Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AMBASSADE DE FRANCE AU MOZAMBIQUE
SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE: ACTORES EM MOVIMENTO

Redacção: Janaína HOMERIN
Estagiária no SCAC de Maputo – Moçambique
Janeiro a Junho de 2005

Service de coopération et d'action culturelle
Avenida Julius Nyerere, 2385 - CP 491 - Maputo - Mozambique
Téléphone (258-21) 49 10 19 - Télécopie : (258-21) 49 16 66 - mail: scac@tvcabo.co.mz

Aviso

O presente documento reflecte apenas a opinião da responsável pelo estudo e não compromete de nenhuma forma, neste momento, a Embaixada de França em Moçambique.

Agradecimentos

Tentar elaborar uma *cartografia* da sociedade civil moçambicana só foi possível graças à colaboração de numerosos interlocutores.

Desejo agradecer de igual modo e especialmente a todas as pessoas que me receberam e me abriram de boa vontade as portas da sua organização para facilitar este trabalho de inquérito. Desejo ainda expressar a minha sincera gratidão a todos os meus interlocutores, moçambicanos e internacionais que, para além das informações objectivas, não hesitaram em me transmitir o seu sentimento, as suas reflexões ou as suas interrogações a propósito deste vasto tema que é a sociedade civil moçambicana.

Agradeço por outro lado à Sra Louise AVON, Embaixadora de França em Moçambique, que deu o seu acordo para a realização deste estágio, bem como ao Sr. Charles SEIBERT, Conselheiro de Cooperação e de Acção Cultural, pela disponibilidade e os instrumentos colocados à minha disposição pelo seu serviço.

Da mesma forma quero agradecer igualmente ao Sr. José DA COSTA, Adido de Cooperação junto do SCAC de Maputo, que propôs a realização deste estudo, tomou a seu cargo a sua orientação e o acompanhamento do mesmo.

Finalmente, gostaria de agradecer ao Sr. Matthieu GARDON-MOLLARD, encarregue, por via do acompanhamento do Fundo Social de Desenvolvimento, das relações com a sociedade civil e que acompanhou a elaboração deste documento.

Resumo do relatório

O SCAC da Embaixada de França em Maputo, levou a cabo um estudo sobre a situação actual da sociedade civil (SC) em Moçambique. Para tal, foi mobilizada uma estagiária durante seis meses. O campo de estudo foi amplamente definido em referência aos actores não estatais (ANE), também chamados organizações da sociedade civil (OSC), assim apelidados pela União Europeia por ocasião dos acordos de Cotonou de 2000, que incluem as Organizações Não-Governamentais (ONG), as Organizações Comunitárias de Base (OCB), as congregações religiosas, as associações económicas, os sindicatos e os agentes económicos do sector privado.

A realização deste estudo insere-se no âmbito da acção da França a favor da promoção da boa governação social no seio dos países dependentes da zona de solidariedade prioritária (ZSP). O seu objectivo era elaborar uma «cartografia» dos actores não estatais moçambicanos devendo permitir à Embaixada de França, por um lado, obter uma visão da composição dos OSC assim como das suas forças e fraquezas e, por outro lado, possuir elementos que apoiem a escolha desses parceiros sociais no momento da elaboração do documento quadro de parceria (DQP).

Tendo em vista os seus objectivos, o estudo concentrou-se deste modo sobre o sector associativo, que constitui aliás uma forte componente das OSC moçambicanas, ainda que a análise da realidade dos agentes económicos seja mencionada.

O tratamento desses agentes permitiu o exame de uma amostra representativa, maioritariamente concentrada em Maputo, de 69 entidades, das quais 57 organizações locais e 12 ONG internacionais, mobilizando um orçamento total de perto de 78.000.000 USD e empregando cerca de 4.200 pessoas.

Uma sondagem publicada em 2004 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) indicava que o país contava com 4.217 instituições de objectivo não lucrativo, das quais quase 18% se concentravam em Maputo, ou seja 758 unidades. É muito interessante notar que este número é superior às 605 administrações públicas presentes na capital.

A principal característica das OSC moçambicanas é a sua fragilidade institucional, que se declina em vários aspectos: más condições materiais, baixo nível de qualificação do pessoal, fraca participação voluntária, dificuldade em se situar de forma credível face às autoridades públicas … Esta situação parece resultar por um lado, em grande parte, do peso da história política do país, em que o poder esteve sempre centralizado (época colonial, guerra, regime socialista) e em consequência, por outro lado, da recente

emergência dos actores sociais não estatais. O aparecimento destes últimos e a cultura de expressão que daí resulta, data com efeito de há uma quinzena de anos. Daí talvez o fraco grau de organização da sociedade civil em estruturas sólidas e eficazes. Em fase de consolidação, essas OSC não operam ainda como um corpo social homogéneo. Por outro lado, também não aparecem como actores totalmente credíveis perante as autoridades políticas nem mesmo perante as populações que são supostas representar.

As OSC moçambicanas não se organizam segundo o esquema tradicional de pirâmide, em que as entidades se encaixam no seio de colectivos cada vez mais gerais. Pelo contrário, elas formam uma rede em que os dirigentes possuem uma fraca capacidade coordenadora.

Um factor que atrasa o desenvolvimento das OSC em Moçambique é a sua pesada dependência financeira para com os doadores internacionais. Uma ampla maioria de OSC não funciona sobre uma estrutura financeira estável, mas graças aos fundos desbloqueados por financiadores estrangeiros com base em projectos específicos. A falta de capacidade em obter fundos próprios coloca em perigo a continuidade de muitas OSC, que têm dificuldade em sobreviver entre dois projectos. Este fenómeno induz uma outra consequência que é a raridade de OSC especializadas. Sem uma base financeira estável, as OSC dificilmente têm capacidade para implementar programas técnicos ou a longo prazo. Um bom número de OSC exerce pois actividades mais generalizadas, intervindo à medida das prioridades dos doadores e muitas vezes com um fraco grau de tecnicidade.

Moçambique comprometeu-se política e juridicamente na via da boa governação, e procura os meios para aplicar essa escolha. O país proclamou na sua Constituição o respeito pelas liberdades fundamentais tais como a liberdade de expressão, de associação ou a liberdade sindical. Contudo, o dispositivo legal continua a ter lacunas, sendo apenas uma lei a reger o conjunto das organizações da sociedade civil (OSC), excepto no que respeita às fundações. A lei sobre a liberdade de associação de 1991 é um texto uniforme que se aplica, à falta doutro, a todas as formas de OSC: igrejas, ONG, associações profissionais, associações de assistência…

No entanto, o objectivo principal deste processo de democratização passa igualmente, segundo nos parece, pela participação dos agentes da sociedade civil na coordenação política do país, no quadro de uma parceria reforçada entre o Estado e esses agentes sócio-económicos. Porém, estes últimos não aparecem actualmente como parceiros suficientemente estruturados face ao indispensável diálogo político com o Estado. A participação das OSC é observada sobre certos assuntos específicos de carácter sectorial (SIDA, luta contra a pobreza…), mas permanece mais frequentemente ao nível de consulta que de negociação. Isso é sem dúvida mais fruto de uma falta de tradição política participativa que de uma vontade de marginalização por parte do Estado.

A articulação das OSC com o Estado denota aliás uma certa ambivalência. Observamos em Moçambique um fenómeno de permeabilidade entre a esfera do poder de decisão e as OSC. Não é raro que algumas pessoas façam um vaivém entre uma função pública e o meio associativo, acumulando os dois cargos com os conflitos de interesses que isso pode

causar. Essa situação mancha de facto a representatividade de uma parte das OSC moçambicanas. Afastadas das comunidades de base e próximas do poder político, elas beneficiam de uma boa estruturação organizacional mas a sua legitimidade social encontra-se assim diminuída.

Paralelamente, o país conta com uma constelação de pequenas organizações comunitárias de base, emergentes de uma vontade popular espontânea, beneficiando de um forte capital social. São precisamente essas estruturas de base que menos participam na conciliação política e sofrem de uma grande fraqueza institucional. Essas OSC são inúmeras e, por enquanto, o Estado não possui nenhum meio efectivo de acompanhar o seu desenvolvimento. A implementação de uma estratégia de apoio à boa governação ao nível do desenvolvimento local, permitiria a essas OCB desempenhar plenamente o seu papel de parceiras sociais à sua verdadeira escala.

É também necessário assinalar um fenómeno fortemente presente de hierarquização no seio de um número considerável de OSC moçambicanas. Observamos muitas vezes a existência de estruturas burocráticas, rígidas, que permitem a manutenção de uma certa cultura de "chefia" (prestígio e estatuto social pelo facto de ser o responsável de uma ONG, de lidar com parceiros internacionais…). Os exemplos de associações regidas de acordo com um modelo de participação horizontal não são maioritários. Esta **falta de democracia interna** é um travão a uma dinâmica potencialmente mais eficaz na realização das suas actividades.

Notamos contudo uma evolução em curso no seio das OSC moçambicanas: consciente da sua fraqueza, a família das OSC procura consolidar as suas conquistas e fazer evoluir as suas práticas. O contexto é favorável a uma tal iniciativa. Globalmente Moçambique está no bom caminho tendo em vista um enraizamento sustentável de um regime democrático e de um Estado de Direito. O país assumiu compromissos difíceis de realizar, mas o conjunto dos parceiros internacionais está de acordo em dizer que as políticas do Governo seguem na boa direcção. Na óptica da boa governação, é preciso sublinhar os espaços de diálogo entre os diferentes actores políticos, como por exemplo o PARPA II ainda em curso. O documento de base sobre a estratégia de luta contra a pobreza foi discutido e elaborado de acordo com um processo de conciliação entre o poder de decisão político e os porta-vozes dos cidadãos.

Esse compromisso dos parceiros internacionais em apoiar os esforços de Moçambique na sua luta contra a pobreza, implica de facto a necessidade para a comunidade internacional de se assegurar da existência de parceiros sociais de qualidade. Cabe hoje às OSC moçambicanas responder a essas expectativas, sabendo que o contexto actual representa para elas uma boa oportunidade.

Sumário

1. **Introdução**……...…….. p.11

1.1. Contexto……...…….. p.11

1.2. Objecto do estudo……..…..……. p.11

1.3. Definição da sociedade civil……...…..……. p.12

1.4. Delimitação do campo do estudo……. p.13

1.5. Metodologia……. p.14

1.6. Desenvolvimento do inquérito…… p.15

2. **Panorama da sociedade civil moçambicana**…… p.16

2.1. Entidades recenseadas…….…… p.16

2.2. Empregos gerados …… p.17

2.3. Sectores de actividade…….. p.18

2.4. Massa financeira…… p.19

2.5. Composição das organizações…… p.21

2.6. Antiguidade média das organizações……..…… p.22

2.7. Alcance geográfico…… p.22

2.8. Influências sofridas……..…… p.22

3. **Análise do estádio actual da sociedade civil em Moçambique**……. p.24

3.1. Estádio embrionário …… p.24

A. – Peso da história política do país…… p.24

- *Emergência de uma cultura de expressão dos agentes não estatais*... p.24
- *Valorização recente da iniciativa privada*……..……. p.25

B. – Nebulosa das organizações da sociedade civil (OSC)..... p.26

- *Uma legislação inadaptada*.....
- *A sociedade civil não opera como um todo*.....
- *Rede das OSC*.....
- *Ineficácia dos Fórums de ONG*.....

3.2. Fraqueza institucional..... p.31

A. – O movimento associativo requer investimentos..... p.31

B. – Baixo nível de qualificação..... p.32

3.3. Exemplos de iniciativas interessantes..... p.32

A. – Três OSC diferentes: UNAC - GMD - CTA..... p.32

B. – Um bom exemplo de estruturação de OSC: as congregações religiosas..... p.35

3.4. Orientação das prioridades políticas pelos doadores. p.36

A. – Principais doadores p.36

B. – Dependência financeira..... p.37

- *Viabilidade ameaçada*..... p.37
- *Escassez de OSC especializadas*..... p.38

C. – Aspectos ligados à cooperação mediante projectos..... p.38

- *Inadequação entre as condições da ajuda e a realidade moçambicana*..... p.39
- *Harmonização das condições*..... p.39
- *Pequenas associações desfavorecidas*..... p.40
- *Orientação das actividades das OSC*..... p.40

D. – Aspectos ligados ao apoio orçamental ao Governo..... p.41

- *Dependência do Aparelho de Estado local*..... p.41
- *O Estado não é o único mestre do impulso político*..... p.41

3.5. As ONG internacionais concebidas mais como "solução" do que como "instrumento" do desenvolvimento… p.42

A. - Da ajuda humanitária à ajuda ao desenvolvimento……. p.42

B. - Canal de formação…….…….. p.43

C.- Captação da mão-de-obra qualificada pelas instituições internacionais…… p.43

D.- Dificuldades relativas à apropriação dos mecanismos de ajuda pelos actores locais… p.44

E. - Necessidade de redefinir as abordagens…… p.45

3.6. Participação limitada da sociedade civil na coordenação política……...…….. p.45

A. - Articulação com o Estado…… p.45

- *O Governo parece ter uma visão reduzida do papel da SC*… p.45
- *A sociedade civil pretende que o Estado assuma as suas responsabilidades* p.47
- *Um exemplo de parceria com o Estado*…….…… p.47
- *Uma parceria social pública/privada difícil de realizar*……. p.48
- *Tomada de iniciativas pelas empresas privadas*…….. p.48

B. – Liberdade de expressão dos actores não estatais…..…… p.49

- *Um direito reconhecido*…….…… p.49
- *…por vezes tentado em ser limitado: o* **exemplo dos média**…… p.49

C. - Caracterização da participação…….…. p.50

- *Mecanismos de participação*…….…… p.50
- *Efectividade da participação*…… p.51
- *Importância da participação*…… p.51
- *Momento da participação*……..…… p.51
- *Sociedade civil contestatária não politizada*…….……... p.52

3.7. Representatividade das OSC: um dado muito variável…..…… p.52

A. – Configuração da sociedade civil em Moçambique……. p.52

B. – Capital social……..p.53

- *Capacidade orgânica de ser representativa*……. p.53
- *Legitimidade*……..……. p.55

C. – Ausência de democracia participativa no seio das OSC……..……..…p.56

- *Forte burocratização do movimento associativo*……..……. p.56
- *Um voluntariado muito limitado*…….…….…… p.57

3.8. A boa governação como objectivo afixado…..……. p.58

A. – Um compromisso real mas difícil de realizar……. p.58

B. – O exemplo da área social……...……..…… p.58

C. – Boa governação alcançada? ……..…… p.60

4. Conclusões e propostas..……...…… p.60

A. – Apoio à sociedade civil…….…… p.61

B. – Caracterização dos agentes económicos...…… p.62

C. - Perspectivas…… p.63

1. Introdução

1.1. Contexto

Deepois do fim da guerra civil em 1992, Moçambique é um país em paz que oferece ao regime democrático a possibilidade de se enraizar. A Constituição de 1990 proclama oficialmente o multipartidarismo, a economia de mercado e o respeito das liberdades fundamentais. A nova Constituição promulgada em 2004 mantém esses mesmos princípios.

A noção de Estado sofreu por consequência transformações essenciais desde a Independência do país. Parece no entanto que, apesar da existência de um quadro legal favorável, os cidadãos moçambicanos devem ainda apropriar-se, na prática, dos mecanismos de aplicação dos princípios democráticos doravante estabelecidos. Com efeito, é necessário fazer uma distinção entre o conhecimento da existência dessas leis e liberdades, a interiorização ou apropriação do que o seu conteúdo induz no dia a dia e, finalmente, a experiência para implementar esses instrumentos disponíveis.

1.2. Objectivo do estudo

O Serviço de Cooperação e de Acção Cultural (SCAC) da Embaixada de França em Maputo tem por vocação apoiar os actores locais que trabalham a favor do desenvolvimento. Isso implica, nomeadamente, estabelecer uma relação de parceria com os interlocutores da sociedade civil. Nesse âmbito, é-lhe portanto indispensável ter um conhecimento, o mais objectivo possível, dessa componente de Nação moçambicana.

O SCAC pretendeu portanto elaborar uma "cartografia" da sociedade civil, permitindo descrever as suas características principais. Trata-se de analisar nomeadamente:

- a sua fase de evolução
- a sua composição
- as suas áreas de intervenção
- a sua articulação com o poder
- a sua capacidade participativa

O estudo tem igualmente por objectivo recolher informações sobre os interlocutores encontrados, destinadas a alimentar a base de dados "BDSOCCIV", consultável pelos serviços da Embaixada.

1.3. Definição da sociedade civil

A expressão "sociedade civil" não possui apenas um significado, sendo propostos vários sentidos por fontes diferentes[1]. Este aspecto de definição múltipla não favorece a compreensão da idéia *de organização cidadã* num país como Moçambique, em que a experiência democrática é relativamente recente. O papel de grupo de pressão da sociedade civil e o seu lugar como parceiro do Governo, cuja vocação é participar (de uma forma que ainda está por determinar) na governação de um Estado, não estão até ao momento totalmente assimilados. Essa falta de compreensão parece atingir tanto as esferas de decisão como uma boa percentagem dos próprios actores não estatais.

A sociedade civil refere-se habitualmente às formas de organização dos cidadãos que não se inserem nem no sector público nem no privado, ou seja, globalmente, o meio associativo. Não obstante, em Moçambique como mais geralmente noutros lugares, o sector privado contribuiu consideravelmente para a sensibilização acerca de inúmeras problemáticas ligadas ao desenvolvimento. Paralelamente, as organizações tradicionais da sociedade civil tais como as ONG, as empresas e sobretudo as associações económicas, desempenharam um papel importante perante o Estado ou em parceria com este, especialmente nas áreas da legislação comercial, do desenvolvimento de infrastruturas ou das políticas de redução da pobreza.

Esta percepção levou a União Europeia a propôr o conceito de **actores não estatais** (ANE), tais como são designados pelo artigo 6 do Acordo de parceria assinado entre a UE e os países ACP em 2000 (Acordos de Cotonou). O texto inclui expressamente entre os ANE o sector privado e os parceiros económicos e sociais (organizações sindicais incluídas). Assim, os ANE são organizações nascidas da vontade dos cidadãos, com ou sem objectivo lucrativo, independentes do Estado, e cujo objectivo é promover um tema ou defender interesses supostamente comuns a uma maioria de cidadãos. Foi esse o sentido escolhido neste estudo, equivalente ao de «**organizações da sociedade civil**» (OSC).

Convém por outro lado mencionar que os sistemas tradicionais de entreajuda desempenham um papel importante na sociedade moçambicana. Algumas "escolas" incluem esses tipos de organização da população entre a panóplia das formas de expressão da sociedade civil. Sem pôr em causa a exactidão deste conceito, em referência todavia à norma europeia mencionada, esses mecanismos informais não foram tomados em conta aquando deste inquérito, na medida em que esta realidade constitui em si um campo de estudo específico.

[1] A Agência norueguesa de desenvolvimento NORAD define a sociedade civil de acordo com os seus actores, reagrupando todas as organizações não estatais. Ao passo que, segundo a USAID a sociedade civil define-se pela sua função de vector de democratização. É composta por organizações não estatais envolvidas na adopção e consolidação das reformas democráticas.

Por esse motivo, os organismos analisados neste estudo foram todos **formalizados e possuem um estatuto jurídico reconhecido.** Essas entidades são de tipos diferentes e têm por objectivo abranger um leque alargado: ONG, congregações religiosas, associações económicas, sindicatos profissionais, empresas privadas, cooperativas…

1.4. Delimitação do campo do estudo

A cartografia das OSC não pretende ser exaustiva, mas sim dar uma visão analítica da situação actual. Para tal, preferimos escolher e examinar uma **amostra dessas OSC**, representando diferentes níveis de estruturação e seleccionadas entre diferentes sectores de actividades.

Todavia, perante as suas finalidades, o estudo concentrou-se sobretudo sobre o sector associativo, que constitui por outro lado uma forte componente das OSC moçambicanas, ainda que a análise da realidade dos agentes económicos seja mencionada.

Para seleccionar as OSC, o nosso instrumento inicial foi a lista de membros do mais importante fórum de ONG: LINK. Em Dezembro de 2004, este fórum agrupava um total de 235 membros, ou seja 172 organizações nacionais, 51 organizações internacionais e 12 observadores tais como a Embaixada de Portugal, o PNUD, o Banco Mundial ou a Fundação Aga Khan.

Para além dos membros da LINK foi decidido alargar o campo das nossas pesquisas a outras OSC mais atípicas. Afastando-se um pouco do modelo das ONG de assistência ao desenvolvimento, elas oferecem uma visão mais ampla da composição da sociedade civil em Moçambique; por exemplo a *Cruzeiro do Sul*[2] ou a FEMA[3], identificadas por outros meios (personalidades influentes, pesquisa internet, recomendação através de outros doadores…).

O estudo de terreno foi empreendido de Janeiro a Março de 2005, limitado à zona urbana de Maputo (distritos da Matola e Machava). Não foi possível a deslocação ao interior do território.

A fase de entrevistas levou ao exame de 69 entidades, das quais 57 organizações nacionais e 12 ONG internacionais. Além da amostra de OSC encontradas, foram auscultados três doadores[4] quanto ao seu parecer para com os seus parceiros locais.

[2] Associação que se apresenta como um instituto de investigação, composto por universitários voluntários.
[3] Fórum de empresas envolvidas pelas questões de meio ambiente e de desenvolvimento sustentável.
[4] DFID – União Europeia – Cooperação Suiça.

1.5. Metodologia

Escolha dos instrumentos

As fontes de informação sobre as OSC são extremamente lacunares em Moçambique. Internet, fóruns de ONG e administrações públicas dispõem muitas vezes de dados incompletos e as actualizações são irregulares. Os inquiridores preferiram portanto privilegiar o método de entrevista com os responsáveis das organizações. Foi elaborado um guia de entrevistas.

Os encontros foram conduzidos com a ajuda de um questionário semi-aberto elaborado pelo SCAC[5] e geralmente seguidos por visitas às instalações. O questionário visava obter informações de base tais como:

- a designação e o objecto da entidade,
- o(s) sector(es) de actividades,
- os projectos e acções concretas,
- o estatuto jurídico e o modo de funcionamento,
- os recursos,
- os efectivos…

Os encontros deveriam também fornecer elementos de apreciação sobre:

- a qualidade da acção empreendida,
- as eventuais tendências partidárias ou religiosas,
- a viabilidade da organização e o seu grau de seriedade,
- a compatibilidade com os objectivos e procedimentos da cooperação francesa.

As fichas de entrevista constituem um material de trabalho não elaborado e, por consequência, não comunicável.

Selecção das OSC da amostragem

Foi dada prioridade aos actores locais. Os encontros mostraram contudo a participação activa de muitos actores internacionais. Foram igualmente contactadas as organizações internacionais mais frequentemente citadas pelas OSC locais como sendo seus parceiros (entenda-se *"financiadores"* na maioria dos casos).

Com o objectivo de melhor apreender e compreender os diferentes tipos de OSC, escolheu-se proceder por painéis de sectores de actividades. Encontrou-se um número equivalente de entidades para cada preocupação maior ligada às questões de desenvolvimento: infância, SIDA, mulher, agricultura… O mesmo processo foi utilizado para definir categorias de organizações: associações profissionais, ONG, organizações comunitárias de base (OCB), sindicatos…

[5] Anexo 1.

1.6. Desenrolar do inquérito

Contactos

a) Para ter uma visão de conjunto, as primeiras OSC contactadas foram as redes temáticas.

No entanto, tendo os contactos começado em meados de Janeiro coincidiriram com dois eventos que atrasaram várias semanas uma parte dos encontros. Por um lado, as férias de fim de ano dos moçambicanos e por outro, a realização do Fórum Social Mundial de Porto Alegre. Ainda que nem todas tenham participado[6], muitas OSC estavam aí representadas por parceiros e acompanharam as discussões que tiveram lugar ao longo de todo o período de duração do Fórum. Para algumas OSC justificou-se a afectação de uma pessoa na redacção de actas, na preparação de documentos para facultar aos correspondentes no local, etc …

Para contornar essa falta de disponibilidade, o contacto com organizações de menor envergadura teve início simultâneamente.

b) Para além da questão do calendário, a principal dificuldade consistiu em obter as coordenadas exactas das OSC. Não existe nenhum registo oficial, e os poucos instrumentos disponíveis estão na sua maioria incompletos e têm informação reduzida. A própria lista da LINK, principal fonte de informção ao nível nacional, não está actualizada[7].

Durante a fase de marcação de encontros, cerca de **um terço** das organizações não pôde ser contactada. A dificuldade consistia em saber se se tratava de uma simples mudança de número de telefone, de uma mudança de endereço ou do desaparecimento de facto da instituição …

Uma vez estabelecido contacto, as OSC propuseram fácilmente encontros. Apenas duas grandes OSC foram difíceis de encontrar.

Receptividade dos interlocutores

Globalmente o estudo teve uma boa aceitação. Os interlocutores mostraram-se muito receptivos pela iniciativa de uma Embaixada se deslocar para visitar as suas instalações, conhecer as suas dificuldades e os seus sucessos. De todas as entidades contactadas, apenas a Igreja Universal do Reino de Deus se mostrou reticente, propondo finalmente um encontro para 26 de Maio, demasiado tarde para a realização do inquérito.

---

[6] De sublinhar que além de grandes organizações como a FDC, algumas pequenas estruturas locais foram apoiadas por organizações estrangeiras e puderam ir ao Fórum, como foi o caso da Associação dos Trabalhadores do Sector Informal de Maputo, ASSOTSI.

[7] Actualmente a LINK leva a cabo uma reactualização dos dados.

Os diferentes grupos de OSC encontrados (ONG, sindicatos, congregações religiosas…) submeteram-se de bom grado ao método proposto. Apenas as questões de ordem financeira, ainda que tratadas na forma de estimativas, é que foram por vezes evitadas ou deliberadamente ignoradas.

2. Panorama da sociedade civil moçambicana

O Instituto Nacional de Estatística (INE[8]) efectuou no último trimestre de 2004 um recenseamento das instituições de carácter não lucrativo presentes no território. O campo do recenseamento foi amplamente definido, cobrindo todas as organizações de cidadãos fora da esfera estatal e familiar (ONG, sindicatos, igrejas, associações de base…). A publicação do inquérito inicialmente previsto para Abril/Maio de 2005, foi atrasada até Fevereiro de 2006.

Por conseguinte, as indicações que se seguem baseiam-se nas informações relativas às instituições de carácter não lucrativo presentes no relatório sobre o **recenseamento das empresas** publicado pelo INE em 2004 [9] e sobre os dados recolhidos junto da amostragem de OSC encontradas.

2.1. Entidades recenseadas

Globalmente, recensearíamos mais de 4.000 instituições com objectivo não lucrativo trabalhando em Moçambique (constituindo estas uma das componentes das OSC).

De uma população activa declarada de 521.207 em 2004 (este número parece ter diminuído em 2005 cf. p.58), essas instituições de carácter não lucrativo chamariam a si 9% dos assalariados, (ou sejam 46.567 empregos). De notar, para além disso, que sendo o número de empregos no seio das ONG internacionais de 4.582, representam pois 0,9% do total dos empregos declarados. Por outro lado, o mundo das OSC (incluindo entre elas as instituições de carácter não lucrativo) não constitui excepção à regra quanto à existência de empregos ditos informais no seu seio, por natureza difíceis de quantificar.

[8] *Instituto Nacional de Estatísticas.*

[9] *Censo às Empresas (CEMPRE).*

Quadro. 1 – Repartição das entidades económicas à escala nacional

Entidades	Unidades recenseadas	Empregos gerados	Proporção dos empregos declarados
Administrações Públicas	12.196	173.495	33%
Empresas	31.735	301.145	58 %
Inst. de carácter não lucrativo	4.217	46.567	9 %
Total	48.148	521.207	100%

Fonte CEMPRE – INE 2004

Quadro. 2 – Repartição das entidades económicas em Maputo

Entidades	Unidades recenseadas	Empregos gerados	Proporção dos empregos declarados
Administrações Públicas	605	57.286	26%
Empresas	8.823	141.009	63%
Inst. de carácter não lucrativo	758	24.153	11%
Total	10.186	222.448	100%

Fonte CEMPRE – INE 2004

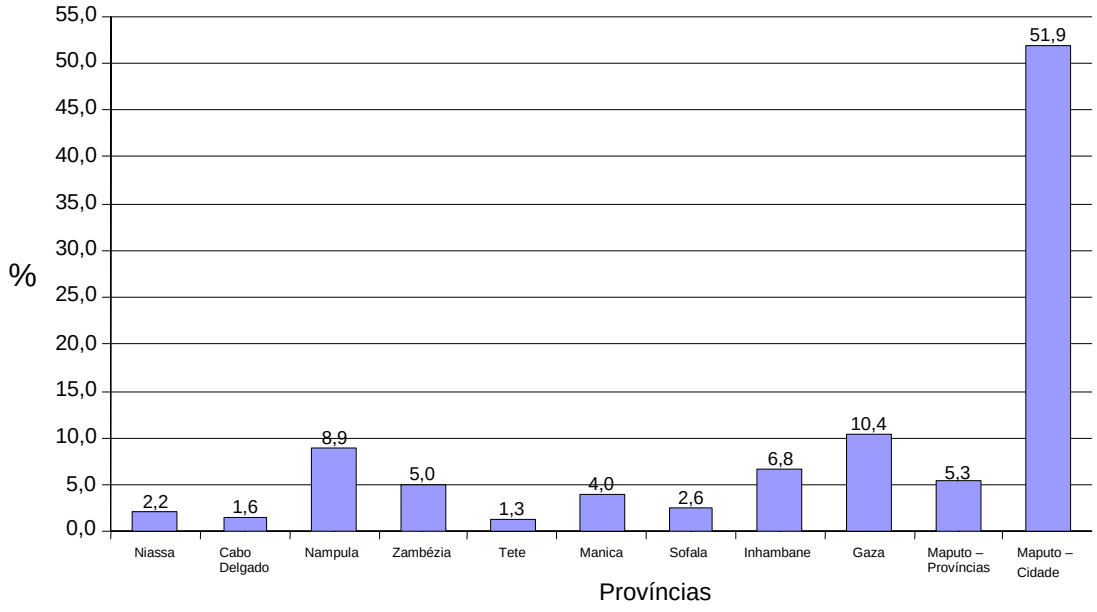
O conjunto desses dados (confirmados pelos quadros em anexo), leva-nos a dizer que as OSC representam finalmente uma fonte de emprego bastante consequente que deveria desenvolver-se ainda mais no decurso dos próximos dez anos.

2.2. Empregos gerados

No referente à amostra estudada, sobre um total de 57 organizações nacionais, os empregos elevam-se a cerca de 4.200, sabendo que mais de metade depende do sector privado.

Calcula-se em cerca de 750 os empregos ocupados por assalariados moçambicanos no seio das 12 ONG internacionais contactadas.

Diag. 3 – Repartição dos empregos por províncias



Fonte CEMPRE – INE 2004

De acordo com o recenseamento das empresas levado a cabo pelo INE e citado anteriormente, num total de 4.217 unidades, Maputo-Cidade reúne 758, ou seja 18% do total das instituições de carácter não lucrativo. Ora, 18% do total das unidades emprega quase 52% do total dos assalariados do sector, ou sejam 24.153 pessoas sobre um total de 46.567.

O CEMPRE indica igualmente que se concentram na Província de Nampula mais de 20% das instituições de carácter não lucrativo, equivalente a 878 unidades. No entanto, ainda que mais numerosas que em Maputo, as instituições presentes na Província de Nampula empregam 4.157 assalariados, ou seja 8,9% do total da mão-de-obra do sector.

Isto dá uma idéia de qual o tipo de estruturas de OSC que prevalece fora de Maputo, ou seja, uma constelação de pequenas associações.

2.3. Sectores de actividades

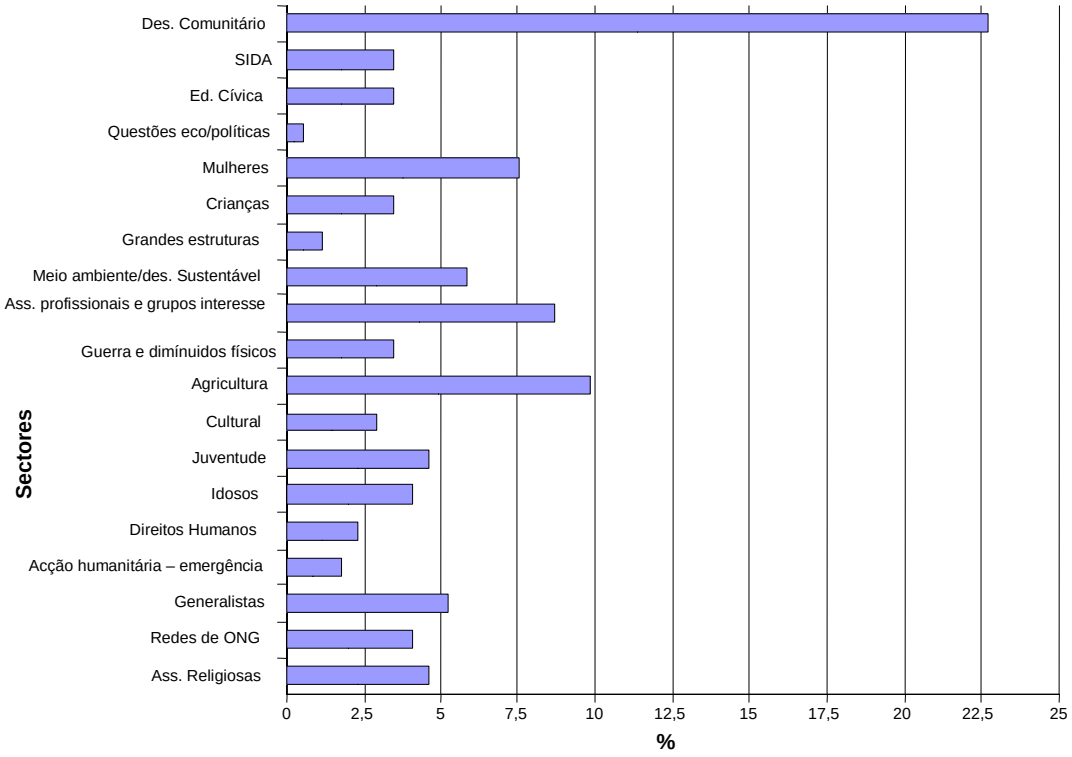
Ainda que o nosso estudo tenha tido por óptica analisar um número equivalente de OSC em cada categoria, é preciso ter consciência do peso relativo dos diferentes sectores de actividades.

Para tal, escolhemos analisar a lista dos 172 membros nacionais do fórum de ONG, LINK.

As organizações de ajuda ao desenvolvimento comunitário são as mais numerosas, mas não são homogéneas. O termo "desenvolvimento comunitário" é genérico e engloba diversos tipos de acção: promoção de actividades de produção de riqueza, melhoria das condições de habitação, de saúde... de uma comunidade mais ou menos espalhada. Para além disso, o número tão elevado de OSC nessa área deve-se ao facto de agrupar uma constelação de pequenas associações de base.

O sector agrícola é a segunda área em que as OSC são mais numerosas. A fragilidade dos sistemas de produção e de distribuição de alimentos é a principal razão. Tanto mais que a agricultura é vista como o vector prioritário do desenvolvimento económico do país. As actividades principais são o micro-crédito, as técnicas de optimização do rendimento agrícola e a diversificação dos recursos.

Diag. 4 – Sectores de actividades das OSC em Moçambique



Fonte: classificação por sectores dos membros nacionais do Fórum LINK.

2.4. Massa financeira

Em Moçambique, o orçamento manipulado por cada OSC é muito variável, sobretudo em Maputo. Na capital coabitam algumas micro-estruturas como as associações de bairro, as organizações nacionais mais sólidas (FDC, Conselho Cristão de Moçambique…) e importantes ONG internacionais.

Uma parte importante do orçamento das OSC é financiado pelas ONG internacionais, quer através da implementação de projectos quer através dos mecanismos de *capacity building.* Ora a contabilidade dessas ONG não constitui objecto de nenhum acompanhamento por parte dos poderes públicos. Portanto é extremamente complicado ter uma idéia correcta dos movimentos financeiros que fazem. A capacidade financeira dessas entidades, algumas das quais manipulam somas consideráveis, permanece um dado bastante opaco. Além disso, essas entidades cobrem muitas vezes um painel diversificado de acções, tornando arriscado o cálculo do seu orçamento a partir do financiamento de alguns projectos. Por outro lado, não foi possível recolher informações quanto aos custos salariais suportados, sabendo que existe uma diferença entre o pessoal expatriado e o pessoal local.

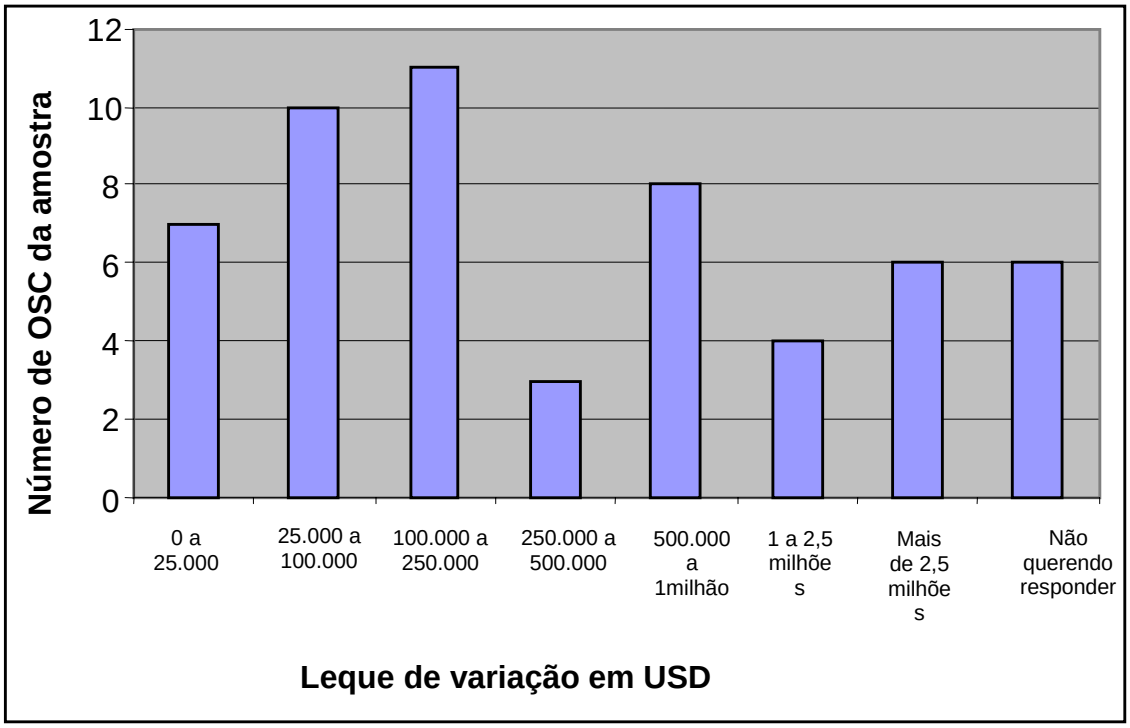
Os doadores (bi ou multilaterais) devem comunicar o montante da sua ajuda pública ao desenvolvimento (APD) à Direcção Nacional de Planificação do Orçamento do Ministério das Finanças. Mas esses números correspondem à APD global, sem que sejam especificados os capítulos. Particularmente, não é detalhada a parte da ajuda atribuída aos intervenientes não estatais.

Existe uma distância considerável entre o orçamento das pequenas associações de base (tão numerosas e por isso inumeráveis) e as grande estruturas nacionais como a Caritas de Moçambique. Levanta-se assim um obstáculo suplementar à avaliação da massa financeira que representam as OSC.

Este estudo não correrá o risco de adiantar números sobre o montante global dos movimentos financeiros dos actores não estatais em Moçambique. É contudo possível tirarem-se conclusões da análise da amostrgem de OSC e fornecer pistas de reflexão sobre o seu volume financeiro.

Do total das 57 OSC nacionais encontradas, uma vez retiradas as duas empresas de responsbilidade limitada, mCel e STV, ficam 55 das quais 49 aceitaram fornecer o seu orçamento. A média do total dos diferentes orçamentos ultrapassa os 50 milhões de USD.

Diag. 5 – Exposição sumária do orçamento da amostra de OSC contactadas



Fonte: dados calculados a partir da amostra de OSC, excepto as duas empresas privadas mCel e STV

No que respeita à origem desses recursos, cabe-nos sublinhar que perto de 70% das OSC são completamente dependentes de fundos externos. Apenas 18% das OSC que encontrámos são autónomas, sabendo que se trata essencialmente de associações económicas e profissionais que vivem da contribuição dos seus membros. Também a percentagem de organizações auto-financiadas deve ser bastante inferior à escala nacional.

É preciso sublinhar que os sindicatos profissionais não vivem apenas das contribuições dos trabalhadores afiliados. Não beneficiam de financiamentos estrangeiros mas sim de subsídios do Estado. [10]

2.5. Composição das organizações

Recenseámos várias OSC que se definem como redes temáticas (*Rede de ONG contra a droga, Rede de ONG moçambicanas na luta contra a pobreza, Fórum Mulher*…). Perto de 30% das OSC contactadas têm vocação para funcionarem como redes. Exceptuando essas instituições, a maioria das organizações são compostas por membros individuais.

[10] À excepção da Confederação Nacional dos Sindicatos Livres de Moçambique (CONSILMO), nascida de uma cisão com a Organização dos Trabalhadores de Moçambique.

2.6. Antiguidade média das organizações.

A lei sobre a liberdade de associação só foi votada em 1991; no entanto, cerca de 15 % das OSC já tinham iniciado as suas actividades antes do reconhecimento desse direito. Com excepção das instituições originariamente criadas pelo Partido (OTM[11], OMM[12]…) e do caso particular do Conselho Cristão de Moçambique, fundado em 1948, as OSC moçambicanas funcionam há já cerca de 12 anos. Para além disso, é preciso contar uma duração média de 2 anos e meio entre a data de criação e a data de publicação no Boletim Oficial. Esta última realidade pode ser considerada como um travão no desenvolvimento do sector associativo, segundo nos foi comunicado pelos nossos interlocutores.

2.7. Importância geográfica

Sobre a amostra das 57 organizações moçambicanas estudadas, 29 têm uma vocação nacional, ou seja 50%. Contudo, é vulgar que o raio de acção da organização seja bastante mais reduzido. A título de exemplo, as associações profissionais estatutariamente *nacionais* cobrem de facto uma população essencialmente concentrada em Maputo[13].

OSC locais	9	16%
OSC provinciais	11	19%
OSC transversais (conforme projectos)	8	14%
OSC nacionais	29	50%

2.8. Influências sofridas

Partidárias

A presença da RENAMO, único partido de oposição representativo, é dificilmente perceptível em Maputo onde a FRELIMO se impõe em todo o lado.

Algumas das actuais OSC foram criadas pela FRELIMO como instrumentos de governação na época socialista; a OMM, OJM [14]… Com excepção da central sindical OTM que participa no fórum de conciliação nacional (encontro dos diferentes parceiros sociais), essas instituições têm apenas um peso simbólico. Mobilizadas em período de campanha eleitoral, elas subsistem dificilmente o resto do tempo, levando a cabo actividades muito superficiais que têm pouco impacto a médio e longo prazo (distribuição de panfletos sobre o SIDA, reuniões com as comunidades para explicar o lugar da mulher na sociedade …).

[11] OTM - Organização dos Trabalhadores Moçambicanos criada em 1983.
[12] OMM – Organização da Mulher Moçambicana criada em 1973.
[13] Associação dos Economistas de Moçambique, Associação Industrial de Moçambique, Sindicato Nacional dos Jornalistas…
[14] ONJ - Organização da Juventude Moçambicana

Mas é sobretudo preciso sublinhar o fenómeno de permeabilidade entre o Governo (e por conseguinte o Partido) e a esfera não estatal. Cerca de 15% das organizações encontradas têm uma ligação identificável com a FRELIMO.

Diag. 6 – Proporção das OSC possuindo uma ligação com a esfera religiosa, política ou dos negócios.

Fonte: dados calculados a partir da amostra de OSC

Religiosas

A Direcção Nacional dos Assuntos Religiosos, Departamento do Ministério da Justiça, encarregue entre outros, de manter o registo dos movimentos religiosos oficiais, contabiliza mais de 600 igrejas (ou seja um grupo religioso de mais de 500 crentes) e cerca de 150 *"organizações"* religiosas. Este termo genérico designa as autoridades administrativas que regem as igrejas e levam a cabo actividades sociais: Conselho Islâmico de Moçambique, Conselho Cristão de Moçambique…

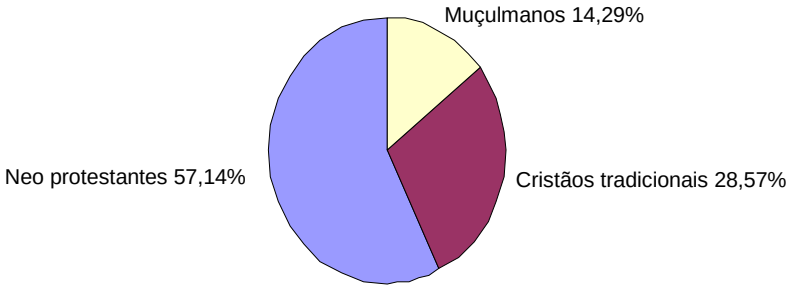
São raras as OSC que divulgam a sua predominância religiosa (apenas um pouco mais de 6% na lista da LINK). No entanto, é frequente constatar uma ligação com a esfera religiosa. O elo mais comum é a presença de um homem de igreja na administração da organização. Por exemplo o bispo da igreja anglicana de Moçambique, D. Dinis Sengulane, é muito activo no meio associativo e é um membro fundador da FDC e do grupo *ÉTICA Moçambique* [15].

Esse elo verifica-se igualmente pela origem dos financiamentos de uma organização. ONG como a Christian Aid ou DIAKONIA (protestantes) financiam numerosas ONG locais mas não parecem exercer uma grande influência sobre as suas orientações.

[15] *ÉTICA Moçambique* é uma ONG que tem por objectivo promover a transparência e lutar contra a corrupção na administração pública.

Acontece também haver OSC que são apoiadas por movimentos religiosos, como a Associação de Jovens "Vulcão"[16], alojada no recinto do Conselho Islâmico de Moçambique, e cujo Vice-presidente é paralelamente um empregado do Conselho.

Diag. 7 – Cálculo da afiliação religiosa das OSC em Moçambique



Estas proporções foram calculadas a partir da lista da LINK e referem-se às organizações que se apresentam espontaneamente como inscritas numa determinada corrente religiosa.

3. Análise do estádio actual da sociedade civil em Moçambique

3.1. Estádio embrionário

A. – Peso da história política do país

- *Emergência de uma cultura de expressão dos actores não estatais*

Até ao início dos anos 90, o contexto histórico de Moçambique **não favoreceu o aparecimento de uma cultura de expressão dos actores não estatais.** Depois da Independência, os moçambicanos conheceram grandes mudanças políticas. Estas mudanças levam, há mais de uma dezena de anos, ao surgimento de novas regras organizativas que induzem uma forma de relação participativa entre o Estado e o cidadão. Parece-nos que a consolidação desta dinâmica está hoje condicionada à capacidade de apropriação deste processo pelo conjunto dos actores da sociedade moçambicana.

[16] *AJUV : Associação Juvenil Vulcão*

O papel participativo da sociedade civil, na qualidade de interlocutor na definição e implementação das políticas sócio-económicas do país, permanece ainda um conceito relativamente novo. Os actores do meio associativo são ainda muitas vezes movidos pela única vontade de ajudar as comunidades mais desfavorecidas. Se essa intenção é compreensível face à situação do país, ela não é suficiente para instaurar um verdadeiro diálogo com as autoridades, legitimamente encarregues das problemáticas a tratar.

Ela revela talvez, por outro lado, a dificuldade que têm as associações moçambicanas em possuir pessoal suficientemente formado, capaz de oferecer uma visão estratégica aos seus interlocutores e parceiros potenciais.

Resulta que o principal factor que determina os comportamentos da sociedade moçambicana é a **extrema pobreza**. Em termos quantitativos a maior parte da população está preocupada pela sua sobrevivência diária. Num país onde de 19 milhões de pessoas, 9 não têm acesso a água corrente e onde 15% da população está infectada pelo SIDA, as preocupações a médio e longo prazo são dificilmente previsíveis. A pobreza trava o desenvolvimento da sociedade civil não apenas no que afecta a vontade, mas sobretudo a disponibilidade dos cidadãos em participar nas actividades de interesse geral. Da mesma forma, ela é um obstáculo à capacidade de auto-gestão das OSC que estão, em consequência, muito dependentes dos doadores (e das suas orientações).

- ***A recente valorização da iniciativa privada***

Até recentemente a História de Moçambique não favoreceu qualquer tipo de iniciativa privada. Disso resultam duas grandes consequências:

a) um sector económico relativamente fraco, tendo sido a criação de bens muito tempo negligenciada e o comércio exercido por actores independentes das estruturas do Estado como fonte de melhoria das condições de vida ou de produção de riqueza. Nunca foi encorajado o espírito empresarial. Para subsistir, contava-se mais com as redes de base (família, vizinhos) e sobre o Estado.

b) uma certa tendência para depender da assistência alheia: além da experiência de um Estado centralizador, que se encarregava de planificar os diferentes sectores da população, a situação de emergência causada pela guerra causou a vinda massiva de doadores que providenciavam tudo.

   Para alguns interlocutores, principalmente no sector privado, esta ajuda massiva teve consequências nocivas. Ainda que justificada, ela não favoreceu entre os moçambicanos o assumir de responsabilidades na condução de mecanismos de desenvolvimento. Com o ultrapassar da situação de emergência, a repetição das calamidades naturais (cheias, secas), eles pretendem que os moçambicanos se responsabilizem mais, para um desenvolvimento mais saudável do país.

B. – Nebulosa de organizações da sociedade civil

A sociedade civil em Moçambique está pouco estruturada, ainda que tenham sido feitos grandes progressos desde 1992. Até hoje em fase de construção, os operadores civis ainda não formam um tecido consolidado. Muitas das instituições criam-se movidas pela vontade de agir, e não baseadas numa verdadeira capacidade funcional.

Isso deve-se sobretudo, para além da própria pertinência do objectivo da ONG, ao facto de que a formação escolar e depois profissional dos seus fundadores são muitas vezes fracas. Isso provoca regularmente o encerramento de algumas delas e a criação de novas. Por consequência, é extremamente difícil identificar e acompanhar as organizações moçambicanas de menor envergadura: quantas existem, qual o trabalho que efectuam,…?

- ***Uma legislação inadaptada***

Para além da falta de tradição de expressão dos actores não estatais, constata-se a existência de um **corpo jurídico ainda pouco desenvolvido**. Após o abandono do regime socialista, Moçambique proclamou na sua Constituição de 1990, o respeito de algumas liberdades fundamentais:

- liberdade de expressão (art. 74[17]),
- liberdade de associação (art. 76[18])
- liberdade sindical (art. 90[19]).

Contudo, a lei nº 8/91 sobre a liberdade de associação continua a ser actualmente a única base legal que permite a formalização de todas as formas de organização não estatal (excepto as fundações). Esse texto uniforme não distingue entre ONG, organizações comunitárias de base, sindicatos, congregações religiosas ou associações que desenvolvem projectos de carácter económico.

A formalização de uma associação não é um **processo** complicado mas **lento**, dado que os arquivos não estão informatizados. É o Ministério da Justiça que está encarregue de autorizar as associações.

Processo de regularização de uma associação

- 10 membros fundadores no mínimo
- cópia dos seus documentos de identidade e do registo criminal
- um exemplar dos estatutos
- autenticação dos referidos documentos e reconhecimento das assinaturas em notário
- pedido de expedição de um certificado negativo pelo Ministério da Justiça indicando que o nome escolhido para a associação ainda não está utilizado
- apresentação dos documentos e do certificado negativo para autorização do Ministro

[17] Artigo 48 na nova Constituição de 2004
[18] Artigo 52 na nova Constituição de 2004
[19] Artigo 86 na nova Constituição de 2004

A entrega do dossier de pedido de autorização de constituição de uma associação é acompanhado por uma módica quantia.. Na ausência de legislação, um dossier pode ser tratado em algumas semanas ou meses pelo gabinete ministerial.

A publicação dos estatutos é a etapa mais custosa. Estes devem ser entregues na Imprensa Nacional para certificação, sabendo que é preciso pagar **uma vintena de euros por página a autenticar**. É importante sublinhar que a publicação dos estatutos não é uma condição necessária para a regularização da associação. A assinatura do Ministro sobre o formulário de pedido de autorização de constituição é suficiente. Assim sendo, a publicação custa demasiado caro relativamente à facilidade de obtenção da autorização. Isso explica porque uma quantidade impressionnante de organizações existe sem que figure em nenhum registo administrativof[20].

Oficialmente existe um registo das associações consultável na Conservatória do Registo Comercial de cada província. A Conservatória de Maputo conta 351 associações registadas desde 1991, número aquém da realidade.

Ao contrário, muitas associações existem formalmente sem justificação de qualquer actividade. Não existe nenhum dispositivo de acompanhamento da evolução de uma associação (efectividade, mudança de estatutos, encerramento…). Da mesma forma o número de pedidos de autorização de constituição de uma associação não é representativo do total de associações efectivamente operacionais.

Parece-nos importante sublinhar esta realidade pois ela explica algumas dificuldades da consolidação dos agentes sócio-económicos.

- ***A sociedade civil não opera como um todo***

Globalmente, os moçambicanos envolvidos no movimento associativo estão, antes de mais, ocupados na consolidação das estruturas organizativas nas quais participam. Por isso, os esforços necessários com vista ao fortalecimento da sociedade civil como um todo, são relegados para segundo plano.

O reforço do papel «político» deste gupo social é uma preocupação vinda sobretudo do exterior, especialmente dos doadores, que procuram apoiar diferentes instrumentos do processo de democratização em Moçambique. Mas esta iniciativa é necessariamente marcada pelas expectativas desses doadores, e não se enquadra forçosamente com a configuração da sociedade em Moçambique. Uma das críticas recorrentes que emanam de algumas organizações moçambicanas, é que os parceiros internacionais desenham

[20] O chão do secretariado do Gabinete Ministerial está repleto de caixas de cartão cheias de pedidos de autorização de constituição datando de vários anos. Não foi feita qualquer centralização dos arquivos. Desde o início do ano 2005, cerca de 500 pedidos de autorização foram apresentados para a criação de uma associação e 60 para a constituição de novos partidos políticos.

mecanismos de ajuda ao desenvolvimento que partem de postulados não transponíveis na realidade local.

A população moçambicana já demonstrou a sua capacidade em se organizar rapidamente e em desempenhar um papel importante em contextos de emergência, nomeadamente por ocasião das cheias de 2000 e 2001. Nos momentos de crise, a sociedade civil é capaz de se estruturar espontaneamente de forma eficaz, trazendo ajuda onde o Estado é mais falho. Para tal ela apoia-se não só sobre o seu conhecimento do terreno como também sobre as relações familiares, sociais ou relacionais que alimentam esta dinâmica. No entanto, esta estruturação raramente perdura para além da fase de emergência, o que é lamentável dado que a mobilização humanitária poderia ser um factor de arranque de uma dinâmica de organização social a longo termo, se fosse integrada desde o início da acção de emergência.

- ***Malha das organizações da sociedade civil***

Tradicionalmente observamos nos países do Norte assim como em muitos países do Sul a criação de uma estrutura em pirâmide da sociedade civil, na qual as associações se reunem no seio de colectivos cada vez mais gerais. Toda a pirâmide é muitas vezes encabeçada por uma coligação, à semelhança por exemplo da «Coordenação Sul» em França.

Em Moçambique este esquema não se verifica. Na prática, as organizações moçambicanas são membros de fóruns (estruturas juridicamente indefinidas) que são por sua vez membros das referidas organizações. A título de exemplo a rede LINK declara-se *membro* dos seus próprios membros (MONASO, *Rede da Criança*…). Desta forma desenha-se uma **malha das OSC,** que não favorece a coordenação entre as redes principais redes sectoriais.

Globalmente a noção de *adesão* ainda não foi adquirida (pagamento de quotas muito aleatório, falta de coordenação dos membros…). Não que esta ideia seja desconhecida nas OSC associativas, mas estas últimas, sempre em equilíbrio frágil, parecem não abarcar ainda todo o interesse que teriam a longo prazo em reforçar uma parceria inter-associativa.

Esta *engrenagem* verifica-se igualmente ao nível das personalidades. Um determinado número de responsáveis associativos participam em várias organizações [21], chegando até a acumular postos de direcção[22], com os riscos de conflito de interesse que tal pode engendrar.

[21] Os presidentes da Liga dos Direitos Humanos, da Associação Comercial de Moçambique e da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, são membros fundadores da ONG de luta contra a corrupção, *ÉTICA Moçambique*.

[22] O Director da ONG de protecção do ambiente *Fórum Natureza em Perigo* (FNP), M. A. Reina, é o presidente de uma ONG que o FNP ajudou a criar: LIVANINGO.

- *Ineficácia dos fóruns de ONG*

Existem várias redes temáticas (MONASO para o SIDA, Rede de ONG de luta contra a drogua, *Rede da criança* para o apoio às crianças…). Mas globalmente essas redes são deficientes no seu papel de coordenadores de acções colectivas, ou de plataforma de circulação de informação. Se por vezes as redes desempenham o papel de «negociadores» na procura de financiamentos em benefício de uma associação membro, as razões da escolha do projecto e/ou da ONG que suporta este último permanecem indefinidas.

Quadro 8 - Fórum LINK – coligação de ONG

O fórum LINK sobressai como uma rede realmente representativa. Reagrupa 172 organizações nacionais e 51 internacionais assim como uma dezena de observadores, tais como agências nacionais de desenvolvimento, ONG internacionais ou agências da ONU.

A LINK foi fundada em 1993 a pedido do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e do Conselho Norueguês para os Refugiados, a fim de tornar mais visíveis os interlocutores da ajuda humanitária. Desde a sua criação a LINK inclui pois ONG internacionais, que representam hoje perto de 30% dos seus membros. As quotizações anuais das ONG internacionais elevam-se a 600 USD, ao passo que para as ONG nacionais elas são de 10 USD. Este montante simbólico pretende favorecer a adesão de um máximo de organizações locais. Desde então a LINK conta essencialmente com as quotizações dos seus membros internacionais para garantir os seus próprios recursos.

O fórum tem vocação para ser um interlocutor forte, capaz de influenciar o Governo na elaboração das políticas.

A LINK não se organiza em ramos temáticos pelo facto de já englobar fóruns de ONG que se pretendem temáticos (MONASO, Rede da Criança…). É no entanto preciso constatar a deficiência de comunicação e sobretudo de coordenação entre esses fóruns e a LINK.

A título de exemplo citemos uma iniciativa tomada simultaneamente pela LINK e pela MONASO em 2004. Uma das principais actividades da MONASO, rede ligada ao SIDA, é informar os membros de uma comunidade quanto às diversas problemáticas relativas à doença: como se prevenir, como apoiar uma pessoa infectada, campanhas anti-discriminação, programas de reinserção, etc. Estas actividades requerem um investimento considerável se querem ter um alcance nacional e uma repercussão sobre os comportamentos. Em 2004 a MONASO tinha programado o desenvolvimento deste tipo de manifestações itinerantes sobre uma importante zona geográfica. Essas actividades subentendem, para as comunidades envolvidas, algumas vantagens bastante apreciadas (distribuição de preservativos, e muitas vezes também distribuição de cobertores ou de alimentos durante as sessões).

Ora, nalgumas dessas comunidades a LINK empreendia o mesmo tipo de acções com duas a três semanas de intervalo. Essas manifestações beneficiam sempre de uma ampla participação (vantagens concretas para a população) e as duas organizações demoraram a aperceber-se da simultaneidade das suas acções. Isto mostra a falta de coordenação entre a MONASO e a LINK, que poderiam ter unido os seus esforços para agir numa zona territorial mais alargada e serem mais eficazes na realização do seu objectivo comum.

A LINK sai-se melhor na área da **formação** dos seus membros. O fórum propõe estágios curtos por módulos de ensino: gestão administrativa, contabilidade, prevenção e resolução de conflitos… Inúmeros quadros do meio associativo moçambicano adquiriram os seus conhecimentos em administração através de cursos ministrados pela LINK.

Quadro 9 - TEIA – rede de fóruns provinciais de ONG locais

Alguns responsáveis associativos locais membros da LINK sentiram necessidade de constituir uma rede que fosse apenas um agrupamento de ONG moçambicanas. Na sua opinião, os dirigentes políticos não estavam dispostos a discutir sobre a orientação das políticas nacionais com uma organização de forte componente estrangeira (tanto em termos de pessoal como de capitais). Na sequência de um inquérito financiado pela FDC sobre a questão do interesse em criar uma rede de ONG exclusivamente moçambicanas, o grupo TEIA foi fundado em 1998.

Hoje a TEIA não reagrupa ONG moçambicanas mas os 11 fóruns provinciais de ONG nacionais.

O objectivo da TEIA é de contribuir para o desenvolvimento da autonomia desses fóruns que, no seu escalão poderão apoiar as ONG. A TEIA define-se como um *estimulador* desses fóruns provinciais no intuito de melhor se inserirem no seu contexto e ganharem em representatividade. A TEIA efectua um trabalho de disseminação de consciência cívica, ainda muito frágil no país. Trata-se de divulgar a compreensão de noções tais como "cidadania", "sociedade civil" ou "legitimidade", através da organização de seminários ou de mesas redondas principalmente.

Para além dos membros fundadores, o pessoal da TEIA é composto apenas por dois responsáveis, que se encarregam de promover oportunidades para discutir e propagar a consciência cívica.

Tratando-se no entanto de um trabalho de transmissão de conceitos que se inserem a longo prazo, a eficácia e o alcançe da acção do grupo TEIA ficam por demonstrar. É difícil avaliar a capacidade de influência da TEIA sobre os 11 fóruns provinciais, bem como a influência destes últimos sobre as suas organizações membros.

3.2. Fraqueza institucional

As organizações da sociedade civil sofrem de uma fraqueza institucional crucial. Esta declina-se em vários aspectos, sendo os materiais e de capacidade em recursos humanos sem dúvida os mais visíveis. É frequente que as condições de trabalho sejam precárias: instalações em mau estado, falta de equipamento (computadores, material de escritório, telefone)... Correlativamente, não é raro encontrar interlocutores que tenham dificuldade em justificar a pertinência conceptual e metodológica do projecto apresentado.

De notar que, no quadro deste estudo, o contacto com as OSC se efectua muitas vezes através do telefone celular, tendo as linhas do telefone fixo sido cortadas por falta de pagamento das facturas. Isto pode parecer anedótico mas causa na prática uma falta de visibilidade dos operadores e afecta a sua credibilidade.

A. – O movimento associativo requer investimentos

Poucas pessoas podem, por falta de recursos, envolver-se completamente no movimento associativo. Quer isso seja em termos de benevolência ou mesmo por vezes na qualidade de assalariado. Não é raro que os empregados de uma OSC não possam viver dos

rendimentos do seu trabalho, como é o caso nomeadamente das associações de base ou comunitárias.

Acontece muitas vezes o contrário: que seja necessário investir para impedir que a associação desapareça. Ora isto apenas é possível se a subsistência da pessoa não depender desses rendimentos. Isso pode ser possível para alguns responsáveis, pessoas de um meio social mais elevado, cuja família assegura uma fonte de rendimentos regular. Mas não é de modo nenhum o caso para a maioria do pessoal dessas estruturas. Se por causa das condições de vida precárias a organização não pode honrar todos os contratos de trabalho, é frequente que o pessoal se veja obrigado a acumular actividades ou a deixar o meio associativo por motivos financeiros.

Por outro lado, esta situação causa uma gestão do pessoal "em fluxo tenso" (grande volume de trabalho concentrado num elemento, sem pessoal de apoio em reserva). No melhor dos casos, isso funciona caso a caso, ou então é feito de forma irregular para a maioria das associações (emprego temporário, uma determinada acção, uma emergência). Nesse âmbito, a transparência das remunerações no seio da equipa é aleatória, leia-se impossível, na medida em que o diferencial entre os "coordenadores" e os "executantes" é muitas vezes considerável. Criam-se relações de submissão porque o executante pode ser admitido "de favor" e não necessariamente pela sua competência.

No final, tudo isso não favorece a estabilidade dessas estruturas, as quais não conseguem projectar-se no futuro, ou se o conseguem é apenas a médio prazo, nem em desenvolverem a sua ***pertinência operacional,*** e ainda menos a sociabilidade no seu seio.

B. – Baixo nível de qualificação

Para além do aspecto material, a maioria das OSC moçambicanas sofre de um baixo nível de formação do pessoal. Existe uma enorme distância entre um grupo reduzido de pessoas qualificadas e uma imensa maioria de indivíduos que apenas têm uma formação elementar. Muitas vezes as OSC contam com a ajuda de colaboradores que não possuem nenhuma preparação em gestão, contabilidade ou em qualquer outra tarefa administrativa. Isto é muito visível sobretudo na redacção de projectos submetidos à apreciação dos doadores. Algumas ONG nacionais melhor estruturadas, tais como a KULIMA, conscientes dessa situação, implementam sistemas de formação sobre os métodos e condições a respeitar para submeter um projecto a um financiador internacional.

De uma forma mais global, algumas ONG (sobretudo internacionais, à semelhança da CONCERN) têm como prioridade fornecer técnicas de capacitação nas organizações menos consolidadas: métodos de contabilidade, de gestão, de informática se necessário…

O país sofre de uma **falta gritante de técnicos.** Entre os universitários e os indivíduos que concluiram a sua escolaridade secundária há uma classe vazia, em que há uma falta enorme de formações intermédias. De notar que o novo governo declarou ter consciência do problema e prevê adoptar medidas visando remediar essa situação desenvolvendo nomeadamente a formação profissional.

Em consequência, é frequente que as OSC providenciem elas próprias a formação de alguns dos seus empregados. Ora isso pressupõe um esforço de investimento em dinheiro e em tempo muitas vezes demasiado elevado para ser levado a cabo de forma satisfatória. Nas organizações que não dispõem de recursos necessários para contratar um especialista, observa-se uma contabilidade muito confusa e com lacunas. Situação essa que tem influência sobre os projectos e por conseguinte sobre a credibilidade e a perenidade dessas organizações.

3.3 Existência de iniciativas interessantes

A. – Exemplos da UNAC, do GMD e da CTA

Em Moçambique não faltam iniciativas que merecem ser sublinhadas e apoiadas. O país conta com mais de vinte etnias diferentes, cerca de quarenta línguas locais, e um poder descentrado ao nível geográfico pois está situada no extremo sul do País. Moçambique ainda é um país em plena construção. A sua gestão política, económica, social e administrativa depende de vários factores. Por um lado, da faculdade do Estado em gerir a complexidade do país. Mas também, por outro lado, da consolidação e da qualidade do diálogo entre as autoridades públicas e os outros corpos da sociedade moçambicana, que devem ser apreendidos como parceiros da vida pública.

Quadro 10 – A União Nacional dos agricultores - UNAC[23]

Até 1987 os pequenos e médios agricultores do sector familiar estavam organizados segundo os planos de produção definidos pelo Governo, à semelhança de todos os outros sectores da economia. Com a adopção do Plano de Reajustamento Estrutural (PRE), condição imposta ao governo pelo FMI e pelo Banco Mundial para a concessão de empréstimos, os agricultores sentiram a necessidade de fundar uma estrutura autónoma. Nesse mesmo ano, os produtores organizados em cooperativas criaram espontaneamente uma *Célula de Apoio às Cooperativas do País.* Em 1993, os membros da célula de apoio convocaram a assembleia constituinte da União Nacional dos Agricultores.

A UNAC representava em 2000 mais de 62.000 produtores, ou seja uma organização numericamente forte, gozando de um capital social sólido. Trata-se de uma organização emanada da vontade dos agricultores, da base para o topo, sendo o conselho de administração exclusivamente composto de agricultores, seguindo um modo de designação democrático e regular.

[23] *UNAC : União Nacional de Camponeses.*

Desde a sua criação que a UNAC leva a cabo actividades em defesa dos interesses dos seus membros e desempenha um papel importante perante o Governo. A UNAC contribuiu muito especialmente na harmonização social em torno da discussão da lei da terra adoptada em 1997[24]. Além disso, a UNAC propõe programas de formação integrada para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais de maneira geral:

- técnicas de produção (métodos agrícolas mais modernos, optimização dos recursos…)
- formações básicas em matéria de administração (contabilidade, gestão...)
- ou tendo por objecto temáticas ligadas (consequências do desmatamento descontrolado pelo fogo, reabilitação do papel da mulher no meio rural…).

Fundada sobre uma estrutura ramificada atingindo níveis de base da comunidade rural, a União favorece a fluidez da comunicação entre os diferentes níveis (base, distrito, província e nível nacional).

Um dos pilares da acção da UNAC é a elaboração por técnicos de planos estratégicos quadri-anuais, submetidos em seguida à aprovação dos membros em Assembleia Geral.

Tratando-se de um colectivo de pequenos e médios agricultores, a UNAC não gera fundos próprios suficientes e é especialmente apoiada pelas agências da rede OXFAM presentes em Moçambique, assim como pela Fundação Ford no que respeita às suas despesas de funcionamento.

Por outro lado, a União teceu alianças estratégicas com organizações similares estrangeiras (tal como o *Movimento dos Sem Terra* no Brasil) e alguns agrupamentos conexos nacionais (tal como o *Grupo Moçambicano da Dívida*).

Hoje a UNAC é reconhecida como um parceiro credível e representativo pelos actores políticos.

[24] A campanha "terra" é considerada como um dos movimentos cívicos mais importantes em Moçambique. Desde 1996 diferentes sectores da sociedade civil organizaram-se para discutir e divulgar o conteúdo do projecto de lei da terra, tanto a nível nacional como local: escolas, universidades, intervenientes do sector privado, igrejas, sindicatos, organizações comunitárias de base e associações de todo o tipo participaram no debate. Formaram-se algumas ONG internacionais (Helvetas) e nacionais (ORAM) para participar na harmonização. Após a adopção da lei nº 19/97, o movimento nacional prosseguiu as suas actividades de difusão e explicação do texto até nas zonas rurais mais remotas. A campanha funcionou graças a uma estrutura institucional muito descentralizada, composta por ONG nacionais, internacionais e de doadores.

Quadro 11 - O Grupo Moçambicano da dívida - GMD

Surgido em 1996, o GMD agrupa organizações e indivíduos em torno de um espaço de discussão e de estudo sobre o tema da dívida pública.

O Grupo efectua um trabalho essencial de descodificação das noções complicadas de economia, a fim de torná-las mais acessíveis ao cidadão comum. O objectivo é conseguir fazer participar os cidadãos nos debates sobre as políticas de redução da pobreza, o alívio da dívida, a boa governação de maneira mais geral. Observa-se pois um distanciamento das populações moçambicanas nos assuntos políticos que não são estrictamente internos, não se sentindo "abrangidos" pelas questões macro-económicas, no entanto essenciais ao desenvolvimento do País.

Este objectivo é imperativamente acompanhado por importantes esforços de formação de uma sociedade ainda muito amplamente sub-qualificada. Uma das actividades do Grupo é fazer circular agentes encarregues de explicar sistematicamente às comunidades o que significa "dívida pública", quais são as implicações para a população moçambicana, etc. Mais globalmente, trata-se de explicar os princípios de redução da pobreza e o papel do PARPA, e suscitar debates no seio das colectividades (muitas vezes em colaboração com os chefes comunitários).

O Grupo realiza igualmente um importante trabalho de pesquisa envolvendo diversos aspectos ligados à dívida: inquéritos, estatísticas, estudos analíticos que servem muitas vezes de base concreta na discussão dessas questões com o Governo.

O GMD é um interlocutor incontornável, que construiu uma imagem de seriedade e de competência nomeadamente face aos parceiros internacionais (FMI – Banco Mundial). Isto deve-se também ao facto de que uma grande maioria das OSC membros do G20, grupo dos representantes da sociedade civil para as negociações do PARPA, ser originariamente membro do GMD.

Quadro 12 - A Confederação das associações económicas - CTA[25]

Embrião de uma organização patronal nacional, a CTA agrupa cerca de cinquenta associações económicas sectoriais (indústria, transportes…) representando perto de 6.000 empresas. Criada em 1994, a sua vocação é ser o interlocutor do sector económico, tanto do Governo como dos potenciais investidores estrangeiros.

A CTA instalou comissões de trabalho com representantes do Governo, destinadas a alcançar uma elaboração harmonizada das decisões políticas em 11 sectores específicos: agricultura, comércio, turismo, infrastruturas e obras públicas, reforma fiscal… Para além dessas comissões, a CTA organiza regularmente encontros entre os responsáveis de associações económicas (associação das empresas do sector hoteleiro por exemplo) e os dirigentes políticos correspondentes.

Quer se trate de mesas redondas, de almoços de negócios ou de conferências, a CTA tem inegavelmente estabelecido um canal de comunicação com a esfera de decisão. É de sublinhar que em grande parte esta comunicação é conseguida graças às redes individuais que ligam vários chefes de empresas à esfera política.

A CTA é uma organização bastante bem estruturada, mas em que o cujo peso na política resta ainda por consolidar. É difícil avaliar o grau de influência dos representantes do sector económico no seio das comissões de trabalho, e em que medida essas comissões são tomadas em conta pelo Governo.

[25] *Confederation of Trade Associations.*

É importante notar que o desenvolvimento da CTA é apoiado pela Agência americana de desenvolvimento, a USAID. A USAID é o principal doador da confederação, seguido imediatamente pelo Banco Mundial. Ainda que as despesas de gestão corrente da CTA se elevem a cerca de 300.000 USD por ano, a USAID desbloqueia por vezes o dobro para financiar actividades específicas, em particular actividades de análise económica, tal como um estudo feito em 2004 por consultores externos sobre o ambiente e as oportunidades de negócios em Moçambique.

B. – Um bom exemplo de estruturação de categoria de OSC: as congregações religiosas

As congregações religiosas são sem dúvida os elementos mais autónomos e de melhores resultados da sociedade civil no que elas se propõem fazer. Elas contam com um viveiro abastecido de fiéis "militantes" que lhes garantem uma fonte de fundos próprios fixa. Além disso, gozam de uma vantagem decisiva: a capilaridade da sua implantação territorial. A ramificação da rede até às zonas mais remotas do território assegura-lhes uma óptima representação territorial e social.

Quadro 13 – Conselho Cristão de Moçambique - CCM

O Conselho é a autoridade que coordena hoje 24 igrejas protestantes sobre todo o país. Foi fundado em 1948 na sequência do Conselho Mundial das Igrejas Protestantes, que incitava todas as igrejas protestantes a organizarem-se a nível nacional, mesmo quando a fé católica era a religião do Estado na época colonial.

Catalizando todas as insatisfações populares, o CCM desenvolve-se durante a guerra civil sobretudo por causa do aparecimento massivo de igrejas neo-protestantes (Igreja de Sião, Igreja Africana Metodista, Igreja do Nazareno…). Convém especificar que as seitas evangélicas brasileiras não estão incluídas (Igreja Universal do Reino de Deus, Assembleia de Deus…).

Anualmente as 24 igrejas reúnem-se numa conferência, e a cada 4 anos esta é encarregue de designar o Secretário Geral do CCM. O SG é a autoridade executiva do CCM que se reúne de três em três meses com o Senado do Conselho, ou seja com os chefes religiosos, a fim de ser "aconselhado". Desde 1982 o CCM estabeleceu uma organização descentralizada, criando conselhos provinciais que representam o Secretário Geral.

Graças a uma implantação territorial muito ramificada, indo às zonas mais afectadas pelos conflitos armados, as igrejas protestantes penetraram no coração da sociedade moçambicana, sobretudo onde o aparelho estatal não estava presente. Durante a guerra, o CCM foi aliás solicitado pelas autoridades para o encaminhamento da ajuda de emergência: medicamentos, víveres, …

O Conselho conta com três departamentos: serviços ecuménicos, administração e finanças, e actividades de ajuda ao desenvolvimento. Este último subdivide-se numa dezena de coordenações sectoriais (emergência, reabilitação de infrastruturas, HIV/SIDA, paz e reconciliação, educação,…) encabeçada por um coordenador geral de programas. Os programas de ajuda são em parte implementados pelos fiéis das igrejas, que encontram aí um meio para propagar a sua crença.

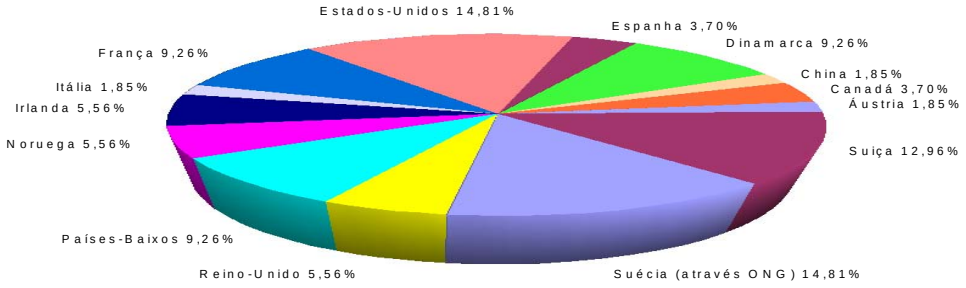
Contrariamente, por exemplo, ao Conselho Islâmico de Moçambique que prefere trabalhar a partir dos seus recursos próprios (humanos e financeiros), o CCM procura estabelecer relações de parceria com diferentes intervenientes (ONG internacionais de financiamento, ONG locais como ligação na implementação dos planos de acção…). O CCM não mobiliza suficientes recursos próprios para levar a bom termo as suas actividades sociais, e trabalha em parceria com diversos financiadores. Para além de colaborações pontuais com a UNICEF ou cooperações bilaterais, o CCM estabeleceu parcerias contínuas com ONG internacionais de ajuda ao desenvolvimento com uma dominante protestante: Christian Aid, Church World Service[26], DIAKONIA[27], EED[28]…

O CCM parece ser uma organização bem estruturada, que responde de maneira satisfatória às exigências de rigor dos doadores[29].

3.4. Orientação das prioridades políticas pelos doadores

A. – Principais doadores

Diag. 14 – Principais doadores das OSC encontrados durante o estudo



Fonte: dados calculados a partir da amostragem de OSC

Existe uma diferença de política entre esses diferentes doadores. A França fez a escolha de uma ajuda pública centralizada, principalmente virada para o apoio directo ao governo, através da ajuda orçamental e a implementação dos Fundos sectoriais de Solidariedade Prioritária (FSP).

[26] Church World Service é uma organização agrupando 36 diferentes igrejas protestantes, ortodoxas e anglicanas presentes nos Estados-Unidos.
[27] DIAKONIA é uma ONG sueca de ajuda ao desenvolvimento de carácter protestante, essencialmente financiada pela agência sueca de desenvolvimento SIDA, muito presente em Moçambique.
[28] EED é a organização das igrejas evangélicas da Alemanha.
[29] A julgar pelas declarações da representante de DIAKONIA em Moçambique.

Outro instrumento de intervenção é o Fundo Social de Desenvolvimento (FSD), destinado à sociedade civil, que atinge um milhão de euros para um período de três anos. A isso acrescenta-se o apoio à formação dos intervenientes institucionais e/ou sociais moçambicanos, através da atribuição de bolsas (formações longas, estágios de curta duração, convites…) colocadas à disposição dos que pretendem beneficiar das mesmas, devendo todavia entrar no âmbito das políticas sectoriais de intervenção da França.

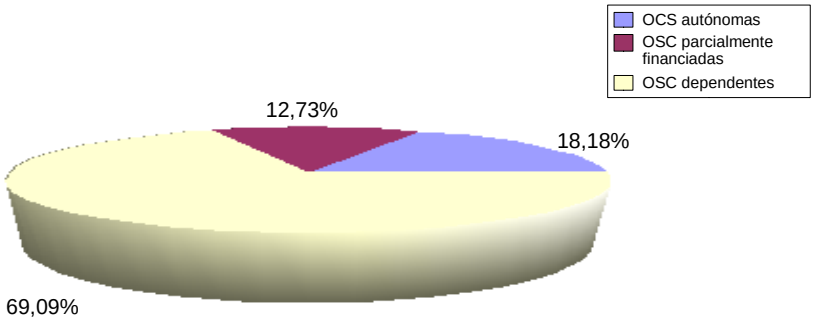
B. – Dependência financeira das OSC perante os doadores

- ***Viabilidade ameaçada***

A estrutura financeira de uma grande maioria das OSC não assenta numa base estável de fundos próprios ou em financiamentos regulares (ainda que seja o caso para as ONG internacionais). Elas vivem na maioria das vezes dos fundos concedidos pelos doadores para projectos específicos, projectos que atribuem uma percentagem dos montantes à gestão. Acontece também que certas instituições conseguem que um financiador tome a seu cargo as suas despesas de gestão.[30].

Mas, de modo geral, as OSC moçambicanas sofrem uma total dependência relativamente aos doadores. Essa situação, como iremos observar mais tarde, induz alguns comportamentos "comerciais" da parte de algumas OSC. Por exemplo, muitas trabalham na luta contra o SIDA seguramente porque é importante, mas também porque, como é bem sabido, nesta área os fundos são abundantes, e não por causa de uma competência específica.

Diag. 15 – Dependência financeira



Fonte: dados calculados a partir da amostragem de OSC

[30] As despesas de gestão da KINDLIMUKA, organização dos portadores do vírus do SIDA, são financiadas pela HIVOS, uma ONG finlandesa.

Este auto-financiamento insuficiente das OSC torna-as muito vulneráveis e **coloca em perigo a sua continuidade**. É frequente que as pequenas associações cessem de existir por falta de meios, tornando impossível a implementação de actividades. Assistimos então a uma redistribuição dos membros para estruturas similares, tão fracas quanto as precedentes.

- ***Raridade de OSC especializadas***

A grande dependência e fragilidade financeira dessas organizações não favorece a sua especialização sectorial. Muitas vezes elas procuram, antes de tudo, subsídios para "fazer funcionar a loja", em vez de meios para implementar uma verdadeira estratégia de intervenção. Dificilmente elas podem contar com o financiamento regular de um parceiro que pretende especializar-se numa área específica. Para subsistir entre um projecto e outro, muitas ONG adoptam a solução de alargar o leque das suas actividades para se garantirem um máximo de oportunidades de ter fundos.

Por isso, uma grande parte dos operadores da sociedade civil moçambicana empreende **actividades muito generalizadas** e fornece uma ajuda pontual. Poucas organizações são capazes de se manterem numa área técnica circunscrita[31].

C. - Aspectos ligados à cooperação sobre projectos

- ***Inadequação entre as condições da ajuda e a realidade moçambicana***

Os doadores encontram-se à procura de operadores sociais cujo profissionalismo possa contribuir para o sucesso do projecto apoiado. Por esse motivo têm tendência a exigir dos seus parceiros locais formas de funcionamento e experiência, nomeadamente em termos de gestão, que correspondem aos níveis das OSC dos países industrializados. Constatando não ser esse o caso, os doadores fornecem muitas vezes uma grelha com os pontos essenciais que deve justificar um projecto submetido às suas possibilidades de financiamento.

No entanto, para uma grande parte das OSC, responder às exigências dos doadores implica um esforço considerável. Trata-se antes de mais, de assimilar conceitos de administração, e em seguida, produzir dados para passar à redacção de um projecto. Pode acontecer que para um mesmo projecto submetido a diferentes doadores, seja necessário elaborar diferentes apresentações de acordo com as condições específicas de cada um.

[31] ABIODES é uma ONG moçambicana especialista de agricultura biológica, de biodiversidade e de desenvolvimento sustentável, que trabalha essencialmente no sector da segurança alimentar. Composta por jovens diplomados principalmente em biologia e em agronomia, ela tenta desenvolver técnicas de optimização da rentabilidade dos recursos naturais presentes no país: adaptação processamento dos frutos em produtos derivados, fabrico de adubos naturais biodegradáveis…

Para um bom número de organizações locais, a elaboração e o acompanhamento dos projectos, em conformidade com os condicionalismos de cada financiador, representa um terço do seu tempo de trabalho. Para as organizações que têm a capacidade financeira necessária, isso justifica o emprego de uma pessoa exclusivamente encarregue da relação com os doadores: redacção dos projectos, apresentação dos relatórios....

As OSC têm dificuldades em se adaptar aos pedidos dos doadores, e enfrentam procedimentos distintos de acordo com estes últimos. Em suma, trata-se de expectativas demasiado elevadas para o contexto moçambicano[32] que travam o desenvolvimento e a autonomia das OSC locais.

- ***Harmonização das condições***

Face a esta crítica recorrente, as agências de desenvolvimento dos países escandinavos (Dinamarca – Suécia – Finlândia - Noruega) tiveram a interessante iniciativa de harmonizar as suas grelhas de condições de financiamento e as suas exigências de re-edição de contas. O **modelo comum** alcançado foi retomado pelas ONG escandinavas parceiras, que trabalham directamente com as organizações da sociedade civil moçambicana.[33].

Para permitir às OSC moçambicanas responder às exigências requeridas, essas ONG escandinavas promovem regularmente estágios de formação. Ainda que cada uma delas apoie actividades distintas, todas elas recebem um relatório de actividades completo. Esta pormenorização da contabilidade do operador ao longo de todo o ano, apresenta uma dupla vantagem: para as ONG de financiamento isso favorece a visibilidade das actividades da instituição apoiada; para a instituição financiada isso permite a aprendizagem de um bom método de administração e poupança de tempo tanto na elaboração dos projectos como dos relatórios de actividades.

Os países nórdicos, na origem desta iniciativa, propuseram à USAID participar no esforço de conciliação, mas a agência americana de desenvolvimento recusou, preferindo trabalhar de acordo com os seus próprios modelos. A França não foi contactada.

- ***Pequenas associações desfavorecidas***

As OSC a trabalhar localmente, sofrem de uma fragilidade institucional que o método de cooperação por projectos não permite suprir. Consequentemente, essas OSC não estão à altura de desenvolver projectos técnicos, por falta de fundos, de equipamento adequado ou mais globalmente de capacidade em acompanhar um projecto a longo prazo. Essas

[32] Poucas ONG possuem uma tesouraria suficiente para fazer a ligação entre dois projectos.

[33] A agência sueca de desenvolvimento SIDA não tem programa directo de consolidação da sociedade civil dos países em desenvolvimento. Ela financia um certo número de ONG presentes no terreno (GAS, DIAKONIA…) que apoiam organizações locais.

pequenas associações encontram grandes dificuldades em inserir-se no "mercado local" da ajuda ao desenvolvimento. Além disso, por razões evidentes de procura de eficácia, as condições exigidas para o financiamento de projectos favorecem as organizações já relativamente bem estruturadas. Por consequência, o tecido associativo de base, não obstante muito próximo das comunidades, é raramente tomado em consideração nas políticas de consolidação da sociedade civil definidas pelos doadores.

Sobre esse ponto, salientamos a originalidade do programa Jovens Vida Associativa (JVA), apoiado pela França e que tem por objectivo apoiar a estruturação e a pertinência das acções das associações de jovens nos bairros desfavorecidos de Maputo. A Itália lançou há pouco tempo um programa similar[34].

- ***Orientação das actividades das OSC***

A ajuda ao desenvolvimento disponibilizada pelos doadores, acompanha muitas vezes temáticas declaradas prioritárias nas esferas internacionais. Conforme as épocas e os contextos, os responsáveis políticos mostram-se particularmente preocupados por um problema em especial (saúde e luta contra o SIDA, Cimeira do Rio e infância maltratada, Cimeira de Johannesburg e desenvolvimento sustentável…).

Em Moçambique, como em toda a África Austral, a prioridade afixada actualmente é o SIDA. Por esse motivo, o envelope destinado a apoiar a luta contra o vírus é o mais aprovisionado, e o mais atractivo para as OSC. Ainda que os doadores disponham de um leque mais amplo de temáticas e de instrumentos de cooperação, a prioridade concedida à problemática do SIDA tende a impedir a visibilidade dos outros meios de ajuda ao desenvolvimento, que são muitas vezes pouco conhecidos. As OSC moçambicanas criticam constantemente a falta de informação por parte dos doadores quanto à panóplia de instrumentos de cooperação disponíveis.

Para aceder mais facilmente a financiamentos observamos uma tendência no seio de muitas organizações em integrar nas suas actividades uma componente ligada ao SIDA. A abundância de fundos numa área especial tem portanto uma incidência sobre o perfil das OSC, assim como sobre o tipo de actividades que empreendem. Algumas ONG que exercem as suas actividades em áreas *a priori* sem ligação aparente com com o flagelo, reorientaram alguns programas de forma a responder a essa problemática.[35]. A título indicativo, sobre a amostra estudada, uma vez retiradas as associações profissionais e as duas plataformas de ONG LINK e TEIA, obtemos 42 organizações, entre as quais 17 integram uma componente HIV/SIDA nas suas actividades, ou seja 40% delas. Ainda que deste total apenas 2 organizações (MONASO e KINDLIMUKA) se apresentem oficialmente como ligadas ao SIDA.

[34] Fórum Nacional da Juventude pela Defesa da Paz, Unidade e Desenvolvimento – FJDP 1, apoiado pela ONG italiana Grupo de Voluntariado Civil (GVC).

[35] Uma ONG que exerce o seu trabalho na área da segurança alimentar desenvolveu um programa de apoio alimentar as pessoas atingidas pelo HIV/SIDA

D. - Aspectos ligados ao apoio orçamental ao governo

- ***Dependência do aparelho de Estado local***

A escolha da implementação directa da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) por um grande número de doadores internacionais faz-se, talvez em detrimento de uma forte mobilização dirigida à sociedade civil. Esta, receia desde então, ver estreitar a sua margem de influência potencial e a sua capacidade de pressão face a uma administração virada prioritariamente para os seus parceiros externos. Nesse contexto, o maior risco é de que o Governo negligencie os seus parceiros sociais locais.

No entanto, os doadores devem avaliar as repercussões da sua vontade em apoiar a consolidação do Estado moçambicano. O fortalecimento do aparelho de Estado deve ser acompanhado pela implantação de uma cultura de conciliação com a sociedade civil. Nessa lógica, no que respeita os doadores não existe contradição entre uma política de apoio orçamental ao Governo e um esforço da sua parte para com a consolidação da sociedade civil. De facto, para além do necessário apoio ao funcionamento do Estado, a credibilidade deste último passa igualmente pela sua capacidade em dialogar com os outros actores da vida sócio-económica do país. Os doadores devem preocupar-se em propôr mecanismos de cooperação que permitam uma boa interacção entre esses dois parceiros. No que lhe diz respeito, a França tenta seguir essa lógica.

- ***O Estado não é o único mestre do impulso político***

A base da política do Governo na luta contra a pobreza, o PARPA[36], foi sugerido do exterior. O modelo do documento foi fornecido pelo Banco Mundial e no que respeita ao PARPA I, o espaço *"a priori"* deixado à harmonização nacional, foi considerado muito reduzido pelas OSC moçambicanas. Não que o Estado tenha, segundo elas, querido deliberadamente impedir a participação da sociedade civil. Com efeito, os intervenientes não estatais denunciam os próprios métodos de consulta, muito longe de poder adaptar-se eficazmente à realidade local. Foram de facto organizadas algumas mesas redondas mas a capacidade real de participação dos representantes da sociedade civil é mínima. Na prática, os documentos de trabalho são muitas vezes enviados aos parceiros em inglês, 48h antes do encontro. Os próprios responsáveis políticos encontram muitas dificuldades para decifrar em tão pouco tempo esses documentos de uma tecnicidade extrema. Portanto, é preciso dar-se conta que para uma maioria de representantes da sociedade civil eles são ilegíveis. Nos bastidores dos encontros entre Estado, parceiros sociais e instituições internacionais, é frequente que caiba sempre às mesmas pessoas proceder a uma explicação esquemática do conteúdo aos outros participantes.

[36] Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, condição imposta pelo FMI e o Banco Mundial para o programa de perdão da dívida.

Como o fazia notar uma antiga responsável do Ministério do Plano e Finanças, há uma dezena de anos o representante do FMI tinha-lhe declarado que as questões tratadas entre o Governo e o Fundo não eram feitas para ser acessíveis aos sindicatos. Actualmente, os representantes dos produtores de cajú ou de açucar participam nas reuniões com o FMI, graças a um grande esforço feito para a descodificação dos mecanismos macro-económicos por intervenientes não estatais.

Numa certa medida, a falta de participação da sociedade civil na coordenação política está talvez ligada à **dificuldade do Estado em se apropriar do impulso e da condução das políticas.** É pois interessante que os parceiros internacionais procurem favorecer a participação da sociedade civil na conciliação política. Numa óptica de boa governação, parece importante apoiar iniciativas como a do GMD que têm por objectivo envolver os moçambicanos nas questões políticas supra nacionais mais técnicas.

3.5. As ONG internacionais concebidas mais como "solução" do que como "instrumento" do desenvolvimento

A. – Da ajuda humanitária à ajuda ao desenvolvimento

As ONG internacionais apareceram em Moçambique a partir dos anos 80 num contexto de ajuda humanitária, antes de as ONG nacionais serem autorizadas pela lei de 1991. Progressivamente, o contexto de emergência foi ultrapassado e numerosas ONG especialistas das situações de socorro (Acção contra a Fome, MSF França,…) deixaram o território. As que ficaram, adaptaram sua acção a um contexto de ajuda ao desenvolvimento estrutural[37], ou dedicaram-se a responder a emergências a longo prazo, à imagem dos MSF Luxemburgo e Suiça, prioritáriamente activos na luta contra o SIDA.

B. – Canal de formação

Uma das maiores preocupações de muitas ONG internacionais (CONCERN, GAS, ESSOR, Handicap Internacional…) é **apoiar a construção de uma sociedade civil sólida, activa e independente.** Nessa óptica, essas ONG fornecem estágios de formação (*capacity building*) e/ou um apoio financeiro com vista à instalação sustentável da organização (compra de equipamento).

[37] A Cruz Vermelha já actuava na época colonial, mas tratava-se então da Cruz Vermelha de Portugal. Depois da Independência, foi criada uma antena nacional. Intervindo inicialmente no contexto da ajuda aos refugiados, hoje a Cruz Vermelha de Moçambique leva a cabo actividades de saúde pública (erradicação dos mosquitos que transmitem o paludismo, campanhas de vacinação, construção de centros de saúde especializados…).

É frequente que ONG especializadas como a VETAID[38] invistam na formação de técnicos, que em seguida deixam a ONG para entrar numa organização maior, oferecendo mais perspectivas de carreira (como por exemplo as agências das Nações Unidas). Integrar a equipa de uma ONG internacional em Moçambique é muitas vezes uma porta para entrar no circuito internacional. Para além do atractivo do salário, esse circuito abre uma via para uma boa formação de alto nível, dificilmente acessível em Moçambique. Segundo a responsável da DIAKONIA, Sra. Iraê Lundin[39], as ONG internacionais, em paralelo com as suas actividades, devem assumir essa função de pólo contínuo de formação.

C. – Captação da mão-de-obra qualificada pelas instituições internacionais

As organizações nacionais propõem salários considerados demasiado baixos e não oferecem nenhuma garantia de continuidade ao pessoal qualificado local. Este deixa o meio associativo moçambicano à primeira oferta de um organismo internacional. A falta de pessoal qualificado favorece o desenvolvimento de um verdadeiro mercado de recursos humanos. O que tende a desguarnecer as OSC locais dos seus técnicos[40] e a mantê-los numa situação de fraqueza institucional.

No entanto, alguns vêm neste fenómeno um aspecto muito benéfico. As instituições internacionais oferecem de certa maneira a oportunidade de uma formação especializada a uma mão-de-obra nacional que está, a partir daí, mais apta a influenciar as políticas internacionais a favor de Moçambique. No final, espera-se que essa situação favoreça uma melhor adaptação das políticas e acções internacionais à realidade local. Esta aposta não é isenta de risco, sobretudo o de ver também o pessoal associativo moçambicano distanciar-se ele próprio dessa realidade, concentrando os seus esforços para se manter e progredir no seio da nova instituição que os emprega.

D. – Dificuldades relativas à apropriação dos mecanismos de ajuda pelos intervenientes locais

As ONG internacionais encontram muitas dificuldades relativamente à apropriação pelas comunidades dos mecanismos de ajuda concedidos. Já não num intuito de emergência mas de desenvolvimento, fazer programas a médio prazo, transferindo progressivamente a gestão aos parceiros locais é uma técnica que conhece tanto sucessos como revezes.

---

[38] VETAID é uma ONG internacional especialialista de gado em geral (segurança alimentar, trabalho de lavoura…).
[39] Igualmente investigadora no Centro de Estudos Africanos e professora no Instituto Superior de Relações Internacionais.
[40] KULIMA perdeu quadros que tinha formado, a favor de uma ONG internacional e do PNUD.

Quadro 16 – O programa "Jovens Vida Associativa"

O programa "Jovens Vida Associativa" (JVA) é implementado pela ONG francesa ESSOR. O objectivo do programa é apoiar os grupos informais de jovens na sua participação no desenvolvimento do país. Iniciado em 2001, o programa passou por uma primeira fase de identificação das associações e de diagnóstico das suas necessidades.

Actualmente o programa conclui a etapa seguinte em que ESSOR já não tem um papel de assistência técnica de um movimento coordenado por um comité local. Este é composto de ONG locais e de instituições públicas ligadas à juventude (Direcção Nacional da Juventude, Conselho Nacional da Juventude,…).

Supõe-se que a última etapa é a apropriação do programa pelo comité e pelas instituições que dela fazem parte. Ora cada membro não investiu no comité com a mesma intensidade. Observamos um fraco nível de cometimento de certos parceiros nacionais, que se mostram relutantes em assumir plenamente a continuidade do programa, enquanto outros procuram dar-lhe continuidade. Por um lado, as ONG presentes não se acham capazes (falta de meios, de pessoal, de preparação): por outro lado, os representantes do Governo enviados às reuniões do comité local (as quais não conseguem manter o calendário previsto por causa da falta de disponibilidade destes últimos), são pessoas que não dispõem de poder de decisão.

Esta realidade não demonstra o pouco interesse do Governo em dar seguimento a uma iniciativa emanando da sociedade civil e visando a sua consolidação, mas a sua falta de capacidade em fazê-lo.

Ainda que formalmente o Governo tenha mostrado a sua preocupação para com o enquadramento dos jovens, essa categoria da população de facto só é objecto de medidas políticas no quadro da luta contra o SIDA (prioridade tanto do Governo como dos doadores). Contudo, depois de muitos esforços, o programa JVA será em breve do encargo do secretariado para a Juventude do Município de Maputo.

E. – Necessidade de redefinir as abordagens

As ONG internacionais são muitas vezes tidas como "as soluções" nas dificuldades pois elas significam capacidade técnica e financeira. Porém, para interlocutores como José Negrão[41] *"elas deveriam ser concebidas como "instrumentos" para alcançar essas soluções"*. Na sua opinião, os Moçambicanos devem parar de ser apenas os executores de programas propostos pelas ONG internacionais. Devem passar à elaboração do que lhes parece serem os instrumentos eficazes de desenvolvimento, ou seja, uma tomada de autonomia baseada na sua competência operacional e na sua capacidade em fazer uma leitura autónoma do que é prioritário.

Deplorando uma certa cultura de "*assistência*", muitas ONG internacionais repensam a sua metodologia de parceria para serem mais eficazes.

O exemplo da Fundação Aga Khan (AKF) é uma abordagem interessante nesse sentido. Instalada em Moçambique desde 2001, a Fundação segue um programa de desenvolvimento integrado na Província de Cabo Delgado, no Norte do País. A iniciativa

[41] J. Negrão era professor de economia do desenvolvimento na Universidade Eduardo Mondlane, dirigia o Instituto de Pesquisas *'Cruzeiro do Sul'* e militou muito para a criação do G20.

da AKF tem por objectivo colocar à disposição das comunidades os meios necessários à melhoria das suas condições de vida. Não se trata de criar um projecto, mas de suscitar nas comunidades uma tomada de consciência das suas necessidades e das soluções para remediá-las. AKF apenas intervém como *facilitadora* dos instrumentos identificados pelas comunidades como sendo úteis às suas actividades. AKF tem uma ambição a longo prazo: 20 anos. Trata-se de um trabalho de assimilação de responsabilidade que só é possível pela passagem de uma geração, sendo a tradição de passividade muito pesada.

3.6. Participação limitada da sociedade civil na coordenação política

A. – Articulação com o Estado

- ***O Governo parece ter uma visão reduzida do papel da sociedade civil***

Globalmente as actividades das OSC realizadas no domínio social são muito bem aceites, e mesmo esperadas. O Governo não deixa de reconhecer o trabalho das ONG que se ocupam dos órfãos ou que constróiem escolas.

No entanto, assim que as preocupações dos cidadãos penetram a **esfera política**, o Governo tem tendência a mostrar-se mais reservado. As organizações da sociedade civil devem muitas vezes clamar neutralidade face a um Governo que tem tendência a querer conceder-lhes uma ideologia de "oposição". Organizações como o GMD, que entende ser um interlocutor directo na harmonização da política económica e financeira de Moçambique, foram acusados de ser politizados. Um dos desafios da sociedade civil moçambicana é conseguir que o Estado reconheça o verdadeiro lugar dos cidadãos na governação do país.

Nesta situação, permito-me avançar duas possíveis explicações.Por um lado, a vontade de alguns, nas esferas do poder, em implementar uma estratégia política de difamação daqueles que são suspeitos de pôr em causa uma posição governamental. Por outro lado, uma reminiscência da concepção paternalista de um regime socialista, que reconhece ter necessidade de parceiros mas únicamente se estes não puserem nada ou poucas coisas em causa. Para muitos responsáveis políticos, algumas áreas (economia, planeamento físico, justiça, relacionamento com os doadores, ...) são assunto da exclusiva responsabilidade do Estado. É-lhes dificilmente concebível que grupos de indivíduos possam imiscuir-se em certos debates, tais como a negociação da dívida externa. No dizer de algumas grandes ONG moçambicanas, a desconfiança do Governo é perceptível, achando que lhe pertence de forma exclusiva tratar dos assuntos públicos: *"de qualquer forma a população não compreende nada de política"*.

Esta desconfiança expressa-se muitas vezes de forma concreta. O Governo faz por vezes **retenção da informação face a actores não estatais.** Tomemos o exemplo **da organização** *Cruzeiro do Sul*, que se apresenta como um Instituto de pesquisas não público. Esse carácter privado torna por vezes difícil para o Instituto, obter os dados necessários para

uma análise dos agregados económicos, uma avaliação comparativa do desenvolvimento social, etc. Mesmo não se tratando de informações confidenciais, que noutros países estão à disposição de todos os cidadãos, os órgãos públicos recusam-se a comunicar os dados. Graças a relações pessoais e profissionais, os investigadores do Instituto conseguem recolher essas informações junto de outras fontes, nomeadamente junto das agências de desenvolvimento e do Banco Mundial, que frequentemente financiam consultores externos para redigir quadros sintéticos sobre aspectos particulares da realidade moçambicana.

Esta suspeita para com investigadores não públicos pode explicar-se em parte pelo facto de que eles preenchem um vazio institucional, que seria na verdade proveitoso para os políticos que tomam as decisões.

- ***A sociedade civil exige que o Estado assuma as suas responsabilidades***

As OSC presentes em Moçambique procuram evitar o potencial risco, dada a fragilidade do Aparelho de Estado, de desenvolver um sistema paralelo. Pelo contrário, o seu objectivo é de chamar a atenção deste sobre problemáticas muito diversas que são por vezes deixadas em suspenso. Em Moçambique, as OSC inserem-se plenamente na lógica do Estado de Direito e procuram fazer com que a Administração assuma as suas próprias responsabilidades.

Contudo, a situação de carência da população face a uma capacidade de resposta muito fraca do Governo, leva à necessidade de intervenção directa das OSC em áreas pertencendo, no entanto, ao campo de competências do Estado. Em especial nos sectores da saúde pública e da educação. No final, deve operar-se uma apropriação desses serviços associativos pelos diferentes órgãos públicos; quer seja quando esse novo serviço à população ocorrer a expensas do Estado, quer seja através da contratação de uma parceria entre a OSC e a potência pública que estabelece os deveres e os direitos de cada um (uma espécie de delegação de serviço público como se faz noutros países, entre eles os do Norte).

Daí a necessidade que as acções das OSC sejam, desde a sua fase inicial, implementadas em parceria com os poderes públicos nacionais ou locais. Nessa lógica, as ONG internacionais e os operadores do sector privado, em ligação com os seus parceiros associativos locais, são talvez os intervenientes em melhor posição para conseguirem um envolvimento progressivo da administração.

- ***Um exemplo de parceria com o Estado***

Para ilustrar esta tendência, citemos o exemplo da ONG espanhola, Intermón Oxfam, substancialmente activa na área da educação. Tradicionalmente, a Intermón fornece assistência técnica e financeira às OSC locais sem envolver o Estado nessas actividades.

Em Moçambique contudo, a deficiência do sector educativo é tal, que é necessário apoiar a administração pública para que a população tenha um real acesso à educação. A Intermón coordena diversos projectos e em especial um centro de formação de professores em colaboração com o Ministério da Educação (MINED). A Intermón implantou esse centro de acordo com os programas definidos pelo MINED. Desenvolveu igualmente uma técnica de ensino à distância através do Instituto de Aperfeiçoamento dos Professores, em parceria com professores titulares do MINED. Progressivamente, o Ministério é levado a apropriar-se dos métodos de nivelamento ensinados e das técnicas pedagógicas de formação de formadores.

- ***Uma parceria social pública/privada, difícil de realizar.***

Levar o Governo a assumir os diferentes aspectos da sua responsabilidade, não é coisa fácil. Este actua por sectores prioritários e a sua capacidade de acção nos outros sectores é quase inexistente. A educação é sem dúvida nenhuma uma grande preocupação do Governo, apoiada pelos doadores. Mas, por exemplo, o desenvolvimento de actividades desportivas e de lazer já o é menos. Em 2001, a companhia de telefonia móvel ***mCel,*** desbloqueou 50.000 USD para a reabilitação da pista de atletismo que é confinado com o edifício do Ministério da Juventude e Desportos. Essas instalações, negligenciadas pelo Ministério por falta de meios, encontra-se em frente à Sede da empresa, a qual achou por bem melhorar o quadro da sua localização. Actualmente a ***mCel*** está em negociações com aquele Ministério, para que este assuma a manutenção da pista, por achar que isso não é da responsabilidade da empresa. Sabendo que é importante para a empresa, em termos de marketing, manter a sua Sede num enquadramento bem arranjado, a ***mCel*** tem muitas dificuldades em transferir a responsabilidade para a administração pública.

- ***Tomada de iniciativas pelas empresas privadas***

A Lei moçambicana não obriga as empresas a destinar uma percentagem do seu volume de negócios ao financiamento de obras sociais[42]. No entanto, as empresas mais florescentes declaram ter consciência do seu papel social.

A ***mCel*** por exemplo, define-se como "orgulhosamente moçambicana" e pretende assumir uma posição de responsabilidade para com a sociedade moçambicana. Até 2005, a empresa era regularmente solicitada para financiar projectos escolares, compra de computadores, etc… As contribuições concedidas eram muito pontuais e não se inseriam em nenhum programa social. No primeiro trimestre de 2005, a ***mCel*** adoptou uma "política de responsabilidade social corporativa" ou seja, um conjunto de acções sociais levadas a cabo pela empresa com o objectivo de promover um interesse colectivo. Essas actividades apresentam a vantagem de produzir um impcto publicitário forte.

[42] Contrariamente a Angola, em que uma Lei impõe às empresas nacionais ou estrangeiras com um certo volume de «*chiffre d'affaires*» participarem no financiamento de um Fundo social gerido por uma fundação…ligada ao Governo!

Durante o Verão 2004/05 a ***mCel*** lançou uma campanha marketing de divertimento nas praias de Maputo. A campanha "*Verão Amarelo*" devia ser acompanhada pela organização de grupos voluntários de recolha dos lixos da beira-mar. A ***mCel*** comprometeu-se a disponibilizar camiões para o transporte dos lixos até uma zona de tratamento (ou, na falta desta, de armazenagem dos resíduos). Finalmente, a campanha de recolha colectiva nunca se efectuou, tendo o município exigido da ***mCel*** o pagamento de uma taxa de transporte dos lixos. A empresa abandonou o projecto recusando-se a pagar um serviço que é da responsabilidade do município. Isto demonstra a má adaptação do sistema legal às necessidades do país.

B. – Liberdade de expressão dos agentes não-estatais.

- ***Um direito reconhecido…***

A sociedade civil dispõe *a priori* dos meios jurídicos para se expressar. A Lei garante a liberdade de expressão e a liberdade de associação.

As dificuldades que se apresentam são sobretudo de ordem funcional. Os média existem mas muitas vezes fazem mais divulgação do que análise. Os jornais vendem-se mais na cidade do que nas zonas rurais e, mesmo nas cidades, para além da questão do analfabetismo, nem toda a gente se pode permitir comprar diariamente o jornal. A alternativa mais eficaz para chegar ao público parece ser então a Rádio. Mas o custo elevado de utilização das frequências hertzianas como vector da liberdade de expressão, permanece um obstáculo recorrente na diversificação das emissões.

- ***… por vezes há a tentativa de limitar: o exemplo dos médias***

Globalmente, os interlocutores encontrados parecem crer que o Estado brinca ao jogo da democracia. Assim, o Estado procuraria sobretudo seguir de perto a evolução da sociedade civil que travá-la própriamente falando. Contudo, quando uma organização desenvolve actividades que vão ao encontro das políticas ou dos interesses do Governo, esse enquadramento pode ir longe: controlo inopinado das contabilidades, envio de inspectores de trabalho,… O Presidente de uma Associação de protecção do ambiente que fazia muito barulho em torno da poluição causada pela fábrica MOZAL[43] teve de provar a regularidade da aquisição da sua nacionalidade moçambicana (e abandono correlativo da portuguesa) para justificar o exercício legal do seu direito cívico de criar e dirigir uma associação registada como nacional.

Ainda que exista um quadro legal, alguns interlocutores acham que as vozes críticas que se elevam, não estão ao abrigo de certas pressões. O grau e tipo de pressão, podem variar

[43] Só a fábrica de alumínio MOZAL representa 60% das exportações do país, realizando um «chiffre d'affaires» de cerca de 380 milhões de dólares em 2003. Ora, a fábrica instalada na Matola funcionava sem filtros e colocava em perigo a saúde das comunidades vizinhas (peixes mortos, partículas de alumínio coladas às árvores, aos frutos,...).

entre a tentativa de difamação pública e as ameaças violentas[44]. Este tipo de ocorrência permanece contudo excepcional, tendo a colaboração entre os média privados e as autoridades políticas evoluído bastante desde há alguns anos.

Sem chegar a esses extremos, existem pressões muito mais correntes. Antes de mais, políticas: médias independentes que entendem dever dar as mesmas oportunidades de expressão a todos os actores políticos, já foram "avisados" por responsáveis políticos do partido no poder, dos riscos de subversão que alimentavam. Por outro lado, a ameaça de boicote adiantada por alguns altos responsáveis políticos, gera o risco para esses média de se converterem, contra a sua vontade, em porta-vozes da oposição.

Da mesma forma os média privados são dependentes dos seus resultados de audiência, ou de venda, e dos anúncios publicitários. Assim sendo, são susceptíveis de sofrer pressões comerciais mais ou menos paralisantes[45].

Sobre esse assunto, é preciso notar que em Moçambique a tradição da informação analítica é bastante fraca. Por outro lado, não existe tendência espontânea de ir buscar a informação e cruzar os dados. É todo um trabalho de fundo que os média independentes, principalmente audiovisuais, devem efectuar para estimular o acompanhamento da vida política pela população.

C. – Caracterização da "participação"

- ***Mecanismos de participação***

O grau de participação da sociedade civil na formulação das políticas ainda é fraca, sem dúvida mais pela falta de tradição política e de experiência das partes envolvidas que por uma vontade de marginalização.

É preciso no entanto notar uma progressiva integração dos intervenientes não estatais, à imagem da criação do Observatório da Pobreza no quadro do PARPA. No seio do Observatório existe um Conselho de Opinião composto por 60 membros, em que o Estado, a comunidade internacional e a sociedade civil, dispõem cada uma de 20 representantes. O Conselho tem por vocação ser um espaço de consulta dos diferentes parceiros da luta contra a pobreza. O grupo dos vinte representantes da sociedade civil (G20), é o redactor do Relatório Anual da Pobreza, elaborado na sequência das conclusões tiradas do inquérito popular lançado pelas OSC parceiras. O inquérito visava identificar

---

[44] O Director de informação do canal de televisão privada Soico TV (STV), Sr. Jeremias Langa, foi por duas vezes vítima de agressões ligadas à sua profissão. Raptado e ameaçado de *"morrer como Carlos Cardoso"* o jornalista foi avisado para parar de *"falar demais"*.

[45] A título de exemplo, citamos um incidente que se produziu à margem das eleições de 2004. Segundo a Lei Eleitoral, é proibido organizar reuniões de campanha no seio das empresas. Tendo sabido que na EMOSE tinha lugar uma reunião do Partido, que ainda por cima se fazia durante as horas de trabalho, a STV deslocou-se ao local com o texto da lei para pedir explicações à Direcção. Imediatamente a empresa quis romper o contrato de publicidade existente com aquele canal. Este tipo de pressão comercial é também muito utilizado pelas empresas públicas monopolistas tais como a EDM ou a TDM

as preocupações ligadas à pobreza nas diferentes regiões, entre os diferentes grupos sociais e segundo as características individuais. Ele visava igualmente avaliar o impacto das acções de redução da pobreza.

Para alguns, o G20 é um grande sucesso da sociedade civil moçambicana, tendo adquirido um nível de participação política bastante superior ao que se passa na maioria dos outros países em desenvolvimento[46]. Para outros, trata-se de um exemplo em nada representativo dos avanços da sociedade civil moçambicana. Sendo o PARPA um instrumento imposto do exterior, mal adaptado à realidade local, no seio do qual o G20 teria como principal função fazer crer aos seus parceiros internacionais que existe uma interacção com a sociedade civil moçambicana. O G20 seria um espaço de discussão para as OSC mas não teria um papel concreto na conciliação política[47].

- ***Efectividade da participação dos actores não estatais***

Para além do G20, existem outros fóruns de discussão entre o Estado e os actores não estatais. No domínio económico e social, é preciso mencionar as reuniões de conciliação nacional que têm lugar uma vez por ano reunindo os três parceiros sociais: Governo, Organizações sindicais e grandes patrões. É igualmente necessário mencionar as comissões de trabalho temáticas compostas por representantes do Governo e representantes do sector económico. Mas em que medida esses Fóruns de discussão são operacionais e traduzem uma verdadeira colaboração na conciliação política?

- ***Alcance da participação***

O significado do termo *participação* não está definido. Trata-se de simples consulta? De um diálogo atento? De negociação? Verifica-se que em Moçambique a sociedade civil não consegue ainda participar, na qualidade de parceiro credível do Governo, na concepção das políticas. As iniciativas nesse sentido não atingem um nível de coordenação das acções entre os diferentes actores. Trata-se de aberturas favorecendo a comunicação com o Governo, mas a sociedade civil ainda não tem peso suficiente para exercer pressão.

- ***Momento da participação***

Acontece muitas vezes que o que é apresentado como um método de participação seja apenas uma simples comunicação de políticas já definidas unilateralmente pelo Governo. Na elaboração de uma política, parece ser difícil encontrar, fora das negociações sindicais, exemplos de negociação contínua.

---

[46] Opinião do Sr. José Negrão, Director da associação C*ruzeiro do Sul*, que muito contribuiu para a criação do G20.

[47] Opinião do Sr. Jorge Soeiro, antigo Presidente da Associação Comercial da Beira e actual Director do Fórum de Empresas para o Ambiente (FEMA).

Tomemos o exemplo do processo de reforma fiscal apresentado pelo Governo como um processo participativo, organizado em colaboração com os representantes do sector privado. Na prática, os textos foram elaborados pelo Governo e em seguida apresentados simplesmente a estes últimos, muitas vezes em condições que excluiam qualquer possibilidade de debate. A comissão de trabalho sobre a reforma fiscal deslocou-se à Beira, onde responsáveis de associações económicas haviam organizado uma mesa redonda para a discussão das propostas. Chegada ao local ao meio-dia, a comissão declarou querer os comentários dos representantes do sector privado antes das 16h, hora em que estava previsto o voo de regresso a Maputo. Sem esperar, os representantes levantaram-se e deixaram a sala, considerando o encontro inútil. Era-lhes impossível analisar e comentar as propostas do Governo sobre um tema tão complexo em tão pouco tempo.

- ***Sociedade civil contestatária... não politizada***

Globalmente é preciso salientar que não existe politização da sociedade civil moçambicana. Os movimentos potencialmente mais contestatários como a União Nacional dos Agricultores não exibem tendências partidárias claras como noutras sociedades, especialmente na América Latina, em que os pequenos agricultores são uma massa muito politizada, à imagem do Movimento dos Sem Terra no Brasil. Isto explica-se talvez pela configuração política moçambicana, em que um só partido goza de uma real capacidade de expressão, e onde a oposição é feita apenas por intermédio de um único partido representativo.

3.7. Representatividade das OSC: um dado muito variável

A. – Configuração da sociedade civil em Moçambique

Sobre o território nacional funcionam vários tipos de actores não estatais: ONG internacionais, ONG locais, associações de base, organizações sindicais, empresas privadas, congregações religiosas e movimentos informais. Mas a questão da representatividade dos actores que desempenham **efectivamente** um papel de parceria na cena política e social, coloca-se actualmente com acuidade, na medida em que Moçambique se encontra na fase de enraizamento da democracia, como o demonstrou o bom desenrolar das últimas eleições de 2004.

Vários factores podem ser levados em consideração. Antes de mais as dimensões do país , com um comprimento de 2.400 km mas cuja capital se encontra completamente descentrada e próxima da África do Sul, que exerce uma forte influência económica e social. Podemos duvidar da capacidade das associações encontradas em Maputo em representar as comunidades rurais, ou seja a imensa maioria da população, bastante heterógenea a julgar pelo número de etnias e de línguas diferentes.

É precido notar que o epicentro do movimento associativo está na capital e estende-se progressivamente sobre o resto do território. Muitas OSC são criadas e consolidadas em Maputo, abrindo em seguida delegações noutras províncias. A construção da organização da sociedade civil segue em Moçambique um **esquema invertido** relativamente ao que observamos tradicionalmente, partindo da base para em seguida se federar.

Moçambique parece atravessado actualmente por um duplo movimento de estruturação social:

a) Tanto no meio urbano como em zonas rurais, as populações conseguiram implantar estruturas de organização social informais (com tendência a formalizarem-se no quadro de um lento processo de maturação). Essas associações de base ou comunitárias representam, uma vez mobilizadas, um formidável potencial de acção.

b) Por outro lado, nas capitais provinciais e sobretudo em Maputo, assistimos ao aparecimento de ONG (ou OSC) nascidas não a partir de uma prática social no terreno mas no quadro de uma reflexão sobre a utilidade da sua existência, como um corpo intermediário entre a base e os potenciais doadores de ajuda ao desenvolvimento.

A sua legitimidade provém desde então da sua capacidade em criar esquemas de intervenção capazes de produzir um duplo efeito: na base, junto das populações vivendo na miséria no âmbito de projectos a favor da luta contra a pobreza; no topo, junto dos responsáveis institucionais e políticos nacionais, no âmbito da implementação de um diálogo social apoiado pela comunidade internacional.

A questão é, pois, a seguinte: estarão essas OSC intermediárias suficientemente estruturadas, formadas e profissionalizadas para poder responder de forma pertinente ao duplo objectivo: apreender, respeitar e apoiar os movimentos de base, operando por outro lado um comportamento de "lobbying" social, indispensável para consolidar a democracia moçambicana?

Parece que essa interrogação representa actualmente uma das maiores preocupações de alguns doadores e ONG internacionais, que procuram favorecer a visibilidade e a expressão das organizações locais ajudando-as a formar redes regionais, sempre numa óptica de consolidação da sociedade moçambicana.

B. – Capital social

- ***Capacidade orgânica a ser representativa***

A questão da representatividade diz respeito à capacidade estrutural dos diferentes operadores em serem os interlocutores da sociedade civil moçambicana. Por um lado, existe uma importante maioria de associações locais criadas por grupos de pessoas de boa vontade que procuram ajudar as comunidades mais desfavorecidas. Essas associações têm em comum uma grande fragilidade institucional. Por outro lado, existe um punhado

de ONG muito estruturadas, à frente das quais encontramos altas personalidades da sociedade moçambicana. Trata-se de uma rede restrita de individualidades conhecidas e influentes que circulam entre o movimento associativo e o aparelho de Estado, e que na verdade acumulam as duas funções.

Observamos, à medida das oportunidades, um certo mecanismo de rotação dessas personalidades de uma organização para outra e a sua participação cumulativa em várias delas. É uma particularidade da sociedade civil moçambicana englobar actores mais ou menos directos da função pública, e podemos colocar a questão da sua latitude de acção e de independência ideológica.

Parece contudo que essa situação não impede a formação, a expressão e a multiplicação de outras vozes no seio do tecido social. Ainda que tenham sido alcançados grandes progressos de há uma dúzia de anos a esta parte, o país encontra-se ainda numa situação de carência sócio-económica e são muitas as preocupações comuns aos diferentes actores da sociedade civil ou comuns a esta e ao Estado (luta contra a pobreza, SIDA…).

Alguns vêm nessa **permeabilidade** uma vantagem favorecendo a elevação das preocupações da sociedade civil às esferas de decisão. Convém citar o exemplo emblemático da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, presidida pela Sra. Graça Machel (antiga primeira dama do País no tempo da presidência de Samora Machel, antiga deputada e actual membro do Comité Central da FRELIMO).

Quadro 17 – A Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade - FDC

A Associação para o Desenvolvimento da Comunidade criada em 1990, transformou-se em Fundação em 1994 com o objectivo de aliviar a total dependência das OSC moçambicanas dos financiamentos estrangeiros.

A FDC atribui-se como missão apoiar as comunidades desfavorecidas num objectivo de luta contra a pobreza e de promoção da justiça social. Para tal, ela recorre a três meios de acção: actividades de sensibilização e "lobbying", apoio na consolidação institucional das OSC mas, sobretudo, no **co-financiamento de projectos**.

Primeira fundação criada em Moçambique, a FDC continua a ser hoje a mais conhecida, tanto a nível nacional como internacional. Essa notoriedade está em grande medida ligada à personalidade da sua Presidente, Sra. Graça Machel, esposa Mandela. Ainda que existam oficialmente outras fundações moçambicanas, a FDC aparece como a mais operacional.

Os recursos da FDC provêm essencialmente de fundos concedidos pelos parceiros internacionais (fundações internacionais, cooperações bilaterais…) sobre programas específicos. No entanto, o plano estratégico para 2004-2008 pretende estabelecer mecanismos de "*trust funds*" destinados a alimentar um **fundo permanente**. Trata-se de criar dispositivos de contribuição regular visando empresas, personalidades e o **Governo.** Actualmente a FDC recebe um financiamento público da lotaria nacional. Paralelamente, a Fundação investe o seu património para o fazer frutificar e poder dispôr dos dividendos (BIM e bancos internacionais). **O orçamento anual da FDC parece andar à volta dos 8 milhões de USD.**

A FDC mantém relações de parceria com um certo número de fundações internacionais (Fundação Melinda e Bill Gates, rede das fundações lusófonas) e com algumas grandes empresas estrangeiras e nacionais (Coca-Cola Inc., Cervejas de Moçambique[48]). Actualmente a FDC encontra-se em fase de reorganização interna procurando desenvolver um pólo "comunicação, imagem e marketing" pois considera-se fraca nesse domínio.

Para além da figura proeminente da sua Presidente, o Conselho de Administração da FDC conta com altas personalidades moçambicanas, tendo todas globalmente feito parte do Governo e pertencendo ao Comité Central da FRELIMO. Citemos o Director, Sr. Paulo Zucula, antigo Ministro da Agricultura, Sr. Eneas Comiche actual Presidente do Conselho Municipal de Maputo e antigo Ministro das Finanças, a Sra. Luísa Diogo – Primeira-Ministra, o Sr. Júlio Carrilho[49] antigo Ministro das Obras Públicas, Srs. José Ibraimo Abudo e Abdul Carimo Mahommed Issá, os dois antigos Ministros da Justiça.

É preciso salientar que a FDC está em novas instalações muito bem equipadas onde trabalham cerca de 70 pessoas, das quais metade destinam-se ao programa de prevenção do HIV/SIDA.

- ***Legitimidade***

Como em muitos outros países, Moçambique não escapa ao processo que consiste para os responsáveis e/ou a elite política, em apoiar directamente, ou pelas vias mais dissimuladas, o nascimento de algumas OSC. Esta prática responde geralmente a dois objectivos: por um lado, instalar-se "no terreno" da ajuda ao desenvolvimento a fim de fazer face às eventualidades da vida política (a OSC criada pode deste modo representar uma fonte de rendimentos mas sobretudo uma base de rectaguarda permitindo estar sempre activo, social e politicamente, mesmo se cessa a sua função pública); por outro lado, estar presente nos debates conceptuais, ideológicos e metodológicos que atravessam as OSC, a fim de dominar não só o que acontece mas também retirar disso todos os conhecimentos e experiência úteis para a função pública.

A legitimidade de algumas OSC, sobretudo quando elas se situam como "ONG intermediárias", causa por vezes problemas:

a) Quer o aparecimento da ONG resulte de uma dinâmica social à escala de um dado território (muitas vezes ligado a uma problemática: SIDA, acesso aos serviços, emprego,…) que se mostra útil prosseguir, pelo menos aos olhos dos seus promotores. Neste caso a legitimidade da ONG provém tanto da sua "história social" como da sua capacidade em intervir de forma eficaz nesse mesmo território ou sobre uma zona geográfica mais ampla.

[48] O antigo Director geral da empresa *"Cervejas Unidas de Moçambique"*, Sr. Benjamim Alfredo, era um dos 4 co-proprietários da empresa *"Moçambique Investimentos Ltda"* na mesma qualidade que o Sr. Armando Guebuza.

[49] Júlio Carrilho é da mesma falmília que José Norberto Carrilho antigo Vice-Presidente do Tribunal Supremo; que João Carrilho antigo Vice-Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, e que Maria Carrilho antiga administradora do Banco de Moçambique.

b) Quer a ONG apareça na sequência de um agrupamento de indivíduos intitulando-se "especialistas" e/ou "profissionais" (ou em todo o caso declarando-se como tal) da ajuda ao desenvolvimento. Nesse caso a legitimidade dessa estrutura não provém da qualidade da sua "conexão social" mas da sua capacidade em intervir de forma credível e eficiente junto das populações em dificuldades abrangidas, garantindo totalmente o seu profissionalismo.

Parece que actualmente poucas OSC em Moçambique conseguem tirar a sua total legitimidade a partir de um ou outro destes dois esquemas.

Da mesma forma, os actores com melhores resultados do sector privado criam a sua associação de ajuda ao desenvolvimento comunitário (MOZAL, UGC). A questão foi colocada por vários interlocutores: em que medida existem ONG criadas apenas com o objectivo de colher dinheiro? De fuga ao fisco? O debate fica aberto.

C. – Falta de democracia participativa no seio das OSC

- ***Forte burocracia do movimento associativo***

O movimento associativo em Moçambique (mesmo as pequenas estruturas) é muito hierarquizado, à semelhança do aparelho estatal que ele pretende completar. Ele não foge a uma certa cultura "do chefe", este decidindo e os outros tendo apenas a função de executar. O Código Civil impõe a qualquer associação ou fundação designar nos seus estatutos um órgão colegial de administração e um conselho fiscal, os dois compostos por um número impar de membros um dos quais deve ser o Presidente. O esquema habitual é que existe uma Assembleia Geral, um Conselho Fiscal, um Conselho de Direcção que se reúne periodicamente e um Secretariado Executivo permanente, dirigido por um Secretário Geral. Para além disso, existem muitas vezes diversos responsáveis sectoriais. Observamos uma hierarquia muito ramificada que apenas se justifica no caso de uma organização importante e estruturada. Pelo contrário, essa burocratização leva, na maioria dos casos, a consequências desfavoráveis: lentidão, rigidez e falta de dinamismo.

As OSC moçambicanas nem sempre são contruídas num pé de igualdade. Trata-se pelo contrário de estruturas hierarquizadas, em que cada um defende o seu título (prestígio de ser o representante de uma ONG, muito boa imagem do *politicamente correcto*). Constatamos a adopção de um **esquema de empresa**, quer seja na tomada de decisões ou na sua implementação. Este fenómeno provém talvez do facto que o exercício de uma função, ainda que no meio associativo, induz à instauração de um novo estatuto social. Afinal isso é compreensível, na medida em que o envolvimento associativo pode implicar uma certa promoção social: de Senhor ou Senhora "toda a gente", é possível tornar-se quase de um dia para o outro aquele ou aquela que é solicitado pelas autoridades locais, as ONG internacionais, a comunidade dos doadores....e sendo remunerado.

O funcionamento das OSC locais ganharia contudo sem dúvida em dinamismo, especialmente no que respeita às pequenas associações, se elas conseguissem estabelecer um sistema de participação mais horizontal, mais colegial entre os seus membros.

- ***Um voluntariado muito limitado***

Nos países desenvolvidos, o movimento associativo assenta geralmente no envolvimento de voluntários cuja participação pode ir da contribuição financeira ocasional a um envolvimento pessoal na direcção das actividades.

Em Moçambique, as noções de *voluntariado o*u de *adesão* a uma organização são bastante mais frágeis. Por um lado talvez, sobretudo no que diz respeito ao meio urbano, por causa da ausência de uma cultura participativa no âmbito de uma iniciativa de interesse comum. Mas certamente também por causa da situação económica que não permite a uma imensa maioria de moçambicanos dispôr de tempo e de recursos suficientes para se envolver na benevolência.

O movimento associativo local sofre portanto de uma grande fraqueza de participação benévola. As OSC melhor fornecidas em recursos humanos voluntários são principalmente ONG de protecção ambiental. Para além dos responsáveis, os operadores associativos são em grande maioria **empregados**. Quer dizer trabalhadores ligados por um contrato de trabalho (formal ou informal) e remunerados de acordo com a tabela do posto. A sociedade civil moçambicana conta com muito poucos "militantes/cidadãos".

A **consciência cívica** orientada para a melhoria das condições de vida da população mantém-se em geral ténue. Isso passa por um envolvimento pessoal numa causa comum, que faz apelo à dimensão emocional e à concepção de *cidadão* que cada moçambicano certamente possui mas que não consegue expressar totalmente (fora de contextos excepcionais: inundações 2000/2001…). O exemplo paradigmático da Cruz Vermelha é gritante. A organização conta apenas com voluntários pontuais, recrutados *ad hoc* nas zonas de intervenção.

3.8. A boa governação como objectivo apregoado

A. – Um compromisso real mas difícil de aplicar.

Moçambique proclama na sua Constituição o respeito pelos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais, tais como a liberdade sindical ou a igualdade entre homens e mulheres. Da mesma forma, os sucessivos governos ratificaram uma grande parte das convenções internacionais (protocolo de Kyoto, Convenção de Protecção dos Direitos da Criança, Convenções da OIT,…) que lhe foram propostas, ainda que a transposição destas últimas na legislação nacional leve tempo. Essas iniciativas marcam sem dúvida um excelente passo do País em direcção a um Estado de Direito, permitindo à população reivindicar o seu cumprimento. No entanto, somos obrigados a constatar a falta de conformidade da realidade moçambicana para com essas obrigações, não estando o Estado à altura de se conformar às exigências colocadas por esses textos.

B. – O exemplo da área social

No domínio económico e social, os compromissos jurídicos não se reflectem na realidade. O sector formal, equivalente a perto de 5% da população moçambicana economicamente activa (ou seja mais de 9 milhões de pessoas) [50], é demasiado fraco para constituir uma força sindical activa e representativa. Os salários são tão baixos que as contribuições de alguns poucos trabalhadores sindicalizados (geralmente 1% do salário) acabam por ser apenas simbólicos, não permitindo de modo algum ao sindicato ser autónomo e de peso.

A fraqueza das organizações de trabalhadores afecta a regulação social, o que representa um risco para a consolidação de um Estado de Direito. Nesse contexto, a lógica de criação de um movimento sindical autónomo, relativamente às ligações estatais, não funciona ainda num país em que tudo vinha do Estado, do Partido. Além disso, não existe sindicato plurisectorial, organizando-se os trabalhadores por profissões, como uma reminiscência das corporações (Sindicato dos Jornalistas, Sindicato da Indústria da Madeira, da Construção, …).

Esquematicamente é preciso distinguir três categorias de organizações sindicais:

a) três organizações independentes: a Associação dos Aposentados de Moçambique (APOSEMO), o Sindicato Nacional dos Professores e o Sindicato Nacional dos Jornalistas;
b) a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM);
c) a Confederação Nacional dos Sindicatos Livres de Moçambique (CONSILMO).

Quadro 18 – Cisão OTM / CONSILMO: vontade de independência

A organização dos Trabalhadores de Moçambique foi fundada pelo Estado para servir de instrumento na política socialista da FRELIMO. Imediatamente após a Independência e a política de nacionalização, o Governo cria "conselhos de produção" destinados a organizar os trabalhadores por sectores produtivos. Esses conselhos tinham por objectivo identificar e fazer chegar aos órgãos de planificação as situações existentes nas diferentes unidades de produção, de modo a favorecer o cumprimento dos planos definidos pelo Estado.

Esses embriões de organização sindical eram ramificações do Partido cuja estrutura se destinava a estabelecer solidamente uma concepção socialista do trabalho.

Em 1983, aquando do seu IV Congresso, a FRELIMO decide fundar a Organização dos Trabalhadores de Moçambique, que irá reagrupar todos os conselhos de produção. A OTM aparece portanto como uma organização nacional que se subdivide em centrais provinciais.

Após a adesão do país às instituições de Bretton Woods em 1987, a OTM recusou adaptar os seus princípios a uma economia de mercado. Na sequência da ratificação das convenções 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no início dos anos 90, uma parte dos sindicatos profissionais subordinados à OTM teve a possibilidade de se desligar da central e

[50] De notar a falta de consenso sobre o número total de trabalhadores formais conforme as fontes. Para a central sindical OTM os trabalhadores formais fora do sector público seriam apenas um pouco mais de 150.000. Para a CONSILMO esse número seria de 340.000.

fundar uma nova organização. Em Julho de 1992 é criada a Confederação Nacional dos Sindicatos Livres de Moçambique, a CONSILMO.

Com a criação da CONSILMO, Moçambique deu um primeiro passo em direcção ao sindicalismo livre de ideologias partidárias.

A CONSILMO reagrupa seis sindicatos profissionais, especialmente nos sectores mais prometedores, como a construção ou a hotelaria, representando segundo ela 98.000 trabalhadores ou seja perto de 35% do total do sector formal.

A OTM, apresentada como a primeira força sindical do país, declara representar 93.000 trabalhadores num total, variando entre 150.000 e 200.000. Ainda que esses números sejam muito difíceis de verificar, parece que o total de trabalhadores formais avançado pela OTM seja na realidade inferior.

A OTM como outros sindicatos nacionais recebe subsídios do Estado para o seu funcionamento, o que não é o caso da CONSILMO. 10% do orçamento da OTM assenta em fundos próprios (contribuição dos sindicatos afiliados), mas a maior parte do seu orçamento viria de financiamentos externos.

A CONSILMO declara funcionar únicamente sobre fundos próprios, beneficiando de ajudas muito pontuais de parceiros internacionais tais como a USAID que financiou uma formação em arbitragem[51].

C. – Alcançada a boa governação?

De modo geral estão lançadas as bases e desenhadas as vias democráticas. As OSC moçambicanas compreenderam que podiam desempenhar um papel importante na orientação política do país. Mas a apropriação dos meios de participação é um processo lento e contínuo. Contudo, em apenas quinze anos a sociedade civil já conheceu alguns sucessos tal como a campanha "Terra" ou a "Agenda 2025", ou ainda a sua participação no PARPA I e II. Isso indica que existe uma dinâmica potencial que tende a reforçar-se.

Falar hoje de boa governação em Moçambique seria talvez prematuro, ainda que o país esteja certamente no bom caminho. A boa governação subentende que haja diálogo equitativo entre os parceiros, o que supõe a existência de parceiros com capacidade de diálogo. Ora a predominância do Governo é ainda forte, mesmo se algumas janelas de consulta tenham sido abertas, sendo que os actores da sociedade civil permanecem ainda na sua maioria bastante frágeis.

Moçambique deve vencer o peso de uma tradição política de governo por vezes opaca e centralizada, a fim de se inscrever de forma duradoura num processo de boa governação. As OSC devem fazer por melhorar a sua capacidade de intervenção na cena social, com o risco de aparecerem apenas como gabinetes de registo do que é decidido noutro lugar. O desafio é grande.

[51] É preciso mencionar que a USAID financiou o centro de arbitragem, conciliação e mediação de conflitos implantados pela CTA.

4. Conclusões e propostas

A emergência e a afirmação das organizações da sociedade civil na cena pública moçambicana parece ser um processo inalterável. Esta dinâmica traduz a solidez dos fundamentos democráticos em vias de consolidação. Ela encarna, por outro lado, uma certa evolução das OSC em termos de maturidade política e operacional.

Quatro aspectos essenciais poderiam caracterizar a realidade actual da sociedade civil moçambicana, nomeadamente no que se refere à sua componente associativa:

- uma emergência relativamente recente,
- consequentemente uma estruturação frágil,
- uma constelação de pequenas organizações comunitárias de base,
- e o aparecimento no seu seio de indivíduos e estruturas decididos a organizar da melhor maneira a intervenção pública desses novos actores sócio-económicos.

De facto, se observamos a vontade dos moçambicanos em se organizar para alcançar objectivos comuns, a etapa seguinte corresponde à coordenação desses movimentos cidadãos, tendo em vista uma maior participação pública no campo da parceria económica e social. Esta encontra-se hoje no seu início, mas o mecanismo parece ter sido activado. As reivindicações dos representantes da sociedade civil foram tomadas em melhor conta para a implementação do PARPA II por exemplo. São, pois, visíveis alguns avanços da sociedade civil relativamente à coordenação política com o Governo.

Permanecem contudo vários travões para chegar a uma evolução mais dinâmica e eficaz. Interrogadas sobre os seus pontos fracos, as OSC encontradas aquando deste estudo (especialmente as do meio associativo) manifestaram a sua carência em competência técnica. Para além da falta de capacidade financeira, as OSC operam muitas vezes a um nível antes de mais elementar pelo facto de não disporem das necessárias competências para propôr soluções mais eficazes, quer seja à escala do bairro, dirigido a um público alvo ou, mais globalmente, à escala do tratamento de uma problemática (SIDA, acesso aos serviços, ...), cuja amplitude as ultrapassa e que só pode ser apreendida em parceria com outros actores institucionais, entre os quais os estatais.

Uma das necessidades maiores do tecido social moçambicano é a formação técnica, ela própria assente numa boa formação escolar de base. Daí a importância do desenvolvimento desse sector como alicerce da consolidação das OSC e, por conseguinte, da vida democrática do país.

De modo geral, as diferentes categorias de OSC não escapa a esta constatação.

Poderia ser interessante, no quadro do apoio à governação tal como apresentada no Documento Quadro de Parceria (DQP) elaborado pela Embaixada de França para estruturar a sua acção em Moçambique nos próximos três anos, debruçarmo-nos sobre as possibilidades de agenciar eventuais formas de cooperação, mais técnicas, com as OSC, a fim de reforçar a qualidade da pertinência de intervenção destas últimas.

A. – Apoio à sociedade civil

Um dos eixos de intervenção da França no sector da governação é o apoio à sociedade civil para que esta, para além da implementação dos projectos dirigidos aos mais desfavorecidos, trabalhe a favor de uma governação política cada vez mais democrática. Mas para tal, a sociedade civil moçambicana deve ser consolidada a fim de desempenhar efectivamente um papel de regulador social, ou seja de contra-poder. O primeiro passo nessa direcção é o **reforço institucional** das diferentes organizações que compõem esse tecido social.

Uma multiplicação das formações das OSC, principalmente do meio associativo, aparece como um desejo expresso por grande número dos nossos interlocutores. Essa ajuda à **formação profissional aparece como** incontornável, ainda que as modalidades de implementação dessa acção continuem sujeitas a debate. Formações em gestão, administração e contabilidade foram muitas vezes citadas como uma condição *sine qua non* para uma consolidação e uma especialização das suas actividades. Mas, para além desse aspecto, as OSC não devem considerar as suas diferenças como um obstáculo, para que saibam unir a sua complementaridade e interesses recíprocos para um melhor desempenho conjunto.

O apoio à **gestão dos recursos humanos** das OSC, representa uma segunda vertente essencial ao desenvolvimento destas últimas. Observamos de facto que não existem mecanismos de promoção interna no seio de uma maioria de OSC, que sofrem pois de uma carência de instrumentos para gerir, motivar e fidelizar as suas equipas.

Finalmente, parece ser essencial promover o **desenvolvimento do movimento associativo nas províncias,** a fim de reduzir o considerável desiquilíbrio que se abriu relativamente à capital. Porque, para que a sociedade civil moçambicana desempenhe o seu papel, ela deve antes de mais estar plenamente instalada no conjunto do território. Nesta óptica, trata-se de favorecer uma ação ascendente na dinâmica de consolidação das OSC, fundada num trabalho de base realizado junto das comunidades de todo o país. Por outro lado, apoiar a expansão do movimento associativo ao resto do país, gera actividades e por esse motivo **contribui para a inserção sócio-económica** de uma camada consequente da população, actualmente afastada das perspectivas de emprego, nomeadamente os jovens. É necessário dar-se conta de que a fragilidade do mercado de trabalho em Moçambique transformou as OSC num importante viveiro para o emprego, agindo como um elemento essencial da inserção económica e social.

B. – Caracterização dos actores económicos

É preciso notar que o sector económico formal, ou sejam, os grandes grupos industriais, é sem dúvida o ramo melhor estruturado, o mais bem formado e o mais rico dos actores não estatais. Vários dos nossos interlocutores, aqueles pertencentes à esfera económica, mostraram ser os que estão em posição de fazer "*lobbying*" sobre o Governo: dispõem de mais meios, mais preparação e competências.

Constituindo a inserção sócio-profissional um eixo da intervenção francesa no quadro da boa governação, poderia ser interessante favorecer o reforço das capacidades dos agentes económicos, nomeadamente em termos de conhecimentos, de experiência, de estágios de formação,…

Impõe-se constatar: o afastamento nas concepções da política económica do sector informal. Ora, esse grupo social representa um viveiro considerável em matéria de recursos humanos, representando o sector formal declarado apenas uma fracção muito reduzida da população económicamente activa. Os operadores económicos informais constituem uma massa muito abastecida e diversificada (fornecedores, vendedores de mercados, vendedores ambulantes, cobradores, …), que continua no entanto pouco estruturada e representada. Maputo conta desde 1999 com a presença da Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal[52], que agrupa, de acordo com as suas estatísticas, 4.256 indivíduos numa massa calculada em mais de 35.850 à escala da capital. Ainda que a central sindical apoie esta iniciativa[53], os trabalhadores da economia informal não têm representação sindical nem voz juridicamente reconhecida.

Numa preocupação de boa governação local, em termos económicos, a França poderia ter interesse em debruçar-se sobre eventuais modalidades de apoio a esta faixa do sector económico. Isso poderia ser um vector do desenvolvimento local que iria favorecer o dinamismo e a estruturação de uma faixa importante da sociedade civil moçambicana.

C. – Perspectivas

Depois de ter encontrado este conjunto de OSC, ficou-nos uma forte impressão de potencial existente mas sub-explorado. Várias constatações incluídas neste documento tentam explicar porque é que a sociedade civil em Moçambique age ainda aquém das suas capacidades. Todavia, tendo no espírito que a expressão dos intervenientes não estatais só é permitida juridicamente há uma quinzena de anos, compreendemos que a sociedade civil moçambicana seja ainda um corpo muito heterogéneo, em fase de construção. A definição de esferas de complementaridade entre diferentes actores sociais, permitindo uma relativa homogeneidade de alguns deles, deveria constituir o primeiro passo da próxima etapa do movimento de estruturação das OSC em Moçambique. O contexto é favorável a essa evolução. De facto, os compromissos políticos de Moçambique

---

[52] *ASSOTSI: Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal.*

[53] A divisão provincial OTM-Maputo alberga, a título quase gracioso, as instalações da ASSOTSI no imóvel que ocupa.

demonstram a vontade do país em se instalar de forma duradoura num regime de democracia participativa, em que os cidadãos se podem expressar livremente. Por esse motivo, Moçambique deixa prever uma boa evolução política e social, inserindo-se na continuidade do objectivo da boa governação.

Ainda que num estágio todavia frágil da sua evolução, as OSC moçambicanas existem e consolidam-se à medida que avança a sua capacidade em intervir em benefício do bem comum. Alguns sectores são mais dinâmicos que outros, como é o meio das associações económicas: Associação das Indústrias de Moçambique, Associação bancária,... Este tipo de associação tem vocação para reunir as forças produtoras de riquezas que lutam por um interesse comum, e para se tornarem os porta-vozes de todo um sector da economia. A existência da LINK e de outras redes temáticas tentando federar as actividades das ONG e associações de base, representa também um elemento importante para o futuro destas últimas. A participação das ONG no "G20" e no PARPA, assim como de maneira mais geral, na reflexão sobre o porquê e o como da luta contra a pobreza, é também um elemento muito encorajador.

Além disso, a sociedade civil moçambicana já estabeleceu instâncias de comunicação não negligenciáveis com os interlocutores públicos: Fórum de conciliação nacional, comissões de trabalho da CTA, encontros sectoriais…

Não obstante, a "aquisição cívica", ou seja a implantação no território da consciência dos desafios democráticos, é ainda muito variável, e mesmo no seio de muitas OSC o conceito de democracia participativa ainda não está totalmente assimilado, em termos de gestão destas últimas. Mas progressivamente os moçambicanos exigem uma maior transparência e uma maior abertura das estruturas às quais pertencem, e esse movimento estende-se à esfera do poder.

Uma coisa é certa: os moçambicanos mostram cada vez mais a sua vontade de participação na vida pública do país e desejam, de uma maneira ou de outra, estar presentes e serem consultados sobre todas as áreas que dizem respeito à melhoria da sua vida económica, social e mesmo política. Seguem com interesse o que se passa nos outros países, nomeadamente no referente à inserção de Moçambique no contexto regional da África Austral.

Moçambique soube tirar proveito do apoio de todos os seus parceiros internacionais. Hoje, aparece como um dos melhores exemplos de país africano ansioso por garantir um espaço de expressão à sociedade civil, com vista à instalação sustentável de um regime de democracia participativa e de um Estado de Direito.

***