sup>18</sup>

Particularmente, a Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) tem usado os espaços formais e informais como forma de interagir com o Governo e os sindicatos a fim de auscultar opiniões sobre as políticas laborais. Os espaços informais são usados pela OTM-CS como forma de criar aproximação com os sindicatos-membros, através de fóruns que servem para discutir e propor soluções dos problemas que são enfrentados pelos trabalhadores, dos quais afectam a sociedade. E os espaços formais são tidos como espaços que são estruturados por uma entidade do Estado, sendo Presidência da República; Assembleia da República e Assembleia Municipal.<sup>19</sup>

Se por um lado, alguns espaços informais e/ou conquistados têm tido êxito na identificação e tratamento de problemas de má gestão por parte do Governo, com base nos contactos

---

<sup>16</sup> INE. *Inquérito Sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20*, Maputo-Moçambique, 2021, p. 32

<sup>17</sup> MTESS. Política de Emprego, aprovada pelo Conselho de Ministros através da resolução nº 29/2016, de 31 de Outubro

<sup>18</sup> A designação etimológica dos espaços de participação política varia de acordo com os objectivos do pesquisador tendo em conta a realidade socialmente estudada, sendo que podem ser: criados/conquistados, fechadas, abertas, cheias, esvaziadas, formais, informais, convidadas, conquistadas, reclamados, etc. Vide (Cornwall, 2004 apud Macuane, 2011, p. 7; Topsøe-Jensen, 2015, p. 79 e Adalima, 2009, pp. 61-62).

<sup>19</sup> No que concerne ao processo da elaboração da política de emprego, esses espaços envolvem o Governo, os Sindicatos e os Empregadores através do Conselho Consultivo de Trabalho (CCT).

informais com o partido no poder; as autoridades tradicionais e os líderes religiosos, e através de apontar e envergonhar pessoas por parte dos meios de comunicação social independentes.<sup>20</sup>

Por outro lado, os estudos sobre espaços formais e/ou convidados de diálogo colocam muitas dúvidas em relação à sua eficácia, funcionalidade e relevância para o debate sobre políticas públicas.<sup>21</sup>

Esses estudos demonstram que, das vezes que as organizações da sociedade civil participam no diálogo sobre as políticas públicas, são reduzidas a consultas que nem sempre produzem resultados. Por vezes funcionam como manipulação, outras como terapia psicológica e, outras ainda, como mero processo de consulta e informação, sem resultados concretos.<sup>22</sup> Em tais processos de participação, as organizações da sociedade civil acabam por desvalorizar a importância daqueles espaços formais no que concerne ao debate de políticas públicas.<sup>23</sup>

A diferença entre esses espaços de participação política é determinada pelo grau de independência e autonomia da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, podendo ser proibitiva ou não segundo os interesses perseguidos pelos actores envolvidos.

As organizações da sociedade civil olham com uma certa desconfiança para os espaços formais e/ou convidados, devido à uma certa tendência de seu uso pelo Governo para legitimar posições do que para de facto permitir a participação dos actores não estatais.<sup>24</sup>

Essas organizações da sociedade civil acabam recorrendo aos espaços informais de participação política pelo que possuem menos barreiras e interferências dos actores políticos, ao mesmo tempo que estimulam um diálogo transparente e democrático entre os seus

---

<sup>20</sup> CAMBRÃO, Pedrito Carlos Chiposse., *Papel da Sociedade Civil em prol da Boa Governação: o caso de Moçambique*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2018, p. 85

<sup>21</sup> TOPSØE-JENSEN, Bente *et.al.*, *Mapeamento das Organizações da Sociedade Cível em Moçambique*, Moçambique, 2015, p. 82

<sup>22</sup> Francisco e Matter (2007) citados por FRANCISCO, António e MUCAVELE, Albertina *et.al.*, *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007*, FDC: Maputo, 2008, p. 60

<sup>23</sup> MACUANE, J. Jaime. *et.al.* Entre o Estado, Amakhas, Ampamelas, Landins e ONGs: Relações Sociais, História, Política, Centralização e Descentralização em Nampula. In, Weimer, Bernhard (Org)., *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, IESE: Maputo, 2012, p. 266

<sup>24</sup> MACUANE, J. Jaime., *Estudo de Base: Diálogo político e social entre os actores não-estatais e autoridades públicas*, 2011.

membros, tornando com que estas organizações prefiram tais espaços que elas mesmas criaram, por serem mais democráticos.<sup>25</sup>

Embora essas organizações recorram aos espaços informais de participação, os seus representantes estão sujeitos a serem cooptados pelo Governo, através de promessas políticas que podem ser traduzidas nas regalias sobre a isenção de compra de bens e serviços públicos, sob a condição de representar os interesses do Governo no diálogo sobre as políticas públicas. Como também, os seus membros proeminentes podem correr o risco de serem cooptados ou passarem a seguir uma agenda pessoal.<sup>26</sup>

Diante dos desafios da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, formula-se a seguinte pergunta de partida:

- Em que medida a elaboração das políticas públicas é influenciada pela sociedade civil?
- Em que medida a elaboração da política de emprego foi influenciada pela participação da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS)?

### **1.3. Objectivos**

#### **1.3.1. Gerais**

- Analisar em que medida a elaboração das políticas públicas é influenciada pela sociedade civil.
- Analisar em que medida a elaboração da política de emprego foi influenciada pela participação política da OTM-CS.

#### **1.3.2. Específicos**

- Contextualizar o surgimento da sociedade civil em Moçambique;
- Identificar as contribuições da sociedade civil na elaboração de políticas públicas em Moçambique;
- Descrever o papel da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) na elaboração da política de emprego;

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>26</sup> Ibid, p. 7

#### 1.4. Justificativa

O presente estudo intitulado “Participação política da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central sindical na elaboração da política de emprego” enquadra-se num contexto em que têm sido desenvolvidos estudos sobre a participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e, ao mesmo tempo em que o Governo tem reconhecido as contribuições da sociedade civil de participar em processos importantes, com vista a consolidar a democracia participativa em Moçambique.

Dentre a sociedade civil que tem participado em processos importantes juntos de Governo, destaca-se a OTM-CS que é uma das organizações que enquadra-se nas chamadas Organizações Democráticas de Massas, outrora criadas num período em que o Estado e o mercado estava assente nos princípios do regime de partido único. Mas, com a introdução da constituição multipartidária, a OTM-CS incluindo a sociedade civil existente veio a ganhar independência e autonomia, passando a participar na elaboração de políticas públicas, com base nos seus próprios fundos. Aliado a isso, estudar a OTM-CS tem que ver com a progressiva conquista dos espaços de participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas em Moçambique.

Por isso que, o estudo mostra ser importante estudar a política de emprego por ser uma política que reflecte não só o interesse do Governo como também da Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OMT-CS), como também torna-se possível estudar essa política por ser uma política pública que foi aprovada recentemente, tornando-se possível analisar o processo da sua elaboração; formulação até a implementação tendo em conta as contribuições desempenhadas pela OTM-CS e do Governo na implementação da mesma.

Em termos de contribuições teóricas, as políticas públicas enquadram-se no contexto dos estudos desenvolvidos na área das ciências sociais, particularmente, da ciência política em que procura identificar os actores que participam e influenciam na elaboração de políticas públicas, como também procura averiguar até que ponto as políticas públicas refletem o interesse da maioria. E se sim por quê e se não por quê? Como também, o tema é um ganho para a sociedade na medida em que desperta a necessidade de avaliar o desempenho das instituições políticas na implementação das políticas públicas no contexto da consolidação da democracia participativa em Moçambique.

## **CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA**

Este capítulo procura responder em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela participação da sociedade civil? Para responder esta questão, o presente estudo apresenta o referencial teórico que discute sobre a participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, e no meio dessa discussão procura mostrar a contribuição da sociedade civil de participar em processos importantes, destacando as contribuições da Organização dos Trabalhadores de Moçambique na elaboração da política de emprego, que resulta não só do envolvimento desta organização como também do Governo. Assim, o presente capítulo procura descrever os factores que influenciaram no surgimento da sociedade civil em Moçambique e destacar as contribuições da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, inseridas no contexto da consolidação da democracia participativa em Moçambique.

### **2.1. A sociedade civil no contexto de Moçambique Contemporâneo**

Para analisarmos em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela sociedade civil, é necessário recuarmos no tempo de modo a identificar os factores que influenciaram para o seu surgimento. A literatura que aborda sobre o surgimento da sociedade civil em Moçambique aponta para dois factores: histórico e contextual.<sup>27</sup>

Moçambique, entendido como Estado moderno, nasceu na última década do século XIX, reflectindo a evolução histórica da sua região, repleta de longas e conturbadas disputas fronteiriças, de complexos diálogos entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, quer com o seu epicentro na Europa quer na região da África Austral. Foi em 28 de Maio de 1891 que se consumou o tratado entre a Grã-Bretanha e Portugal, que estabeleceu a configuração geográfica do território, desde então conhecido por Moçambique.<sup>28</sup>

A sociedade civil é datada desde o período em que Moçambique estava subjugado à administração colonial portuguesa, principalmente nas últimas décadas de cerrado autoritarismo e repressão do Estado Novo português (1930-1975). Durante esse período, o surgimento da sociedade civil foi impulsionado por três razões: (i) berço dos ideais independentistas em que tornou-se numa espécie de incubadora de importantes iniciativas

---

<sup>27</sup> FRANCICO, 2010

<sup>28</sup> FRANCISCO, António., Sociedade Civil Em Moçambique: Expectativas E Desafios. IESE-Moçambique, 2010, p. 60

cívicas e políticas, amplamente pluralistas, umas meramente reformistas do regime colonial; (ii) razões de ordem revolucionárias e extremamente radicais; e (iii) aspirações de transformação da sociedade moçambicana.<sup>29</sup>

Nessa altura a sociedade civil existente era vista como um instrumento de dominação sob as ordens do regime português assim como moçambicano pós-independência. Contudo, acontecia que nem toda a sociedade civil existente estava virada para assuntos políticos, pelo contrário, as pessoas afirmavam a sua moçambicanidade através do desporto, do folclore e da música, da poesia e da pintura, sendo suficiente para incomodar quem teimava manter a supremacia da portugalidade.<sup>30</sup>

Na sequência desse período, registou-se também uma evolução independente da sociedade civil, como, por exemplo, a criação do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), da Caritas de Moçambique e da União Nacional dos Camponeses (UNAC).<sup>31</sup> Aliado a isso, o censo nacional sobre a sociedade civil em Moçambique, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2002, indica que grande parte do movimento associativo surgiu após o ano de 1990, com o estabelecimento da nova Constituição da República, onde identificou cerca de 5000 organizações da sociedade civil.<sup>32</sup>

Uma década depois o universo de organizações da sociedade civil cresceu significativamente, em consequência de políticas, tanto governamentais como de parceiros de desenvolvimento, que encorajam a organização em associações como uma via para o acesso a oportunidades de assistência e financiamento de diversos tipos de OSCs, desde o nível local ao central. Em decorrência disso, são identificadas e mencionadas diversas organizações da sociedade civil, nomeadamente: Organizações de Pesquisa e Advocacia (OPA); Organizações Baseadas no Conhecimento; ONGIs que se nacionalizaram moçambicanas e organizações nacionais filiadas em ONGIs; Organizações de Defesa de Interesses Comuns; Organizações de Prestação de Serviços; as Organizações Comunitárias de Base (OCBs); Movimentos sociais; e Plataformas, Fóruns e Redes Temáticas.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Ibidem, p. 51

<sup>30</sup> Ibid, p. 52

<sup>31</sup> Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas: Relatório Nacional de Moçambique, SIDA, 2013, P. 28

<sup>32</sup> NIPASSA, 2016, p. 25

<sup>33</sup> TOPSØE-JENSEN, 2015, pp. 50-62

A literatura supracitada indica que a sociedade civil vem participando em processos importantes, desde a luta pela conquista da independência seguida pela construção de Estado até os dias de hoje, participando não só em assuntos sobre governação como também tem-se focado em promover um debate aberto com as diversas camadas sociais com vista a auscultar sensibilidades de modo a obter informação que lhe permita e facilite o diálogo com o Governo.

## **2.2. Participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas**

Apresentamos a literatura que discute sobre a participação política da sociedade civil na elaboração das políticas públicas em Moçambique a partir de duas perspectivas. A primeira é a trajectória histórica e o desenvolvimento da sociedade civil em Moçambique, e a segunda perspectiva resultante da trajectória histórica, tem que ver com a progressiva conquista de espaços de participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas em Moçambique.

A perspectiva da trajectória histórica afirma que a participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas em Moçambique tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais crucial nos processos 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.<sup>34</sup> Essa participação da sociedade civil resulta da reformulação do papel do Estado e reestruturação política, que está a desenvolver mecanismos de consulta entre o Governo, a sociedade civil, o sector empresarial e os parceiros internacionais sobre as políticas de desenvolvimento económico e social.<sup>35</sup>

Esta perspectiva aponta que a intervenção da sociedade civil na elaboração de políticas públicas tem sido valorizada enquanto observadora interveniente (*watchdog*), em função do seu conhecimento no terreno e proximidade às populações que são mais-valias claras para compreender se uma determinada política está efectivamente a cumprir com os objectivos

---

<sup>34</sup> FRANCISCO, António; MUCAVELE, Albertina *et.al.*, *Índice da Sociedade Civil em Moçambique*, 2007. FDC, Maputo, 2008, p. 11

<sup>35</sup> AFRIMAP., *Moçambique: Democracia e Participação Política*, publicado pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009, p. 73

definidos.<sup>36</sup> Particularmente, em Moçambique, assiste-se um crescimento considerável da intervenção da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, inclusive, em alguns casos, com algum nível de especialização em políticas sectoriais e subsectoriais, tais como Redes de organizações como o Movimento de Educação para Todos (MEPT), a MONASO (na área de HIV/ SIDA), o Grupo Moçambicano da Dívida (na área de Finanças Públicas), associações empresariais como o CTA e de áreas específicas como do açúcar (Associação dos Produtores de Açúcar de Moçambique – APAMO).<sup>37</sup>

Em termos de espaços de participação política, a sociedade civil tem aumentado a sua capacidade de influenciar os processos de planificação e as políticas do Governo, enquanto o Governo tem vindo a aumentar os canais de interacção com os cidadãos<sup>38</sup>, através da criação de espaços de participação política para que as organizações de diferentes sectores da sociedade civil possam apresentar as suas posições em torno dos problemas que merecem constar na agenda política.<sup>39</sup>

Há que destacar que os espaços de participação política usados pela sociedade civil na elaboração de políticas públicas são tidos como espaços formais e informais. Os primeiros se referem a todos os espaços legalmente criados por um órgão do Estado, por exemplo Presidência da República, Assembleia da República, Assembleia Provincial e Municipal. Estes espaços de participação são assim designados porque são estruturados, controlados e presididos pelas autoridades governamentais, sendo a participação da sociedade civil feita por convite daquelas entidades. Por seu turno, os espaços informais são criados pela sociedade civil, obedecendo à uma estrutura e funcionamento próprio.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD., *Sociedade Civil e as Políticas Públicas*, Lisboa – Portugal, 2016

<sup>37</sup> MACUANE, Jaime José. Aprendizado De Políticas Públicas No Contexto Do PARP: Abordagem Baseada Nas Redes, pp.62-63 In, BRITO De, Luís; CASTEL-BRANCO, Nuno Carlos *et.al.*, *Desafios Para Moçambique*, IESE: Maputo, 2012

<sup>38</sup> AFRIMAP., *Moçambique: Democracia e Participação Política*, publicado pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009

<sup>39</sup> PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD., *Sociedade Civil e as Políticas Públicas*, Lisboa – Portugal, 2016, p. 5

<sup>40</sup> TOPSØE-JENSEN, *et.al* (2015) citado por NIPASSA A. Júlio, Orlando., *Autonomia e Dependência da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano em Moçambique*, ISCTE: Lisboa, 2016, p. 149

Em Moçambique, os espaços de participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas têm vindo a consolidar-se olhando para os processos importantes, por exemplo: (i) a *Campanha Terra* que teve uma participação maior de cerca de 200 organizações, desde ONGs nacionais e estrangeiras, Organizações Comunitárias de Base (OCBs), as Confissões Religiosas, académicos e pessoas singulares interessadas numa causa comum que culminou com a aprovação da Lei de Terra nos meados dos anos 90;

(ii) a formulação da *Agenda 2025* de 2001 que é uma estratégia de desenvolvimento que nasce através da participação, inclusão e diálogo do Governo com a sociedade civil na busca de consensos sobre os grandes desafios da Nação, através do combate à pobreza, miséria, analfabetismo, a superação do atraso económico, pelo progresso e desenvolvimento sustentável; e

Por último, (iii) o processo relativo aos *Observatórios da Pobreza e do Desenvolvimento (OPDs)* iniciado em 2003, que foi criado pelo Governo como uma plataforma de interacção entre a sociedade civil, sector privado e do cidadão em geral com o objectivo de acompanhar o processo da elaboração e implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA, no âmbito do movimento pelo cancelamento da dívida externa sob a liderança do Banco Mundial e do FMI através da iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) lançada em 1996.<sup>41</sup>

Assim, dos três exemplos supracitados de processos importantes, é possível verificar-se o grau de participação política da sociedade civil nos processos de desenvolvimento económico e social, por isso, não basta participar, é preciso participar com qualidade, ou seja, é preciso entender as motivações que compõe essa acção<sup>42</sup> e, acima de tudo, a participação política da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas permite criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas voltadas ao desenvolvimento económico e social.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> NEGRÃO, José., *A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*, CES, Universidade de Coimbra, 2003, pp. 6-7; vide também República de Moçambique., *AGENDA 2025: visão e estratégias da nação*, Maputo, 2003, pp. 1- 4

<sup>42</sup> Gestão pública e participação da sociedade civil: a experiência de Belém e Belterra – Pará, p. 13

<sup>43</sup> MILANI, R. Carlos., *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*, Rio de Janeiro, 2008, p. 554

A leitura que fazemos é de que a sociedade civil tem participado na elaboração de políticas públicas desde o período de partido único até os dias actuais. Ao longo desse período, a sociedade civil tem usados espaços formais quando interage com as entidades estatais sobre a elaboração de uma política pública e informais quando interage com a sociedade com o objectivo de colher e captar sensibilidades sobre um determinado problema que merece constar na agenda política.

## CAPÍTULO III – QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Este capítulo é composto por três subtítulos que perfazem um objectivo: compreender em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela participação da sociedade civil. O primeiro subtítulo apresenta o 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. Neste sentido, destaca-se dois principais actores que interagem entre si no contexto da elaboração de políticas públicas: o Governo e a sociedade civil. O segundo subtítulo define os conceitos que são frequentemente usados devido a sua importância para a compreensão do presente estudo e o terceiro subtítulo descreve o modelo de análise de políticas públicas usado para analisar o processo político de elaboração das políticas públicas. Neste caso, recorremos ao modelo ciclo político que descreve a forma como são elaboradas as políticas públicas tendo em consideração os actores e os factores que influenciam na elaboração das políticas públicas.

### 3.1. Abordagem Teórica

A teoria de base escolhida para compreender em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela participação da sociedade civil, é o institucionalismo histórico que é uma das variantes do neo-institucionalismo – uma corrente das ciências sociais, a qual preconiza a forma como as instituições e os actores políticos interagem entre si no contexto da elaboração de políticas públicas, capazes de trazer mudanças individuais e colectivas na sociedade.

O neo-institucionalismo surge na década de 1970 e 1980 como reacção contra os estudos que eram excessivamente focados nas variáveis comportamentais, predominantes nos anos 60 e 70. Através de estudos comparativos sobre as políticas públicas, os teóricos do neo-institucionalismo<sup>44</sup> observaram que as variáveis comportamentais obscureciam as estruturas socioeconómicas que influenciavam significativamente o comportamento dos actores envolvidos em processo de elaboração, formulação e implementação de políticas públicas.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Destacam-se James March e Johan que contribuíram para o desenvolvimento do neo-institucionalismo através das críticas feitas ao racionalismo e utilitarismo, cujo defendiam que o comportamento humano era movido no sentido de calculo estratégico, em que visava a maximização e minimização de custos-benefícios.

<sup>45</sup> PROCOPIUCK, Mário., *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e avaliação; Governança e redes de políticas e administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 102

As observações decorrentes dos estudos comparativos defendidos pelos teóricos do neo-institucionalismo tomaram como princípio sistemas simbólicos e comportamentais; que descreviam suas regras; analisavam mecanismos subjacentes a relações e a mecanismos de regulação e demonstravam como variáveis comportamentais podiam tornar os comportamentos humanos mais regulares e previsíveis.<sup>46</sup>

No neo-institucionalismo, o processo da elaboração de políticas públicas decorre da interacção entre o comportamento dos actores envolvidos e as estruturas institucionais que determinam o nível de incorporação das regras culturais, que influenciam na racionalização dos benefícios individuais e/ou colectivos.

Entretanto, uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificado, mas sim é pluralista por ser possível estudar o mesmo problema em suas três variantes: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.<sup>47</sup>

Das três variantes supracitadas, há que mais se adequa ao presente estudo é o institucionalismo histórico que desenvolveu-se como reacção contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo<sup>48</sup>, que dominava a ciência política nos anos 60 e 70.

Em resumo, os teóricos do institucionalismo histórico indicam quatro características distintas, nomeadamente: (i) tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; (ii) enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; (iii) tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias – *path dependent*, as situações críticas e as consequências imprevistas; e (iv) buscam combinar explicações da contribuição

---

<sup>46</sup> Ibidem, p. 103

<sup>47</sup> HALL A. Peter e TAYLOR C. R. Rosemary. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. LUA NOVA, 2003

<sup>48</sup> Estruturalismo defendia que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento colectivo e a estruturar resultados distintos. E Funcionalismo considerava as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema político (Ibid, p. 195).

das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de factores, como as ideias, a esses mesmos processos.<sup>49</sup>

Tomando como empréstimo as quatro características supracitadas pelo institucionalismo histórico, torna-se possível analisar em que medida a elaboração das políticas públicas é influenciada pela sociedade civil, pelas seguintes razões: a elaboração das políticas públicas pressupõe o envolvimento de diversos actores: Governo e a sociedade civil; o envolvimento da sociedade civil ocorre tendo em conta os interesses perseguidos pelo Governo, já que é o Governo quem lidera o diálogo sobre políticas públicas e, por outro lado, cabe a sociedade civil garantir que a elaboração das políticas públicas reflecta o interesse de todos os actores envolvidos.

### **3.2. Definição de Conceitos**

Aqui pretende-se definir os seguintes conceitos: participação política; sociedade civil e políticas públicas.

### **3.3. Participação Política**

Na terminologia corrente da ciência política, a expressão participação política é geralmente usada para designar uma variada série de actividades: o acto do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de secção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas.<sup>50</sup>

Resumidamente, a expressão participação pode ser compreendida a partir de três dimensões, tais como: (i) *Fazer parte* de uma organização pública ou privada em que os seus membros podem (ii) *Tomar parte* das decisões que afectam sobremaneira o desempenho da tal organização e, logicamente (iii) *Ter parte* dos benefícios que ocorrem da produção dos membros da tal organização.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 196

<sup>50</sup> BOBBIO, Norberto., *Dicionário de Ciência Política*. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2000, p. 888

<sup>51</sup> BORDINAVE, Juan., *O que é participação*, 6ªed, Editora Brasiliense: São Paulo, 1994, p. 22

Huntington e Nelson (1976) definem participação política como uma actividade “realizada por cidadãos privados com o objectivo de influenciar a tomada de decisão do governo” (p. 17). Na mesma linhagem, Brady define participação política como “a *acção de cidadãos comuns* com o objectivo de *influenciar* alguns *resultados políticos*” (1999, p. 737, grifos no original)<sup>52</sup>.

Pasquino (2002, p. 50) define participação política como o conjunto de actos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos directa e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares.

O conceito de participação política que adoptamos é da autoria de Pasquino (2002) que abrange todas as acções e atitudes realizadas pela sociedade civil, com a intenção de influenciar os detentores do poder no sistema político.

### **3.4. Sociedade Civil**

O conceito de sociedade civil é compreendido como sendo um conceito complexo e problemático e, filosoficamente, é usado com menos técnico e rigor por conta das significações oscilantes baseadas na distinção entre *societas civilis* – sociedade política e *état civil* – Estado.

Hegel aponta que a sociedade civil supera-se das concepções de Locke desde os fisiocratas não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções por más leis positivas, ou seja, o reino da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética, mas, ao contrário, esse reino deve ser regulamentado, dominado e anulado na ordem superior do Estado.<sup>53</sup>

Marx define a sociedade civil como todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ela também corresponde todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a nação.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> BORBA Julian., *Participação política: um modelo de classificação*. Revista Sociedade e Estado: Brasil, 2012, p. 265

<sup>53</sup> BOBBIO, Norberto., *O Conceito de Sociedade Civil*, Edições Graal: Rio de Janeiro, 1982, p. 26

<sup>54</sup> Ibidem, (1982, p. 30)

A sociedade civil em Hegel é compreendida a partir de duas dimensões: (i) demonstra que o estado de natureza converte-se no estado social quando é predominado por relações sociais reguladas – as relações familiares e económicas – por leis positivas e (ii) quando as distorções, corrupção física e ética é dominada e regulada pela ordem superior do Estado. Por sua vez, Marx introduz o conceito de estrutura para demonstrar que a sociedade política – o Estado e a Nação – subordina-se a sociedade civil devido às relações de forças que determinam o grau de desenvolvimento das relações económicas.

Gramsci afirma que a sociedade civil não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura. Ou seja, a sociedade civil refere-se ao conjunto de organismos habitualmente ditos privados. Em resumo, pode ser entendida como uma categoria intermédia entre a base económica e as instituições políticas, pois a sociedade pode ser vista como um espaço distinto entre o Estado, família e o mercado.<sup>55</sup>

A sociedade civil em Gramsci ganha relevância ao assumir os actores ditos privados como sendo actores que exercem influência directa na sociedade. Deste modo, o estudo sobre o Índice de Sociedade Civil (ISC) em Moçambique, realizado em 2007, pela Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) em estreita colaboração com a CIVICUS (Aliança Mundial para a Participação Cidadã), define a sociedade civil como uma arena fora da família, do Estado e do mercado, onde as pessoas se associam para desenvolverem interesses comuns.<sup>56</sup>

Esta definição da sociedade civil é assumida como problemática devido ao contexto do surgimento da sociedade civil em Moçambique, uma vez que se insere no contexto das Organizações Democráticas de Massas (ODMs) criadas durante o regime de partido único. Por isso que não é imediatamente percebida e aceite pelo cidadão comum, incluindo muitas pessoas letradas e especializadas em certas matérias académicas, bem como tem a ver com o papel que certos actores da sociedade desempenham em determinado momento histórico ou local, destacando os antecedentes dos partidos políticos maioritários em Moçambique, a

---

<sup>55</sup> Ibid, (1982, p. 33)

<sup>56</sup> FRANCISCO, António e MUCAVELE, Albertina *et.al.*, *Índice da Sociedade Civil em Moçambique, 2007*, FDC: Maputo, 2008

Frelimo e a Renamo, e sobretudo ao seu papel político hegemónico na presente sociedade moçambicana.<sup>57</sup>

Para os efeitos do presente estudo, adoptamos a definição da sociedade civil sugerida pela CIVICUS (2008) pelo facto de distinguir os actores ditos públicos de privados, dando primazia que uma sociedade civil não deve se assemelhar do Estado, mercado e família.

### **3.5. Políticas Públicas**

As políticas públicas constituem um pilar para o desenvolvimento económico de um país. Uma proposta de lei que resulta, em grande medida, de acordos entre os actores políticos orientados ao interesse da maioria pode constituir uma boa política pública.

Mény e Thoening (1991) apud Pasquino (2002) definem políticas públicas como sendo o resultado da actividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional<sup>58</sup>.

Lynn (1980) define política pública como um conjunto de acções de governo que irão produzir efeitos específicos. Peter (1986) segue o mesmo veio ao definir política pública como a soma das actividades dos governos, que agem directamente ou indirectamente através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer.”<sup>59</sup>

Sitoe (2006) define políticas públicas como decisões que são tomadas pelo Governo, ou seja o sector público que de forma intencional e significativa afectam uma actividade ou sector da sociedade.<sup>60</sup>

Para efeitos do presente estudo adoptamos as definições sugeridas por Dye (1984) e Sitoe (2006) pelo facto de responderem aos objectivos do estudo, ou seja, o poder que uma entidade pública tem de escolher fazer ou não fazer pode, significativamente, afectar ou não o desempenho das instituições, sobretudo quando assumimos ser revelante aprovar-se uma

---

<sup>57</sup> Ibidem (2008, p. XXI)

<sup>58</sup>PASQUINO, Gianfranco., *Curso de Ciência Política*. Bolonha: Principia, 2002, p. 254

<sup>59</sup>SOUSA, Celina., *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, Porto-Alegre, 2006

<sup>60</sup>SITOE, J. Eduardo., *Políticas Públicas*. Maputo, 2006, p. 2

política pública em prol da resolução de um problema específico, que abrange a maioria da sociedade.

### 3.6. Modelo de Análise das Políticas Públicas

O modelo de análise das políticas públicas que adoptamos é o ciclo político que, foi desenvolvido por Lasswell, no fim da década de 1950, quando fez uma análise estruturada do processo político, sugerindo a sua decomposição em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e sequencial. Lasswell partiu da abordagem sistémica das políticas públicas de Easton, para a construção do modelo *Policy Cycle* ou *modelo das etapas*, ao propor que as políticas públicas fossem analisadas como resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, procurando desta forma “abrir a caixa negra” do sistema político.<sup>61</sup>

Depois de Lasswell ter demonstrado que o processo político poderia ser analisado e estudado em diferentes fases correlacionadas, autores como (Pedone, 1986) destacaram resumidamente cinco fases de ciclo político, tais como: (i) *a Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas* é o momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor; (ii) *a Formulação de Políticas Públicas* se refere ao processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas; (iii) o *Processo Decisório* é onde actuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores (iv);

*A Implementação das Políticas* é onde o processo de execução das políticas resulta dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a acção governamental ou os problemas sociais e, última fase; (v) *a Avaliação de Políticas* aqui consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e como e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Nesta fase, analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> ARAÚJO, Luísa e RODRIGUES, Lurdes de Maria., *Modelos de análise das políticas públicas: Sociologia, Problemas e Práticas*, Editora Mundos Sociais: Lisboa-Portugal, 2017, p. 18

<sup>62</sup> PEDONE, Luiz., *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*, FUNCEP: Brasil, 1986, pp. 11-12

A análise da política de emprego a partir desse modelo decorre do facto de descrever que a elaboração de políticas públicas resulta de um processo político que é orientado pelo Governo como também pela participação da sociedade civil. Assim torna-se necessário o empréstimo deste modelo pois permite descrever e analisar a forma como decorre o processo da elaboração da política de emprego, como também que este processo político envolve a participação política não só do Governo através do MTESS como também da participação da OTM-CS.

Para a análise do processo da elaboração da política de emprego recorreremos a quatro fases, nomeadamente: formação de agenda; formulação da política; processo decisório e implementação da política pública. Estas quatro fases permitem compreender a forma como o Governo através do MTESS interage com a OTM-CS, tendo em conta a contribuição desta organização na elaboração da política de emprego, inserida no contexto das contribuições desempenhadas pela sociedade civil em participar em processos políticos importantes.

## CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os métodos e as técnicas que foram usados no estudo com vista a responder o problema da pesquisa, tendo em conta a análise e a interpretação de dados formulados com base na hipótese, conceitos e teorias.

### 4.1. Tipo de Estudo

Quanto a tipologia identificou-se como estudo de caso à Organização dos Trabalhadores de Moçambique- Central Sindical (OTM-CS). A escolha dessa organização enquadra-se no contexto da contribuição desempenhada pela sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Por isso, o caso escolhido deve ser significativo e bem representativo, de modo a permitir fundamentar uma generalização a partir de uma situação análoga.<sup>63</sup> Para a compreensão da OTM-CS, adoptou-se uma pesquisa qualitativa que consiste em trabalhar com o universo de significados, motivações, percepções, aspirações, crenças, valores e atitudes da OTM-CS, onde procurou-se identificar a sua contribuição na elaboração da política de emprego.<sup>64</sup> Para compreender a contribuição da OTM-CS na elaboração da política de emprego recorreu-se a pesquisa exploratória na medida em que desenvolve, esclarece e modifica conceitos sobre a participação política da OTM-CS.<sup>65</sup>

### 4.2. Método Hipotético-dedutivo

Neste estudo adoptamos, como método de abordagem, o método Hipotético-dedutivo que, segundo Popper, compreende três etapas: (i) a primeira etapa do método se refere ao surgimento do problema sendo teórico ou prático, ditando o que é relevante ou irrelevante observar tendo em vista os dados que devem ser seleccionados; (ii) identificado o problema formula-se uma hipótese ou conjectura que será submetida ao teste de falseamento (iii), que consiste em identificar as evidências que corroboram ou não com as hipóteses formuladas.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> SEVERINO, Joaquim António. *Metodologia do trabalho científico*, 23ªed. Cortez: São Paulo, 2007, p. 121

<sup>64</sup> DESLANDES, Suely., Ferreira *et.al.*, *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, Ed. Vozes: Petrópolis, 2002

<sup>65</sup> GIL, Carlos António., *Métodos e Técnicas em Pesquisa Social*, 6ªed, Atlas: São Paulo, 2008, p. 27

<sup>66</sup> MARCONI, Andrad de Marina e LAKATOS, Maria Eva., *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª ed, Atlas Editora: São Paulo, 2003, pp. 95-98

Tomando como empréstimo as três etapas do método hipotético-dedutivo, o estudo identificou que o problema de pesquisa foi de natureza teórica sendo influenciado pela literatura que aborda sobre a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e, com base nessa literatura, foi apontado o contexto do surgimento da sociedade civil como factor que define a sua relação com o Governo.

### **4.3. Instrumentos de Recolha de Dados**

A realização do presente estudo obedeceu três instrumentos de recolha de dados: (i) a pesquisa bibliográfica que é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos; (ii) a pesquisa documental que vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa; e, por último, (iii) a técnica de entrevista semiestruturada que possibilita a colecta de informações objectivas e permite captar a subjectividade embutida em valores, atitudes e opiniões<sup>67</sup>.

Para a realização do presente estudo foi identificada a literatura que discute sobre a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas; posteriormente a isso, recorreu-se a documentos que falam especificamente da elaboração da política de emprego em Moçambique. Por último, identificou-se três principais actores que participaram na elaboração da política de emprego: o Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS); a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS) e a Confederação de Associação Económica de Moçambique (CTA). O critério de escolha desses três actores foi baseado na técnica de entrevista semiestruturada que consiste em obter as visões individuais dos entrevistados sobre o tema em causa, onde os entrevistados ao iniciarem o diálogo com o entrevistador, responderem às questões da forma mais livre e extensiva que desejarem, sem seguirem a sequência das perguntas formuladas.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> (MINAYO, 2004) apud NEVES Borba, Eduardo e DOMINGUES Amaral, Clayton (org)., *Manual de metodologia da pesquisa científica*. EB/CEP: Rio de Janeiro 2007, p. 62

<sup>68</sup> FLICK, Uwe., *Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*, Penso: Porto-Alegre, 2013, p.

#### 4.4. Amostragem por Tipicidade ou Intencional

A amostra intencional faz parte da amostragem não probabilística, que consiste em seleccionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população. A operacionalização da amostra intencional requer considerável conhecimento da população e do subgrupo seleccionado, quando esse conhecimento prévio não existe, torna-se necessária a formulação de hipóteses, para não comprometer a representatividade da amostra.<sup>69</sup>

Identificou-se duas instituições, sendo o Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS) e a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS). Foram realizadas três entrevistas, das quais uma entrevista foi feita a Directora nacional de emprego em representação do Conselho Consultivo de Trabalho (CCT) e as duas entrevistas foram feitas ao Chefe de Gabinete e de Secretário-Geral e a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, ambos entrevistados em representação da OTM-CS. Portanto, a escolha desses três actores foi baseada nas três categorias de pessoas que podem ser consideradas interlocutores válidos, devido a sua posição; acção ou responsabilidade que estes possuem tendo em conta o conhecimento profundo e experiência sobre o problema em questão.<sup>70</sup>

#### 4.5. Análise de Dados

Para a análise e interpretação de dados adoptamos a análise de conteúdo entendida como um conjunto de técnicas de análises das comunicações que visa analisar significados, contribuições e papéis da OTM-CS e do Governo através do MTESS na elaboração da política de emprego.

Metodologicamente, a análise de conteúdo é composta por três fases fundamentais: (i) a *pré-análise* que tem por objectivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais através da *escolha dos documentos* a serem submetidos à análise, a formulação das *hipóteses* e dos *objectivos* e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final; (ii) a *exploração do material* que consiste essencialmente de operações de codificação ou

---

<sup>69</sup> GIL, Carlos António., *Métodos e Técnicas em Pesquisa Social*, 6ªed, Atlas: São Paulo, 2008, p. 94

<sup>70</sup> QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, LucVan. *Manual de investigação em ciências sociais: trajectos*, 4ªed. Gradiva: Portugal, 2005, pp. 69-71. Estes autores apontam para três categorias de pessoas: docentes, investigadores e peritos; testemunhas privilegiadas e o público a que o estudo diz directamente respeito.

enumeração, em função de regras previamente formuladas e, (iii) a fase de *tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação* que consiste em interpretar e validar os resultados do estudo tendo em conta o modelo de ciclo de políticas públicas.<sup>71</sup>

A análise de conteúdo foi caracterizada pela identificação da literatura que discute sobre a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas; seguida da selecção de material e documentos que falam sobre a política de emprego em Moçambique. Posteriormente a isso foi formulada uma pergunta de partida seguida da sua hipótese, tendo em conta o referencial teórico sobre o contexto do surgimento da sociedade civil e da sua participação na elaboração de políticas públicas. Feito isso, a hipótese foi submetida a sua corroboração através do referencial teórico e da análise e interpretação de mensagens, percepções e visões dos entrevistados. A análise de dados esforçou-se em analisar e interpretar o significado dos discursos; mensagens; percepções e visões dos representantes da OTM-CS e do Conselho Consultivo do Trabalho que participaram desde a fase da elaboração até da implementação da política de emprego.

#### **4.6. Limitações do estudo**

Durante a elaboração do presente estudo foram identificadas duas limitações: (i) escassez de material e documentos que falam sobre a política de emprego, existindo somente a própria política de emprego e o plano de acção da política de emprego. Aliado a isso, existência de poucos entrevistados que participaram na elaboração da política de emprego, consequentemente, levou com que as entrevistas fossem realizadas diversas vezes a fim de esclarecer e responder sobre as dúvidas e perguntas que surgiam ao longo da recolha de dados; (ii) efeitos directos e indirectos sobre as medidas de prevenção contra a pandemia de covid-19 influenciaram na resposta tardia das dúvidas e perguntas enviadas aos entrevistados. Portanto, estes factores influenciaram directa e indirectamente na análise e interpretação dos resultados do presente estudo.

---

<sup>71</sup> BARDIN, Laurence., *Análise de Conteúdo*, Edições 70: Lisboa-Portugal, 2009, pp. 95-101

## CAPÍTULO V - DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresentamos o modelo de análise das políticas públicas usado para analisar a elaboração das políticas públicas. Antes de analisarmos a elaboração da política de emprego a partir do modelo de *ciclo político*, vamos brevemente recapitular o contexto do surgimento da sociedade civil a partir do contexto moçambicano, que constitui o foco da nossa análise. Desta feita, iniciamos afirmando que, a história de Moçambique mostra que os espaços de participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas resultam de dois períodos: (i) regime de partido único em que toda a sociedade civil formalmente existente subordinava-se aos interesses do regime, pois não havia uma separação nítida das instituições políticas: o Estado e o mercado; (ii) regime multipartidário caracterizado pela separação dos poderes – Executivo, Legislativo e Judicial, permitindo a realização das primeiras eleições democráticas e conferindo a autonomia e independência à sociedade civil.

Por conta desses factores, podemos verificar uma evolução do papel da sociedade civil na forma como os vários grupos que a compõem se envolvem, participam e contribuem nos vários eventos, processos e mesmo nas situações de crise nacional ou a nível das suas comunidades. Onde a participação política da sociedade civil incide sobre a necessidade de melhorar as políticas públicas e de desenvolvimento das comunidades em Moçambique e em África.<sup>72</sup>

A evolução dos papéis desempenhados pela sociedade civil quase confunde-se com a história de Moçambique, na medida em que os papéis desempenhados pela sociedade civil eram conotados e vistos essencialmente num olhar político. Muitas dessas iniciativas pouco ou nada tinham que ver com política, ou seja, os papéis desempenhados pela sociedade civil iam para além de assuntos políticos, tomando o desporto, o folclore e da música, da poesia e da pintura como forma de contribuir na construção da moçambicanidade<sup>73</sup>

Desde então tem-se verificado um número crescente da sociedade civil e, sobretudo, da sua participação em processos políticos importantes, como também, por outro lado, o Governo tem reconhecido a contribuição da sociedade civil de participar na elaboração de políticas públicas.

---

<sup>72</sup> FRANCISCO e MUCAVELE (2008, p. 19)

<sup>73</sup> Francisco, 2010

## 5.1. Formação da Agenda da Política de Emprego

Para um problema tornar-se numa política é necessário que seja reconhecido como um problema de interesse público que suscite maior atenção do Governo, em que a sua resolução em forma de uma política pública reflecta não só o interesse do Governo como também da sociedade civil, podendo assim ser enquadrado na agenda política. Como é o caso da promoção do emprego que é um desafio que vem assumindo centralidade na agenda governativa de numerosos países, por constituir um dos melhores mecanismos de transmissão dos ganhos do crescimento económico às populações<sup>74</sup>.

A política de emprego resulta de uma abordagem articulada do Governo com a sociedade civil visando harmonizar as diferentes políticas e estratégias sectoriais que contribuem para a geração de mais e melhores empregos para os moçambicanos e que se inspira nos diferentes esforços nacionais e globais para a promoção e redução dos índices de desemprego<sup>75</sup>.

As estratégias que visam reduzir o desemprego ao estimular mais e melhores empregos variam de acordo com os desafios que cada país enfrenta, o que significa que vários factores influenciam para que um assunto entre ou não na agenda política. Assim, a questão de promoção de emprego entrou na agenda política através do processo político conduzido pelo Ministério de Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS) à tomar a iniciativa de levantar questões nas quais pode visualizar algum ganho político pela resolução satisfatória do problema.<sup>76</sup>

A elaboração da política de emprego começou em 2014 sob orientação da Organização Internacional de Trabalho (OIT) em coordenação com o Ministério de Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS). “Numa primeira fase, a OIT contratou consultores internacionais que participaram na elaboração da política de emprego em vários países do mundo. Estes

---

<sup>74</sup> Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., *Política de Emprego*, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2016

<sup>75</sup> Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., *Plano de Acção da Política de Emprego*, aprovada pelo Conselho de Ministros, no dia 31 de Janeiro de 2018

<sup>76</sup> PEDONE (1986) sugere quatro formas de entrada de questões na agenda política – cunho imediatista do tipo acção de emergência; ordem de eventos sequenciados no poder político; processo político e antecipação a problemas e conflitos latentes no horizonte de assuntos públicos.

consultores tinham como objectivo apresentar uma estrutura que serviria de modelo para o MTESS”.<sup>77</sup>

A apresentação desse modelo enquadra-se nas estratégias induzidas por um contexto institucional imposto pelas convenções da OIT sobre o mundo de trabalho, em que as convenções são propagadas por organizações oficiais com o objectivo de moldar a imagem de si e as preferências dos interessados.<sup>78</sup> No caso específico da política de emprego, o Conselho Consultivo de Trabalho identificou duas organizações, sendo a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS) e a Confederação de Associação Económica de Moçambique (CTA), que são organizações interessadas e especializadas em políticas de desenvolvimento económico e social.

O reconhecimento da participação da OTM-CS e da CTA na elaboração da política de emprego resulta da reformulação do papel do Estado e reestruturação política, que está a desenvolver mecanismos de consulta entre o Governo e a sociedade civil na elaboração de políticas públicas.<sup>79</sup> Aliado a isso, o CCT formou brigadas ao nível das províncias com o objectivo de apresentar o modelo da proposta da política de emprego e de colher opiniões sobre a situação de emprego. Pelo que

Nenhuma questão laboral ou lei pode ser aprovada sem consultar as forças vivas da sociedade, ou seja, no caso específico da política de emprego, realizamos várias reuniões com a OTM-CS e a CTA com a intenção de discutir e propor soluções sobre a política de emprego<sup>80</sup>.

A elaboração da política de emprego decorre da participação da OTM-CS e da CTA que insere-se no contexto institucional estruturado pelo CCT. Nesse contexto, cada actor participante busca representar os seus interesses ao mesmo tempo em que procura influenciar o processo da elaboração da política de emprego. Essa forma de actuação ocorre na medida em que a intervenção da sociedade civil na elaboração de políticas públicas tem sido valorizada enquanto observadora interveniente (*watchdog*), em função do seu conhecimento

---

<sup>77</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, Célia Langa no mês de Julho de 2020

<sup>78</sup> HALL e TAYLOR, 2003, p. 199

<sup>79</sup> AFRIMAP., *Moçambique: Democracia e Participação Política*, publicado pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009, p. 73

<sup>80</sup> Entrevistada a Directora Nacional de Emprego – Marta Mate, no mês de Junho de 2020

no terreno e proximidade às populações.<sup>81</sup>. Particularmente, a OTM-CS é valorizada na medida em que busca representar os interesses dos trabalhadores no diálogo entre a Comissão Consultiva do Trabalho, daí que “fazer parte desta comissão significa que tudo que tem que ver com as políticas laborais, a OTM-CS tem participado, como é o caso da elaboração da política de emprego”.<sup>82</sup>

Entretanto, o contexto da elaboração da política de emprego foi definido pelo CCT ao mesmo tempo em que estruturou a interação com a OTM-CS e a CTA. Essa interação foi desenvolvida num contexto da realização das consultas ao nível das províncias, com o objectivo de apresentar o modelo de proposta da política de emprego à comissão tripartidária.

O MTESS contratou, em primeiro lugar, os académicos das Universidades Provinciais para desenharem o primeiro modelo da política de emprego para, à posterior, ser apresentado e analisado em função dos interesses dos três principais actores responsáveis pelo processo da elaboração e implementação da política.<sup>83</sup>

O extracto acima demonstra que a elaboração da política de emprego foi da iniciativa do MTESS tendo convidado a OTM-CS e a CTA a participar das consultas realizadas ao nível das províncias. A escolha desses dois actores enquadra-se na forma como o MTESS estrutura e define os interesses da política de emprego, ao mesmo tempo em que estrutura a forma como a OTM-CS e a CTA interagem ao longo da realização das consultas ao nível das províncias. Aliás, a participação desses actores na elaboração da política de emprego permite com que possam apresentar as suas posições em torno dos problemas que merecem constar na política de emprego.<sup>84</sup>

Entretanto, a política de emprego enquadra-se nos desafios globais que tem que ver com a redução do desemprego através da promoção de emprego e, neste contexto, surge a necessidade de se desenhar um modelo da proposta da política de emprego a partir da realidade local sem descorar a experiência de outros países. Nesta senda, a elaboração da

---

<sup>81</sup> PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD., *Sociedade Civil e as Políticas Públicas*, Lisboa – Portugal, 2016

<sup>82</sup> Entrevista realizada a Sr.<sup>a</sup> Célia Langa

<sup>83</sup> Entrevistada a Sr. Célia Langa no mês de Julho de 2020

<sup>84</sup> PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD., *Sociedade Civil e as Políticas Públicas*, Lisboa – Portugal, 2016, p. 5

política de emprego foi inspirada numa abordagem interaccionista, caracterizada pela troca de experiência entre os consultores experientes da OIT e dos representantes do MTESS. Posteriormente a essa interacção, o MTESS através do CCT estruturou e definiu a forma de interacção com a OTM-CS e a CTA, assim como definiu que interesses deviam constar no modelo da política de emprego a ser apresentado e discutido ao nível das províncias com os diversos actores interessados.

## 5.2. Formulação da Agenda da Política de Emprego

A formulação das políticas públicas por ser uma fase muito crítica do processo político sugere-se que o número de participantes envolvidos seja reduzido em comparação com o número de participantes envolvidos na agenda setting.<sup>85</sup> Por conta disso é importante que se defina *quem decide o quê, quando*, com que *consequências* e *para quem* tendo em consideração os interesses perseguidos pelos principais actores envolvidos na formulação de políticas públicas.<sup>86</sup>

A elaboração da política de emprego insere-se no contexto do crescimento considerável da intervenção da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, inclusive, em alguns casos, com algum nível de especialização em políticas sectoriais e subsectoriais.<sup>87</sup> Neste sentido, a nossa entrevistada descreve que “para a elaboração da política de emprego realizamos consultas internas entre os membros-sindicais, com o objetivo de colher opiniões sobre os assuntos que deviam constar na política de emprego”.<sup>88</sup>

Além das consultas internas, a OTM-CS recorre aos outros mecanismos de consultas tripartidas/bipartidas, mas o mais importante é o CCT, onde para além da negociação de

---

<sup>85</sup> SIDNEY S. Mara. *Policy Formulation: Design and Tools*, p. 79 In FISCHER, Frank. SIDNEY S. Mara *et.al.*, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press: Boca Raton, 2007

<sup>86</sup> TEIXEIRA, Celso Elenaldo., *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*, Brasil, 2002, p. 2

<sup>87</sup> MACUANE, Jaime José. *Aprendizado De Políticas Públicas No Contexto Do PARP: Abordagem Baseada Nas Redes*, pp.62-63 In, BRITO De, Luís; CASTEL-BRANCO, Nuno Carlos *et.al.*, *Desafios Para Moçambique*, IESE: Maputo, 2012

<sup>88</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, Célia Langa no mês de Julho de 2020

salários mínimos nacionais, discute outros assuntos de interesse económico e social que afectam directa e indirectamente os trabalhadores.<sup>89</sup>

A OTM-CS e a CTA demonstra uma evolução na forma como discute políticas de desenvolvimento económico e social, como também tende a especializar-se na sua forma de participação em processos políticos importantes. Por conta disso, “nós como Conselho Consultivo do Trabalho (CCT) apenas sugerimos o número de participantes que deviam participar na elaboração da política de emprego, ou seja, jamais interferimos na questão de escolha de quem deve ou não participar na reunião”.<sup>90</sup>

Essa evolução na forma de participação resulta do desenvolvimento histórico que não se limita somente em participar na elaboração da política de emprego, mas que busca influenciar o processo decisório da política de emprego. Como também, essa evolução institucional decorre do reconhecimento desempenhado pela OTM-CS e a CTA em aumentar a sua capacidade de influenciar os processos de planificação e das políticas do Governo, enquanto o Governo tem vindo a aumentar os canais de interacção com os cidadãos.<sup>91</sup>

Em decorrência do reconhecimento da evolução da OTM-CS e da CTA na sua forma de participação, o MTESS aumentou os espaços de interacção com a OTM-CS e a CTA.

Nós como a OTM-CS sugerimos os nossos representantes nas províncias, os quais foram contratados pelas Direcções Provinciais de Trabalho para convocarem todos os grupos sociais à participarem desse processo. Onde o Secretariado Local em representação do MTESS ficou responsável em registar toda a informação recolhida para, a posterior, averiguar-se se toda a informação recolhida reflectia ou não os interesses da sociedade e do CCT.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> BIHALE, Domingos. *Indicadores de Diálogo Social em Moçambique*: relatório de pesquisa. OTM-CS: Maputo – Moçambique, 2014, p. 7

<sup>90</sup> Entrevista feita a Directora Nacional de Políticas públicas do MTESS, a Sr. Marta Mate

<sup>91</sup> AFRIMAP., *Moçambique: Democracia e Participação Política*, publicado pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009

<sup>92</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, Célia Langa no mês de Julho de 2020

O extracto supracitado demonstra uma evolução na forma de participação dos representantes da OTM-CS, bem como o seu reconhecimento em participar na recolha da informação ao nível das províncias. Contudo, o papel dos representantes da OTM-CS limitou-se somente em participar da recolha da informação, cabendo ao Secretariado Local a função de não só recolher como também de registar toda a informação. Esta acção ocorre devido a forma como todo o processo da recolha de informação ter sido estruturado pelo MTESS, conferindo certos grupos um poder desproporcional em relação aos outros grupos.

Apesar disso a política de emprego reflecte não só o interesse do Governo como também da OTM-CS, conforme descreve a nossa entrevistada que “nos meses de Março e Junho de 2016, a Comissão Consultiva de Trabalho (CCT) realizou reuniões com a OTM-CS e a CTA, com o intuito de apresentar as evidências da estrutura final da política de emprego na Cidade de Maputo”.<sup>93</sup>

Entretanto, a participação política da OTM-CS e da CTA na elaboração da política de emprego enquadra-se no contexto do reconhecimento do Governo sobre o papel desempenhado pela sociedade civil de participar em processos importantes. Como também assenta na ideia de que as políticas públicas devem resultar não só dos interesses do Governo como também há uma necessidade de incluir-se a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

Diferentemente da formação da agenda em que discutia-se sobre o modelo de política de emprego que devia ser seguido pelo Governo, porém sugerido pelos consultores da OIT. Na formulação da política de emprego assiste-se o Governo como principal orientador do modelo da política de emprego. É o Governo através do MTESS quem estrutura a forma como o processo deve decorrer e a definir a forma como outros actores devem participar. Nesta sequência, o MTESS através do CCT interage com a OTM-CS e a CTA ao mesmo tempo que define o modo como o modelo da política de emprego deve ser discutido e apresentado ao nível das delegações províncias. O objectivo dessa interacção ao nível das províncias consiste em não só apresentar o modelo, mas também consiste em colher e registar toda a informação que realmente deve constar na elaboração da política de emprego, a fim de que a política de emprego reflecta o interesse não só do Governo como também da OTM-CS e da CTA.

---

<sup>93</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, Célia Langa no mês de Julho de 2020

### 5.3. Processo Decisório da Política de Emprego

É no processo decisório onde se colocam claramente as preferências dos actores, manifestando-se os seus interesses ao mesmo tempo que os diversos actores entram em confronto<sup>94</sup>. Estes actores podem ser indivíduos ou grupos que possuem preferências diferentes, que simultaneamente exercem influência em torno daqueles que tomam decisões num sistema político.<sup>95</sup>

A elaboração da política de emprego foi orientada pela OIT na medida em que indicou o modelo da política de emprego que devia ser seguido pelo MTESS. Posteriormente a isso, o MTESS definiu a forma como a OTM-CS e a CTA deviam interagir durante as consultas ao nível das províncias.

Nós da OTM-CS participamos em vários seminários e palestras ao nível das províncias com o objectivo de colher dados e opiniões da sociedade, onde apresentávamos a estrutura daquilo que seria a política de emprego. Com a mudança da Ministra, na altura era Vitoria Dias Diogo, foram contratados consultores moçambicanos pelo MTESS para a análise e sistematização da informação obtida das consultas realizadas ao nível das províncias.<sup>96</sup>

Na sequência da apresentação do modelo da política de emprego ao nível das províncias, o MTESS conferiu o poder aos consultores das universidades províncias de analisar e sistematizar a informação. O objectivo dessa análise visava garantir a congruência dos interesses dos actores envolvidos, segundo descreve um dos entrevistados que “relativamente as ideias ou interesses divergentes nós discutimos sucessivas vezes durante a elaboração da política de emprego até chegarmos a um consenso que salvaguardasse os interesses de todos os participantes”.<sup>97</sup>

Quanto a participação da OTM-CS na apresentação do modelo da política de emprego ao nível das províncias resulta do reconhecimento por parte do MTESS, na medida em que actuação da OTM-CS ao nível das consultas províncias tendia a formar uma concepção do

---

<sup>94</sup>RUA, Maria das Graças., *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*, ENAP: Brasília, 1997, p. 7

<sup>95</sup> HAM, Christopher e HILL, Michael., *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*, 2ªed, Harvester Wheatsheaf: Londres, 1993, p. 93

<sup>96</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, Célia Langa no mês de Julho de 2020

<sup>97</sup> Entrevistada a Directora Nacional de Emprego – Marta Mate no mês de Junho de 2020

desenvolvimento institucional que reflectiu-se na forma como organizava e definia as suas preferências.<sup>98</sup>

Assim, a tomada de decisão abarca o processo de escolha pelo Governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de acção ou não-acção, é o momento em que se desenham as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção<sup>99</sup>.

Aprovação do modelo da política de emprego resulta da pressão exercida pela OTM-CS, CTA e pela Organização Internacional de Trabalho sobre a necessidade de se aprovar uma política específica virada ao ramo do emprego. Em decorrência dessa pressão, o Governo decidiu tomar a iniciativa de se realizar palestras ao nível das províncias, com o objectivo de colher dados sobre a situação de emprego em Moçambique. Segundo a descrição de um dos entrevistados:

Depois de termos alcançado um consenso sobre a proposta da política de emprego, endossamos para o Conselho de Ministro para a sua apreciação e validação. Em resultado da apreciação da proposta da política, o Conselho de Ministro decidiu a aprovar a política de emprego.<sup>100</sup>

Portanto, o processo decisório da política de emprego decorreu num contexto caracterizado pela apresentação do modelo da política de emprego indicado pela OIT, seguida da pressão exercida internamente pela OTM-CS e a CTA sobre a necessidade de se elaborar um modelo de política de emprego. Posteriormente a isso, o MTESS decide realizar uma série de palestras ao nível das províncias, bem como estruturar e definir a forma de participação da OTM-CS e da CTA. Após a recolha de dados ao nível das províncias, o MTESS contratou consultores para a análise e sistematização da informação, que culminou com a aprovação da política de emprego pelo Conselho de Ministros.

Em suma, as metas da política de emprego são influenciadas pelos instrumentos legais assim como por cada actor relevante, ou seja, as metas são implementadas tendo em conta o Plano Economico e Social, o Orçamento do Estado e o Programa Quinquenal do Governo.

---

<sup>98</sup> HALL A. Peter e TAYLOR C. R. Rosemary. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. LUA NOVA, 2003

<sup>99</sup> VIANA D'Ávila e BAPTISTA (S/D, p. 76)

<sup>100</sup> Entrevistada a Directora Nacional de Emprego – Marta Mate no mês de Junho de 2020

#### 5.4. Implementação da Política de Emprego

O processo de implementação de políticas públicas pode ser entendido como o que acontece depois que um projecto se transforma em lei, envolvendo acções por indivíduos ou grupos públicos ou privados que se destinam a atingir os objectivos colocados em decisões anteriores ou acerca da política.<sup>101</sup>

A implementação da política de emprego enquadra-se na forma de participação definida pelo MTESS que permite estruturar o modo de interacção entre a OTM-CS e a CTA. Como resultado disso, o MTESS organizou um fórum com a OTM-CS e a CTA para se elaborar um plano de acção para a implementação da política de emprego. Segundo descreve um dos entrevistados que “foi elaborado um plano de acção que contém várias actividades e responsabilidades que devem ser implementadas por cada actor que está directamente ligada com a política de emprego”.<sup>102</sup>

Em termos estruturais, o plano de acção da política de emprego é constituído por oito pilares, nomeadamente: (i) Desenvolvimento do capital humano; (ii) Criação de novos postos de trabalho; (iii) Harmonização e priorização de políticas sectoriais; (iv) Promoção de trabalho digno, produtivo e sustentável; (v) Melhoria do sistema de informação do mercado de trabalho; (vi) Saúde ocupacional, higiene e segurança no trabalho; (vii) Fortalecimento da cooperação internacional e, por último, (viii) Assuntos transversais.<sup>103</sup>

A implementação dos oito pilares supracitados enquadra-se na forma de interacção definida pelo MTESS com o objectivo de cada actor divulgar os objectivos indicados pelo plano de acção. Por isso que a execução destes pilares é realizada por vários sectores do Governo ao nível de todas as províncias em coordenação com Conselho Consultivo do Trabalho (CCT) e do Observatório de Desenvolvimento, obedecendo a um conjunto de instrumentos de políticas e actividades indicadas pelo Programa Quinquenal do Governo (PQG), Orçamento do Estado

---

<sup>101</sup> PEDONE (1986, p. 31)

<sup>102</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, Célia Langa no mês de Julho de 2020

<sup>103</sup> Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., Plano de acção da *Política de Emprego*, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2018

(OE), Plano Económico e Social (PES), o Cenário Fiscal de Médio Prazo e o Sistema Nacional de Planificação (SNP).<sup>104</sup>

A forma de participação assim como de interacção definida pelo MTESS contradiz-se no contexto da implementação da política de emprego, sobretudo quando os interesses traçados durante a fase da elaboração e do processo decisório não são concretizados devido a “escassez de recursos financeiros e humanos que impedem uma implementação rápida e eficiente da política de emprego.”<sup>105</sup> Essa limitação afecta consequentemente o desempenho das instituições, sobretudo quando há uma exigência de mudança dos objectivos e metas da política pública.<sup>106</sup>

Para além dos factores financeiros e humanos que influenciam no modo de participação da OTM-CS e a CTA na implementação da política de emprego, também há factores de ordem contextual como é o caso da pandemia de Covid-19 que tem afectado, significativamente, a participação da OTM-CS na fiscalização da implementação da política de emprego.

Em 2018 e 2019, o Conselho Consultivo de Trabalho (CCT) realizou um fórum convidando a OTM-CS e a CTA com o objectivo de apresentar o ponto de situação da implementação da política de emprego. Mas, devido a essa situação da pandemia, nós da OTM-CS não estamos a acompanhar o processo de implementação da política de emprego desde o mês de Janeiro até hoje (mês de Julho).<sup>107</sup>

Por conta desses factores, a OTM-CS assim como a CTA não tem desenvolvido efectivamente um controlo social da implementação da política de emprego, corroborando com a ideia segundo a qual as instituições conferem um poder desproporcional a certos

---

<sup>104</sup> Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., *Política de Emprego*, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2016, pp. 44-45

<sup>105</sup> Entrevistado Sr. Florêncio Quietane

<sup>106</sup> LOPES e AMARAL (2008, p. 16)

<sup>107</sup> Entrevistada a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social Célia Langa, no mês de Julho de 2020

grupos em detrimento de outros.<sup>108</sup> Como consequência disso, assiste-se uma redução da sua capacidade interna de actuar em espaços de participação política.<sup>109</sup>

A implementação da política de emprego ocorre num contexto de crise financeira e política resultante da retirada do apoio financeiro do FMI e do Banco Mundial. Devido a essa crise, assiste-se uma limitação na forma de participação da OTM-CS na implementação dos objectivos traçados desde a fase da elaboração até do processo decisório. Portanto, o processo da implementação da política de emprego é orientado pelo MTESS em coordenação com a OTM-CS e a CTA, assim como, a sua implementação obedece aos objectivos previstos pelos instrumentos legais: PES; PQG, OE, etc.

---

<sup>108</sup> HALL e TAYLOR, 2003, p. 200

<sup>109</sup> TOPSØE-JENSEN *et.al* (2015, p. 74)

## CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO

O presente estudo foi guiado pela seguinte pergunta de partida: em que medida a elaboração de políticas públicas é influenciada pela participação da sociedade civil? Como também, em que medida a elaboração da política de emprego foi influenciada pela participação da Organização dos Trabalhadores de Moçambique- Central sindical (OTM-CS)?

Feita a verificação analítica, o estudo mostrou que a política de emprego resulta de uma interacção estruturada pelo MTESS, onde integra a participação da OTM-CS e da CTA. Como resultado dessa interacção, o MTESS definiu a forma como a OTM-CS e a CTA devia participar desde a fase da elaboração até a fase da implementação.

Quanto aos objectivos, o estudo mostrou que foram alcançados da seguinte maneira:

(i) são indicados dois factores que influenciaram no surgimento da sociedade civil em Moçambique: histórico e contextual. O argumento foi de que o surgimento da sociedade civil quase se confunde com a história do país, pelo facto do papel da sociedade civil ser conotado num sentido político, tomando o desporto; a música; poesia e folclórico como acções que estão fora da política;

(ii) são apontadas as contribuições desempenhadas pela sociedade civil na elaboração de políticas públicas, por exemplo, na campanha terra participou cerca de 200 organizações da sociedade civil, culminando com aprovação da lei de terra; seguida da Agenda 2025 que foi resultado da interacção entre o Governo e a sociedade civil; e os Observatórios da Pobreza e do Desenvolvimento (OPDs) frutos da interacção entre o Governo e a sociedade civil;

(iii) são descritas as contribuições desempenhadas pela OTM-CS na elaboração e implementação da política de emprego. Uma das formas usadas pela OTM-CS consistiu na realização de palestras e seminários com os membros-sindicais ao nível das províncias, com o objectivo de colher opiniões sobre o modelo da política de emprego.

Quanto a teoria de base foi escolhida o neo-institucionalismo histórico onde constatou-se que a política de emprego enquadra-se nos desafios globais que tem que ver com a redução do desemprego através da promoção de emprego e, por conta disso, foram definidos os objectivos que deviam constar na política de emprego. No meio de tudo isso, identificou-se a OIT e o MTESS como os actores que estruturaram e definiram a forma como a OTM-CS e a CTA deviam interagir ao longo da apresentação do modelo da política de emprego ao nível

das províncias. Igualmente o estudo constatou que, o MTESS foi o actor que analisou e sistematizou toda a informação recolhida ao nível das províncias, que culminaria na aprovação da política de emprego.

Posteriormente a fase da elaboração e do processo decisório da política de emprego caracterizada por um contexto de interacção entre o MTESS; a OTM-CS e a CTA. Na fase da implementação da política de emprego, o estudo mostrou que essa fase ocorre num contexto de restrições financeiras causadas pela retirada do apoio financeiro por parte do FMI e do Banco Mundial e, conseqüentemente, a OTM-CS não está a acompanhar a implementação desta política, cabendo ao MTESS a tarefa de implementar os objectivos da política de emprego. Por fim, a implementação da política de emprego decorre de uma abordagem interaccionista, caracterizada pela participação não só do Conselho Consultivo de Trabalho, como também do Observatório de Desenvolvimento.

Entretanto, o estudo mostra uma evolução na forma como a sociedade civil participa na elaboração de políticas públicas, essa evolução resulta do modo como a sociedade civil interage com o Governo. Por conta dessa interacção, o Governo define os objectivos que devem constar no diálogo sobre as políticas públicas e, por sua vez, a sociedade civil garante com que as políticas públicas reflectam o interesse de todos actores relevantes.

## Referência Bibliográfica

\_\_\_\_\_. Gestão pública e participação da sociedade civil: a experiência de Belém e Belterra. Pará.

Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas: Relatório Nacional de Moçambique, SIDA, 2013.

AFRIMAP., *Moçambique: Democracia e Participação Política*. Publicado pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009.

ARAÚJO, Luísa e RODRIGUES, Lurdes de Maria., *Modelos de análise das políticas públicas: Sociologia, Problemas e Práticas*. Editora Mundos Sociais: Lisboa-Portugal, 2017.

BARDIN, Laurence., *Análise de Conteúdo*. Edições 70: Lisboa-Portugal, 2009.

BIHALE, Domingos. *Indicadores de Diálogo Social em Moçambique: relatório de pesquisa*. OTM-CS: Maputo – Moçambique, 2014, p. 7

BIZA, Adriano., *Associações de Jovens, Estado e Política em Moçambique – Da Herança a Novos Desafios (1975-2004)*. IESE: Maputo – Moçambique.

BOBBIO, Norberto., *Dicionário de Ciência Política*. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2000.

BORBA, Julian., *Participação política: um modelo de classificação*. Revista Sociedade e Estado: Brasil, 2012.

BORDINAVE, Juan., *O que é participação*, 6ªed. Editora Brasiliense: São Paulo, 1994.

CAMBRÃO, Pedrito Carlos Chiposse., *Papel da Sociedade Civil em prol da Boa Governança: o caso de Moçambique*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2018.

CASTEL-BRANCO, N. Carlos., *Desafios da Sustentabilidade do Crescimento Económico — Uma «Bolha Económica» em Moçambique?* IESE: Maputo - Moçambique, 2015.

FRANSCISCO, António., *Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios*. IESE: Maputo, 2010.

FRANCISCO, António e MUCAVELE, Albertina et.al., *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007*. FDC: Maputo, 2008.

HALL, A., Peter e TAYLOR, C. R. Rosemary., *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. LUA NOVA, 2003.

HEIDEMANN. G, Francisco e SALM. F, José., *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e Modelos de Análise*. Universidade de Brasília: Brasília, 2009.

HOMERIN, Janaína. *As organizações da sociedade civil em Moçambique: actores em movimento*. SCAC: Maputo, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. *Inquérito Sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20*. INE: Maputo-Moçambique, 2021.

KATUPHA, Mateus. O Poder legislativo na experiência Moçambicana. In TORRES Herminio, KATUPHA Mateus, POMBAL António, et.al., *Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes*. CEPKA: Nampula, 2003.

LALÁ, Anícia e OSTHEIMER, Andrea., *Transição e consolidação democrática em África: Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990 – 2003)*. KAS Editora: Maputo, 2003.

MACUANE, J. Jaime., *Estudo de Base: Diálogo político e social entre os actores não-estatais e autoridades públicas*. 2011.

MACUANE, J. José. Aprendizado De Políticas Públicas No Contexto Do PARP: Abordagem Baseada Nas Redes. In BRITO De, Luís; CASTEL-BRANCO, Nuno Carlos et.al., *Desafios Para Moçambique*. IESE: Maputo, 2012.

MACUANE, J. José et. al. Entre o Estado, Amakhas, Ampamelas, Landins e ONGs: Relações Sociais, História, Política, Centralização e Descentralização em Nampula. In Weimer, Bernhard (Org)., *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Economia Política, Recursos e Resultados. IESE: Maputo, 2012.

MARCONI, Andrad de Marina e LAKATOS, Maria Eva., *Fundamentos de metodologia científica*. 5ªed, Atlas Editora: São Paulo, 2003.

- MILANI, R. Carlos., *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. Rio de Janeiro, 2008.
- MOYANA, Salomão., *Seminário sobre sindicalismo em Moçambique: experiências e desafios no contexto das transformações sócio-económicas e políticas*. Maputo, 1993.
- NEGRÃO, José., *A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*. CES, Universidade de Coimbra, 2003.
- NEVES Borba, Eduardo e DOMINGUES Amaral, Clayton (org)., *Manual de metodologia da pesquisa científica*. EB/CEP: Rio de Janeiro, 2007.
- NIPASSA A. Júlio, Orlando., *Autonomia e Dependência da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano em Moçambique*. ISCTE: Lisboa, 2016.
- PASQUINO, Gianfranco., *Curso de Ciência Política*. Bolonha: Principia, 2002.
- PEDONE, Luiz., *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. FUNCEP: Brasil, 1986.
- PROCOPIUCK, Mário., *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e avaliação; Governação e redes de políticas e administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.
- PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD., *Sociedade Civil e as Políticas Públicas*. Lisboa – Portugal, 2016.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, LucVan. *Manual de investigação em ciências sociais: trajectos*, 4ªed. Gradiva: Portugal, 2005.
- RUA, Maria das Graças., *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. ENAP: Brasília, 1997.
- SEVERINO, Joaquim António. *Metodologia do trabalho científico*, 23ªed. Cortez: São Paulo, 2007.
- SITOE. J. Eduardo., *Políticas Públicas*. Maputo, 2006.

SIDNEY S. Mara., *Policy Formulation: Design and Tools*. In FISCHER, Frank. SIDNEY S. Mara *et.al. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press: Boca Raton, 2007.

SOUSA, Celina., *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Porto-Alegre, 2006.

TEIXEIRA, Celso Elenaldo., *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Brasil, 2002.

TOPSØE-JENSEN, Bente *et.al.*, *Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique*. Moçambique, 2015.

WORLD BANK., *Moçambique Avaliação da Pobreza: Crescimento Forte, mas não partilhado*.

### **Documentos Consultados**

Estatutos da OTM-Central Sindical, OTM-CS – VI CONGRESSO

Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD)., *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*, Moçambique, 2010

Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., *Política de Emprego*, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2016

Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., *Plano de Acção da Política de Emprego*, aprovada pelo Conselho de Ministros, no dia 31 de Janeiro de 2018

Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS)., *Boletim Informativo do Mercado do Trabalho 2015/2016 - N°1*, 2015

República de Moçambique., *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação*, Maputo, 2003

### **Entrevistas realizadas**

Entrevistamos a Directora Nacional de Emprego, Marta Mate representante do Conselho Consultivo do Trabalho (CCT) – Ministério de Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS) no mês de Junho de 2020.

Entrevistamos a Assistente na Área de Relações Jurídico-Laboral e Social, a senhora Célia Langa representante da Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS) no mês de Julho de 2020.

Igualmente, entrevistamos o Chefe de Gabinete e de Secretário-Geral, o senhor Florêncio Quietane representante da Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM-CS) no mês de Abril de 2019.

## **Anexos**

## **Guião de Entrevistas**

Questões direccionadas à Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) e o Conselho Consultivo de Trabalho (CCT) em representação do Ministério de Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS).

- Quantos actores políticos participaram no processo da elaboração da proposta da política de emprego?
- Qual foi o critério aplicado para a escolha dos actores que participaram na elaboração da proposta da política de emprego?
- Em que período foram realizadas as consultas à nível das províncias?
- Quanto tempo durou o processo da elaboração da proposta da política de emprego?
- Que factores impulsionaram a participação política da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) na elaboração da política de emprego?
- Que estratégias de participação política foram adoptadas pela Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) durante a elaboração da política de emprego?
- Qual é a percepção do MTESS (Governo) sobre a participação da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) na elaboração da política de emprego?
- Em que medida os critérios usados pelo MTESS (Governo) garantem uma participação democrática da OTM-CS na elaboração da política de emprego?
- Como é feita a implementação da política de emprego?