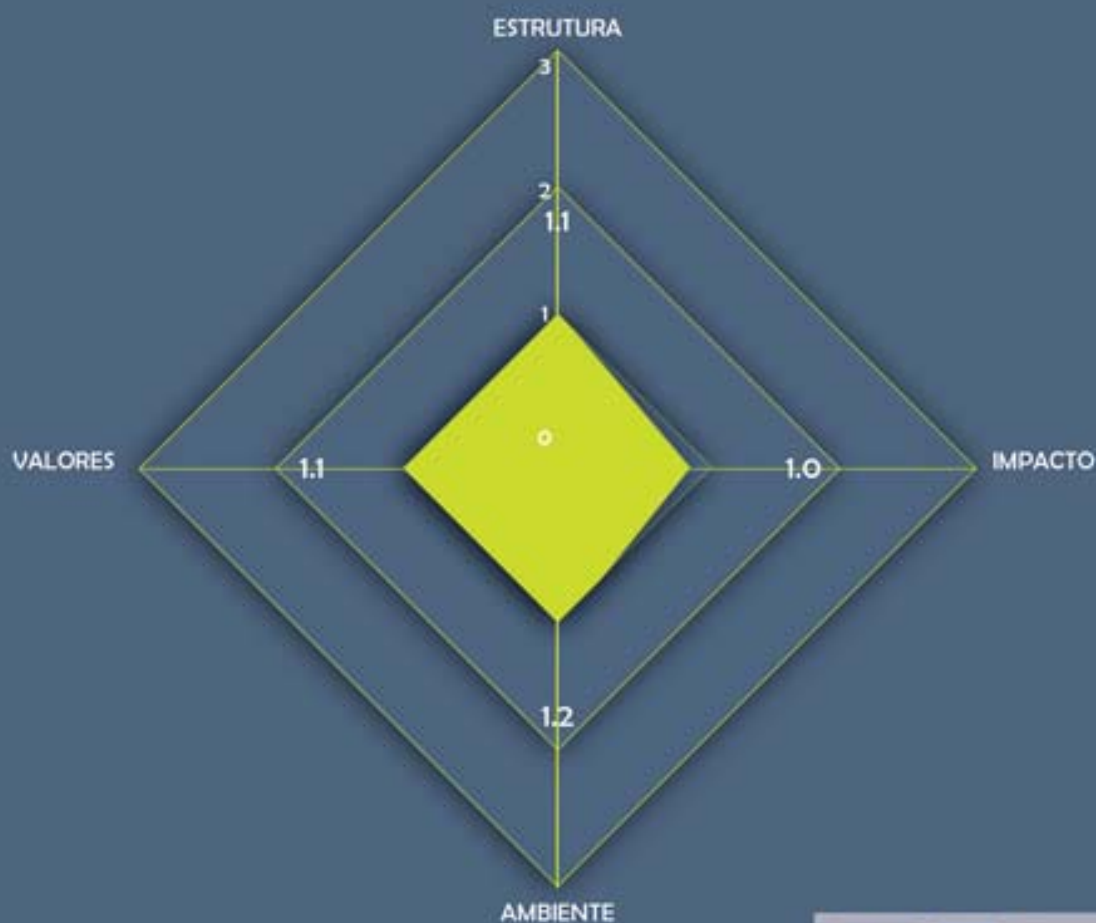




Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007

A Sociedade Civil Moçambicana por Dentro:
Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção



Maputo, Abril 2008



FICHA TÉCNICA

Título: *Índice da Sociedade Civil em Moçambique, 2007*

Autores: António Francisco, Albertina Mucavele, Paula Monjane e Sónia Seuane

Revisão Linguística: Machado da Graça

Layout e Maquetização: ZOWONA, Comunicação e Eventos

Propriedade da FDC – 2008

PREFÁCIO

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) jogam um papel fundamental para o desenvolvimento e ampliação da democracia. As reformas políticas, económicas e sociais que estão a ter lugar em todo mundo têm destacado a necessidade de apoio à Sociedade Civil para que esta participe efectivamente nos processos de tomada de decisão, implementação e monitoria das políticas e programas públicos.

Tal como em muitos outros países, as OSCs em Moçambique vêm a desempenhar um papel cada vez mais crucial nos processos de governação e desenvolvimento do país. As formas organizadas da Sociedade Civil, reconhecidas inicialmente pela sua contribuição na provisão de assistência humanitária, evoluíram nos últimos anos para assumirem o papel de promotoras de desenvolvimento e participarem activamente em acções de pesquisa e advocacia que visam monitorar e influenciar políticas públicas e de desenvolvimento das comunidades. O seu papel tem sido gradualmente reconhecido, pelo governo e outros actores de desenvolvimento e isto tem sido demonstrado em vários documentos de políticas como a visão de desenvolvimento do país, a Agenda 2025, e o Plano para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), e no estabelecimento de mecanismos participativos tais como os Observatórios de Desenvolvimento e Conselhos Consultivos ao nível distrital.

Entretanto, o compromisso e desejo das OSCs de participarem no processo de governação e desenvolvimento do país é, muitas vezes, confrontado com uma limitada capacidade para contribuir de forma efectiva e sustentada a todos os níveis. O conhecimento sobre o estado da Sociedade Civil é também limitado, e tem havido poucas oportunidades para que membros das OSCs se juntem para discutirem e reflectirem em torno dos desafios que enfrentam.

A Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) partilham a convicção de que é importante intervir sobre os factores que impedem a efectividade e eficiência das OSCs para que se obtenha um processo de desenvolvimento endógeno e coerente em Moçambique. É assim, que a FDC e o PNUD, em parceria com a CIVICUS, embarcaram em Fevereiro de 2007, numa jornada muito ambiciosa de “medir o pulsar” da Sociedade Civil Moçambicana. A esta jornada juntaram-se centenas de Organizações da Sociedade Civil, a nível nacional e de base comunitária, membros da Plataforma Grupo Vinte (G20), organizações sociais e religiosas, e outros parceiros internacionais, incluindo a Fundação Agha Kan, Fundação Kellogg e a União Europeia.

Esta ambiciosa aventura visava avaliar a Sociedade Civil nas principais dimensões do seu exercício de cidadania: a) a sua Estrutura de organização, no que diz respeito ao envolvimento, participação e contributo, de forma livre e voluntária na sociedade; b) o Ambiente sócioeconómico e político em que se inserem e o espaço que têm para intervir; c) os Valores que sustentam as suas acções e, finalmente, d) o Impacto das suas intervenções a todos os níveis.

O Índice da Sociedade Civil (ISC) é uma ferramenta desenvolvida pela CIVICUS de avaliação participativa de necessidades e de planificação de acção que já foi aplicada em mais de 50 países, com o objectivo de criar uma base de conhecimento e ímpeto para iniciativas de fortalecimento da Sociedade Civil.

O processo, em Moçambique, foi amplamente participativo e envolveu um leque variado de actores ao nível das bases, organizações de mulheres, de jovens, organizações informais, partidos políticos, sector privado, instituições académicas e governo, entre outros. Este envolvimento proactivo dos vários intervenientes no ISC garantiu o sentido de posse no país e partilhou o compromisso de todos de se alicerçarem nos sucessos da Sociedade Civil para resolverem as fraquezas inerentes.

Esta publicação marca o início de um longo processo para a Sociedade Civil consolidar e repensar as suas estratégias e funcionamento. Este relatório é, assim, uma ferramenta para as OSCs, governo, sector privado e parceiros de desenvolvimento. Ele pode ser usado para colectivamente criar uma agenda e definir as metas para o fortalecimento da Sociedade Civil Moçambicana no futuro.

Graça Machel



Presidente do Conselho de
Administração da FDC

Ndolamb Ngokwey



Representante Residente do PNUD e
Coordenador Residente das Nações Unidas

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta secção apresenta os principais resultados do projecto de pesquisa sobre o Índice de Sociedade Civil (ISC) em Moçambique, realizado entre Março e Dezembro de 2007. O projecto foi executado pela Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) em estreita colaboração com a CIVICUS (Aliança Mundial para a Participação Cidadã), envolvendo já mais de 50 países do mundo, tendo contado com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Fundação Aga Khan, da União Europeia e da Fundação Kellogg.

O Projecto ISC assentou numa investigação integrada, envolvendo uma multiplicidade de fontes e métodos quantitativos e qualitativos, bem como na ampla participação dos actores e interessados directos (*stakeholders*) na avaliação do estado da Sociedade Civil em todo o mundo.

Em conformidade com a metodologia da CIVICUS, a FDC constituiu uma Equipa Técnica Nacional do Índice (ETNI) e um Grupo de Assessoria Nacional (GAN). Todo o processo técnico de investigação foi acompanhado e apoiado pela equipa da CIVICUS, mas inteiramente implementado pelo grupo de investigadores nacionais e supervisionado pelo GAN.

A equipa técnica reuniu, sistematizou e analisou a informação de múltiplas fontes, tanto secundárias como primárias. Em diferentes etapas da pesquisa, os dados e resultados foram submetidos a amplas discussões e análises críticas, particularmente em encontros do GAN, que foi o organismo de validação da pontuação final dos 80 indicadores que integram o Índice de Sociedade Civil (ISC).

As consultas e recolha de dados cobriram todo o país, e contaram com a realização de duas pesquisas primárias originais. Uma pesquisa foi o Inquérito Nacional ao Cidadão (INC07), a partir duma amostra estatisticamente representativa de 4015 pessoas. O outro inquérito nacional cobriu 477 organizações da Sociedade Civil (INOSC07), baseado numa amostra extraída da base de dados do INE (2006), que, em 2003, realizou um censo a quase 5000 organizações sem fins lucrativos.

O ISC é um projecto comparativo internacional, que já envolveu cerca de seis dezenas de países, segundo a mesma metodologia da CIVICUS. O ISC foi concebido com dois objectivos principais: 1) Proporcionar um conhecimento actualizado e útil sobre a Sociedade Civil; 2) Melhorar o compromisso dos interessados directos (*stakeholders*) no fortalecimento e expansão da Sociedade Civil.

O relatório final, em que este Sumário Ampliado se baseia, contém três capítulos principais. O Capítulo 3 constitui o grosso da análise, estruturada segundo a lógica das quatro sub-dimensões que compõem o ISC. Este sumário descreve os principais resultados, incluindo um breve panorama histórico, o principal debate sobre o conceito de Sociedade Civil na situação específica de Moçambique, a apresentação dos resultados das quatro dimensões do Diamante do ISC (Estrutura, Ambiente, Valores e Impacto), e, no final, os méritos e deméritos do actual estado da Sociedade Civil moçambicana.

Os dados e a análise aqui resumidos beneficiaram da discussão e debate amplo, tanto do GAN como do Seminário Nacional de três dias, realizado em Maputo, entre 4 e 6 de Dezembro de 2007.

O Índice da Sociedade Civil (ISC) moçambicana em 2007

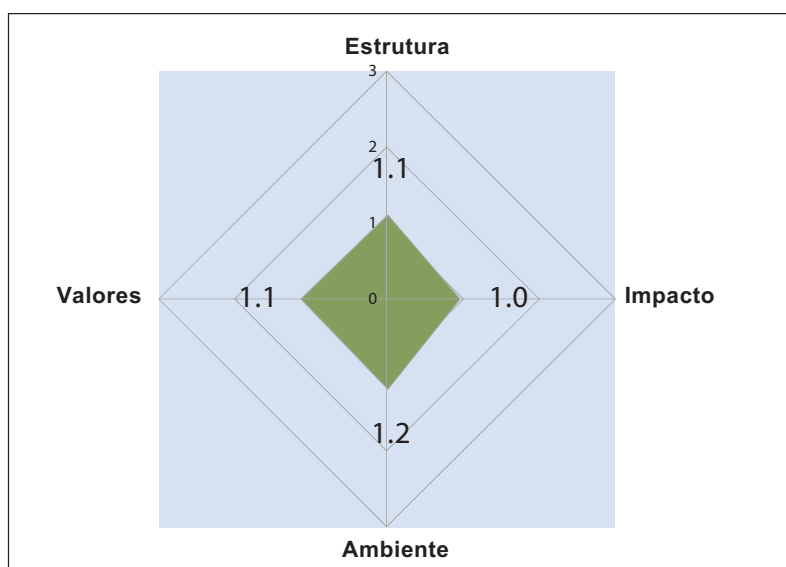
A questão fundamental a que o Projecto ISC procurou responder pode ser expressa da seguinte forma: Qual é o estado e a situação da Sociedade Civil moçambicana?

Antes mesmo de apresentar os resultados mais detalhados e os fundamentos da avaliação realizada, vale a pena começar por apresentar, de forma breve, a resposta à questão anterior.

O Projecto ISC concluiu que a Sociedade Civil moçambicana é globalmente fraca, nas suas principais dimensões, incluindo a estrutura, o ambiente, os valores e o impacto da sua acção. Como mostra a Figura 1.1.1a, a pontuação do ISC ronda o valor 1. Ou seja, em termos qualitativos, um valor muito abaixo do valor médio, na escala de 0 a 3 atribuída às variáveis consideradas.

Esta classificação corresponde ao agregado médio da pontuação atribuída a um total de 80 indicadores, organizados em 27 sub-dimensões e, no final, nas quatro dimensões ilustradas na Figura 1.1.1a, nomeadamente: a Estrutura da Sociedade Civil; o Ambiente externo no qual a Sociedade Civil existe e funciona; os Valores praticados e promovidos na arena da Sociedade Civil; e o Impacto das actividades prosseguidas pelos actores da Sociedade Civil.

Figura 1.1.1a: O Diamante da Sociedade Civil Moçambicana em 2007



A avaliação da sociedade moçambicana como fraca, se bem que apresente sinais de transição para o nível próximo da média, representa uma situação delicada. O valor médio bem abaixo da média da pontuação de modo algum pode ser motivo de tranquilidade e confiança sobre o futuro progresso da Sociedade Civil.

Mas antes de pensar no futuro, é importante aprofundar e conhecer os aspectos mais débeis que, realmente, contribuem para a situação nada satisfatória da Sociedade Civil moçambicana actual. De igual modo, é importante conhecer as variáveis que contribuem positivamente para uma situação satisfatória e moderada, em algumas sub-dimensões.

Encontrar a resposta realista e fundamentada para os principais obstáculos e maiores debilidades da Sociedade Civil moçambicana não é um desafio fácil. Todavia, é um desafio que vale a pena enfrentar, com vista a se identificar onde incidir futuros esforços, como agir e como priorizar as acções no futuro.

A dificuldade do exercício envolvido na estimativa do ISC surge, em parte, porque os dados disponíveis são limitados. Além disso, o facto das dimensões do Diamante da Sociedade Civil moçambicana apresentarem uma pontuação relativamente equilibrada e próxima umas das outras, também não ajuda a descortinar os factores predominantes, tanto em relação às debilidades e desvantagens, como aos méritos, pontos fortes e vantagens identificados na actual Sociedade Civil moçambicana.

Todavia, os dados empíricos produzidos pelo Projecto ISC, resultantes duma ampla investigação sistemática e participativa, fornecem a primeira base de dados holística da Sociedade Civil moçambicana, que permite avaliar as características principais do seu estado de desenvolvimento e as suas perspectivas futuras, mas com principal incidência para a situação actual. Este enfoque na situação actual constitui o foco do resumo que se segue.

O Conceito de Sociedade Civil

A definição operacional de Sociedade Civil usada nesta pesquisa corresponde à definição proposta pela CIVICUS, percebida como a arena fora da família, do Estado e do mercado, onde as pessoas se associam para desenvolverem interesses comuns.

Esta definição não é imediatamente percebida e aceite pelo cidadão comum, incluindo muitas pessoas letradas e especializadas em certas matérias académicas.

A divergência principal entre uma definição operacional de pesquisa, como a definição da CIVICUS, e a perspectiva do senso comum tem a ver com o papel que certos actores da sociedade desempenham em determinado momento histórico ou local.

Devido aos antecedentes dos partidos políticos maioritários em Moçambique, a Frelimo e a Renamo, e sobretudo ao seu papel político hegemónico na presente sociedade moçambicana, um número significativo de pessoas defende que tais partidos devam ser excluídos da pesquisa sobre a Sociedade Civil moçambicana.

Particularmente nas províncias, os participantes em encontros e debates promovidos pelo projecto ISC, foram peremptórios na posição que a inclusão da Frelimo e da Renamo na análise da Sociedade Civil dificulta e distorce a pesquisa. Na sua opinião, a presença de representantes dos partidos políticos dominantes em debates da Sociedade Civil inibe as pessoas, intimida ou dificulta a busca de soluções para o desenvolvimento da Sociedade Civil.

Persiste uma tensão e disputa política bastante renhida entre as duas forças políticas dominantes em Moçambique. Esta situação acaba por ser pouco saudável e positiva para o desenvolvimento da Sociedade Civil, porque a tendência é procurar-se manipular os membros das OSC, com vista a assumirem partido por uma ou outra força, independentemente do sentido e praticabilidade das posições assumidas.

Antecedentes Históricos da Sociedade Moçambicana

A história de Moçambique, pré e pós independência, estabeleceu um contexto em que a Sociedade Civil se viu e se vê desafiada na sua capacidade e disposição de exercer os seus direitos e deveres em defesa dos cidadãos.

A literatura pré independência que aborda o associativismo nas sociedades africanas no território que veio a tornar-se Moçambique é escassa, embora tenham existido formas estatais que directa ou indirectamente “forçaram” a criação de associações sem fins lucrativos. A literatura sobre o associativismo que aborda o período colonial vê-o num contexto de oposição ao regime colonial português, influências do contexto internacional, como as ideais pan-africanistas, da negritude, do socialismo revolucionário.

A literatura pós independência procurou abordar a prática associativa não só no contexto da defesa de interesses de grupos, mas também como forma de contornar as calamidades naturais e os desastres provocados pelas pessoas. A literatura que analisa o impacto das associações defende um impacto controverso, positivo e negativo, dependendo dos indicadores e abordagens dos autores.

Até meados da década de 1980, a literatura moçambicana pós-independência sobre associativismo é reduzida, porque o sistema mono-partidário que passou a prevalecer em Moçambique tornou as delimitações difíceis, confundindo o Estado com o Partido e sociedade em geral, e proibindo qualquer forma de associação que se realizasse fora dos veículos formais do Estado moçambicano. A Frelimo e o Estado, de acordo com Yussuf Adam e Humberto Coimbra (1997) assumiam-se como os únicos representantes legítimos do povo e as poucas agências que existiam tinham que se submeter ao seu controle (Adam e Coimbra, 1997: 83; Newitt, 1997: 467).

Antes de 1984 existiam poucas associações em Moçambique. As referências feitas às Organizações Não Governamentais fazem alusão à Cruz Vermelha de Moçambique, UGC, Médicos Sem Fronteiras e associações vinculadas ao partido Frelimo (OMM, por exemplo). Com a introdução da liberdade de associação o número de ONGs começou a subir.

Em 2003 o INE recenseou 4853 Instituições Sem Fins Lucrativos em Moçambique. Mais de 70% dessas associações trabalhavam somente em cinco províncias, enquanto menos de 30% actuavam nas restantes seis províncias. A maioria das unidades estava concentrada na província de Nampula (19.5%) seguida de Gaza (14.6), Inhambane (14%), cidade de Maputo (12.9%) e província de Maputo (9.5%). Nas restantes províncias o número se manteve inferior ou igual a 6.1% (INE, 2006: 43).

A Situação da Sociedade Civil Moçambicana

Estrutura

A análise da Estrutura da Sociedade Civil conduz à conclusão que esta dimensão é avaliada como fraca, a diversos níveis considerados no ISC: amplitude, profundidade e diversidade do cidadão. Praticamente todas as sub-dimensões evidenciam elevada fraqueza da Estrutura no ISC.

Parte da fraqueza da Estrutura da Sociedade Civil revela-se ao nível organizacional e disponibilidade dos recursos financeiros e humanos das OSC. Mas uma outra parte, talvez ainda mais relevante que a primeira, por ser de ordem estrutural e contextual, é determinada pelo ambiente institucional que condiciona a dimensão e exercício do poder do cidadão. Como sustentam outros estudos, os moçambicanos são frequentemente chamados a participar no exercício do seu direito de cidadania, mas na prática o seu poder de influenciar políticas, decisões relevantes ou mesmo de poder económico e político, acaba por ser limitado. Na escala de participação para o exercício do poder, o cidadão fica geralmente entre o nível de manipulação e terapia, por um lado, e o nível de consulta e auscultação *had hoc* e informal, por outro lado, sem o tipo de compromisso e responsabilidade mútua inerente às diferentes formas de parceria. (Arnstein, 1969; Francisco e Matta, 2007)

A apreciação dos resultados sobre a estrutura do ISC em 2007, tanto pelo GAN como pelos membros do Seminário Nacional de 4-6 de Dezembro de 2007, é que os indicadores permitem identificar as áreas onde é necessário concentrar maior atenção no futuro. Em particular, o GAN considera que o reconhecimento das fraquezas identificadas é um passo importante para a tomada de consciência dos constrangimentos e dificuldades que as OSC enfrentam.

Os dados reunidos neste relatório permitem também dissipar algumas percepções erróneas sobre a situação das OSC, nomeadamente a sua distribuição geográfica no país e o tipo de organização predominante na Sociedade Civil. Contrariamente à ideia prevalecente, a grande maioria das OSC localizam-se nos distritos e comunidades locais, e não nos principais centros urbanos.

Isto significa que a maioria das OSC não dispõe de visibilidade nos círculos de comunicação ampla, nas redes influentes e com capacidade de acesso às fontes de recursos financeiros, às melhores tecnologias e aos meios de comunicação massiva. Esta situação constitui um grande desafio para três tipos de entidades:

Primeiro, as OSC com representatividade nacional, particularmente as fundações mais capacitadas, podem usar os resultados deste estudo para agir no sentido de melhorar a estrutura da Sociedade Civil, ampliando redes e formas de colaboração com as OSC de base, tanto distritais como de base comunitária.

Em segundo lugar, as agências internacionais e os doadores, interessados em apoiar o desenvolvimento da Sociedade Civil moçambicana, devem procurar formas de ampliar o seu apoio para além da minoria das organizações que até aqui dele têm beneficiado.

De acordo com os dados fornecidos pelo levantamento do INE, em 2003 o orçamento de receitas das OSC formais rondava os 300 milhões de dólares americanos ano. Pelo menos 70% deste valor são constituídos por transferências financeiras do estrangeiro, enquanto 25% são constituídos por transferências do sector privado e familiar/individual. Por isso, os financiadores estrangeiros deparam-se com o desafio de procurar formas de aceder a um leque mais amplo de OSC em Moçambique, com vista a contribuir para o desenvolvimento duma Sociedade Civil moçambicana forte. Como fazê-lo? A resposta a esta questão não constituiu o foco da análise aqui realizada, mas tal assunto poderá constituir objecto de reflexão posterior. Por exemplo, dado que o sector privado tem sido a segunda fonte mais importante de apoio financeiro às OSC, talvez se justifique uma maior articulação entre estas duas grandes fontes de apoio financeiro à Sociedade Civil, a fonte estrangeira e o sector privado nacional.

Finalmente, a outra entidade que não pode ser descurada na consideração do reforço à Sociedade Civil moçambicana, é o Estado e, em particular, o Governo. Neste caso, o apoio que as OSC podem receber do Governo não é propriamente financeiro, mas sim funcional e facilitador das acções e iniciativas das Organizações da Sociedade Civil.

Ambiente

A análise dos factores políticos, sociais, económicos, culturais e legais, bem como as atitudes e comportamentos das entidades públicas e privadas perante a Sociedade Civil, conduz à conclusão que a dimensão Ambiente apresenta-se próxima das restantes três dimensões mas ligeiramente melhor.

O ambiente geral em que a Sociedade Civil moçambicana está a desenvolver-se melhorou substancialmente nas duas décadas passadas, mas ainda precisa de melhorar muito. O GAN concluiu, e o Seminário Nacional de discussão dos resultados enfatizou, que o Ambiente geral não é abertamente hostil, mas também não é confortavelmente simpático e favorável.

A generalidade da Sociedade Civil não participa activamente na vida política. Quanto à competição política, o grupo que aprofundou o debate sobre a dimensão Ambiente concluiu que a competição política é agressiva e antidemocrática.

Sobre o Estado de direito e a lei, o GAN e o Seminário Nacional concluíram que existe um elevado índice de incumprimento das leis aprovadas, um elevado desconhecimento das leis

principais, níveis de corrupção generalizados, uma burocracia pouco eficiente e eficaz, fraca descentralização e limitações diversas no exercício das liberdades individuais.

A burocracia para registo das OSC é excessiva e pouco eficiente. As actividades de advocacia são permitidas formalmente mas na prática existem problemas, que variam segundo cada região.

Existe o que se pode chamar de cooperação administrada e pouco espaço para dissensão. Há a percepção de que existe uma democracia de ritmos variáveis e que a participação política é mais cara no norte, comparativamente ao sul.

Não existem evidências de intolerância violenta e explícita, mas em relação a grupos específicos a atitude não é tolerante. As pessoas têm um comportamento intolerante particularmente em relação à convivência com a homossexualidade e seropositividade.

Porém, é necessário reconhecer que as instituições públicas e privadas são ainda muito subdesenvolvidas, rudimentares e altamente centradas num poder político bipolarizado e sem mecanismos de representatividade efectiva de cidadania.

As reformas políticas são ainda muito centralizadas e a falta duma massa crítica ampla reduz o leque de escolhas e impacto efectivo do cidadão no exercício do poder político, o qual continua a agir mais em conformidade com a sua dependência em relação às entidades internacionais do que de uma parceria efectiva com a própria Sociedade Civil.

A falta duma cultura de eficiência, de uma administração pública descentralizada, de execução orçamental transparente e participativa, de instituições privadas fortes e eficazes, entre outros factores, restringem a eficácia da acção dos actores sociais.

O presente estudo mostra que a relação entre a Sociedade Civil e o Estado é problemática, em termos de disponibilização de mecanismos de responsabilização mútua e monitoria transparente e eficaz. O tipo de interacção entre a Sociedade Civil e o Estado é superficial e informal. Na verdade, a generalidade da sociedade moçambicana recorre à informalidade, tanto como forma de contornar a regulação estatal como porque as instituições públicas muitas vezes são incapazes de proporcionar os serviços básicos necessários.

A Sociedade Civil praticamente não recebe financiamento público e grande parte do que recebe surge por insistência dos doadores e parceiros internacionais do Estado. Mas não existem regras claras e transparentes relativamente às modalidades do apoio do Estado às OSC. No final, as ligações são estabelecidas de forma ad hoc, em moldes informais e sem clareza de critérios explícitos e transparentes.

Esta situação merecia ser confrontada, com o objectivo de se procurar estabelecer práticas e experiências de parceria efectiva entre os actores nacionais dinâmicos da sociedade moçambicana.

O sector privado também não olha para as OSC como parceiras ou actores sociais importantes. Em geral, a atitude dos agentes do sector privado para com as OSC é de relativa indiferença,

ou de fraco reconhecimento do papel positivo que eventualmente poderiam desempenhar na vida social. Mas, nas consultas com as OSC, também ficou claro que grande parte das OSC também apresenta fortes sinais de indiferença para com o sector empresarial. De facto, como mostram certos dados no texto, ao nível do apoio financeiro e material para as OSC, depois do apoio externo o segundo grupo mais relevante é o sector privado (25%, contra 3% do Governo). Existe aqui um potencial, que a longo prazo, à medida que o sector privado nacional se fortalecer, deverá constituir uma fonte alternativa ou complementar da fonte externa.

Existe diálogo entre a Sociedade Civil e os doadores, mas estes últimos revelam pouca confiança na capacidade das OSC. Além disso, poucas organizações beneficiam do apoio dos doadores, que parecem olhar mais para a capacidade de gestão. A fraca capacidade de gestão da generalidade das OSC cria descrédito junto dos doadores.

Valores

Em geral, a pontuação de 1,1 pontos, obtida neste estudo, sugere que a Sociedade Civil moçambicana não pratica nem promove de forma efectiva valores positivos e de elevada qualidade. A maior fraqueza identificada entre as oito sub-dimensões é nas questões de transparência, equidade de género e equidade na diversidade.

No Seminário Nacional o grupo que se debruçou sobre a dimensão Valores da sociedade moçambicana procurou fazer o levantamento das causas da fraca democracia, destacando as seguintes: i) manipulação dos partidos políticos, sobretudo em períodos pré-eleitorais, 2) fraca coordenação entre os actores sociais; 3) pobreza generalizada; 4) não realização regular das Assembleias ou outros encontros deliberativos.

Entre as razões da fraca transparência destacam-se as seguintes: 1) falta de cultura de prestação de contas; 2) fraca comunicação; e 3) fraco domínio/conhecimento dos estatutos e legislação em geral.

O baixo nível de transparência identificado nas OSC é particularmente importante, pois a noção de transparência associa-se fortemente a normas e valores na sociedade.

O desenvolvimento organizacional das OSC, segundo critérios de transparência real, pode contribuir para o estabelecimento de valores sólidos e dinâmicos. De uma maneira geral, a promoção de valores resistentes à corrupção, irresponsabilização e falta de prestação de contas não é praticada de forma sistemática e abrangente.

As expressões de fraca tolerância na sociedade moçambicana, ou mesmo algumas expressões de violência, parecem dever-se à falta de confiança entre as autoridades públicas e as lideranças das organizações, por um lado, e os cidadãos ou a massa associativa, por outro. Também acontecem conflitos de interesses e de personalidades.

Apesar das extensivas declarações de empenho no combate à pobreza, a dúvida que persiste é se as lideranças das OSC estão realmente a criar bases institucionais para uma redução

sustentável da pobreza. Esta interrogação é suportada pela crescente preocupação e aflição, manifestadas pelos cidadãos, quanto à falta de oportunidades de emprego, realização de actividades produtivas e de expansão da riqueza. Pelo que parece, na prática, as OSC parecem muito mais empenhadas em prestação de serviços, por vezes serviços de extensão ou complemento aos serviços sociais e não-produtivos da Administração Pública. Em contrapartida, competirá ao sector privado produtivo e também à Sociedade Civil, procurar desenvolver condições de produção viáveis e sustentáveis.

Até aqui o envolvimento das OSC nas estratégias de combate à pobreza absoluta é principalmente como observadores, auscultados e aliados de circunstância do Governo ou doadores, como foi o caso da campanha pelo perdão da dívida. Todavia, não é realista concluir, a partir de tal participação, que as OSC sejam parceiros reais do Governo e dos doadores internacionais. Como defenderam Francisco & Matter (2007), a parceria, no sentido real deste conceito, só existe entre o Governo e os doadores ou outros actores internacionais.

Tanto o GAN como o Seminário Nacional consideram que as oito sub-dimensões, que integram a dimensão Valores, precisam de atenção prioritária da parte das OSC moçambicana. Prevalece um forte sentimento que os cidadãos estão a realizar acções múltiplas de redução da pobreza. De facto, esta sub-dimensão é a melhor qualificada, tendo sido a única entre as outras sub-dimensões com pontuação 2, ou seja, moderada alta.

Não existe ideia clara, nem foi devidamente estudada neste projecto, a perspectiva de sustentabilidade a longo prazo dos esforços de redução da pobreza. Porém, a partir da leitura dos dados e informações qualitativas, parece razoável concluir que qualquer melhoria da estrutura e do ambiente em que as OSC existem, necessita de ser acompanhada de progressos reais na melhoria dos valores da democracia realmente participativa, da transparência, da tolerância, da não-violência, da implementação de acções eficientes e eficazes de redução da pobreza e sustentabilidade ambiental, bem como do reforço da equidade tanto de género como da diversidade étnica, cultural e social.

Impacto

Como se sublinha no início desta secção, em consequência da fraca Estrutura, do Ambiente limitado e dos baixos Valores, a Sociedade Civil moçambicana inevitavelmente origina um Impacto limitado na governação e na generalidade das questões fundamentais do desenvolvimento de Moçambique.

Os obstáculos principais a uma acção mais eficiente e eficaz por parte das OSC são observados nas sub-dimensões sobre o escrutínio do Estado e das Empresas, no fraco empoderamento do cidadão, e na fraca capacidade de advocacia e *lobby* dos membros das OSC.

Como a confiança pública é fraca, as OSC acabam por dispor dum papel extremamente limitado na promoção do crescimento do capital social ao nível da base, tanto comunitário como distrital. Na prática, as OSC fornecem um fraco contributo para a promoção do capital social da população moçambicana.

Apesar da similaridade entre as pontuações das quatro dimensões, convém sublinhar o facto da dimensão Impacto apresentar o menor nível. Se assim não fosse é que seria estranho e suspeito. Directa ou indirectamente, o impacto da SC depende da situação das restantes dimensões.

Nas décadas passadas, a Sociedade Civil em Moçambique transpôs várias fases, até conquistar o espaço que detém no presente momento. Sobre o grau de sucesso no esforço de influência e impacto real, as fontes secundárias divergem, na ênfase e na qualificação do sucesso.

Alguns analistas, como por exemplo Negrão (2003), defendem que a influência das OSC nas políticas públicas é significativa, na medida em que representantes da sociedade passaram a ser chamados a participar em eventos como a eleição do Presidente do CNE, ou em fóruns como o Observatório da Pobreza, ou em campanhas de interesse nacional (exemplo da luta pelo perdão da dívida).

Porém, outros autores defendem que a participação ou envolvimento das OSC é insuficiente, por vezes por mera conveniência e para legitimar políticas circunstanciais, não envolvendo um verdadeiro empoderamento da Sociedade Civil. Segundo este último argumento, o espaço cedido à Sociedade Civil precisa de dar lugar a formas de parceria efectivas, ao empoderamento real da sociedade, e à transferência da prestação de contas do Estado aos doadores para a sociedade, através dum Parlamento pró-activo, eficiente, eficaz e competente (Francisco & Matter, 2007; Hodges & Tibana, 2005; Macamo, 2006; Mosse, 2007).

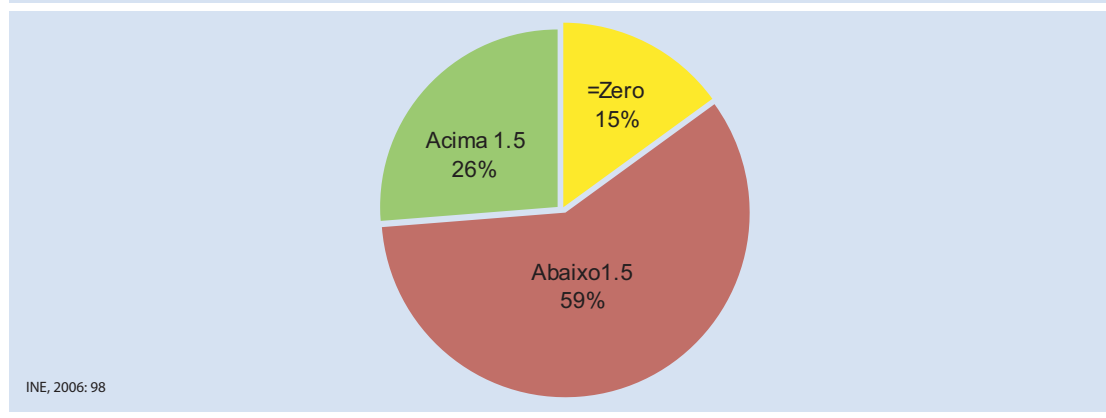
Conclusões e Recomendações

Com base na análise extensiva implementada e na conjugação dos múltiplos resultados reunidos, o Projecto ISC 2007 em Moçambique concluiu que a Sociedade Civil moçambicana é globalmente fraca, nas suas quatro dimensões: Estrutura, Ambiente, Valores e Impacto. A pontuação do ISC ronda o valor 1; em termos qualitativos, isto representa um valor bastante abaixo do valor médio, na escala de classificação de 0 a 3 pontos.

Esta classificação resulta da média aritmética das pontuações atribuídas a 80 indicadores, organizados em 27 sub-dimensões, e finalmente sintetizadas nas quatro dimensões de Estrutura (1.1 pontos), Valores (1.1 pontos), Ambiente (1.2 pontos) e Impacto (1.0 pontos). Em termos comparativos, entre os melhores e piores valores, a fraqueza da Sociedade Civil é demonstrada pelo facto de 15% dos 80 indicadores terem sido classificados com zero pontos, 59% entre zero e 1.5 pontos, e 26% com pontos iguais ou acima de 1.5. Ou seja, cerca de 74% das variáveis estão abaixo da média, enquanto somente 26% obtiveram uma classificação igual ou superior à média.

Convém sublinhar, mais uma vez, que estas pontuações devem ser tomadas como referência indicativa do estado das áreas consideradas, e não valores rígidos. Nem sempre foi fácil

Figura 1.1.1b: Distribuição da Pontuação dos 80 Indicadores do ISC, Moçambique 2007



atribuir os pontos. A equipa técnica está consciente do elevado grau de subjectividade de muitas das variáveis. Mas o esforço e oportunidade de classificação numérica tornam-se úteis para um processo de avaliação exacta, rigorosa, clara e útil para a elaboração de futuros planos de acção para a melhoria do estado da Sociedade Civil moçambicana.

Principais Méritos no ISC2007

De acordo com o Anexo 4, onde pode ser observada a classificação detalhada, atribuída aos 80 indicadores, 21 áreas apresentam-se classificadas com pontuação igual ou superior à média de 1.5 pontos.

Na dimensão Estrutura do ISC, cinco áreas apresentam-se como as mais fortes, ou com maior mérito: doações e voluntariado, distribuição geográfica das OSC, eficácia dos órgãos de direcção das federações ou redes das OSC e o nível de comunicação entre as OSC. Na dimensão relativa do Ambiente da Sociedade Civil, o nível de competição política, o direito à informação, a liberdade de imprensa, a tolerância, a consciência pública e o diálogo com os doadores receberam a classificação de 2 pontos. A dimensão dos Valores recebeu classificação acima da média em quatro áreas: tolerância e não-violência na Sociedade Civil, acções contra a pobreza e a equidade na diversidade dentro da Sociedade Civil. Sobre o Impacto, as variáveis com pontos acima da média, foram as áreas de incidência nas políticas sociais, *lobbies* por melhores serviços do Estado e satisfação das necessidades da sociedade.

Existem outras variáveis, que podem ser apreciadas na matriz do Anexo 4, também com nível satisfatório, classificadas em torno da média da classificação entre zero e três pontos.

Principais Deméritos no ISC2007

A pontuação apresentada no Anexo 4 permite também identificar as áreas débeis, ou muito débeis. Das 21 variáveis ao nível da Estrutura, cinco receberam pontuação zero: 1.1.3) Percentagem de pessoas pertencentes às OSC; 1.2.3) Percentagem de pessoas pertencente a mais do que uma OSC; 1.4.1) Percentagem de OSC em federações ou redes; 1.4.4) Nível de infra-estruturas de apoio à Sociedade Civil; 1.4.5) Proporção de OSC com ligações internacionais.

Relativamente ao Ambiente, duas das 26 variáveis foram classificadas com zero, significando muito grave: 2.1.4) Nível de corrupção no sector público; 2.6.3) Nível de apoio em recursos do Estado à Sociedade Civil. Quanto aos Valores, duas das 17 variáveis, foram classificadas com zero: 3.5.2) Prática efectiva de equidade de género na Sociedade Civil; 3.8.3) Acções de promoção da diversidade na Sociedade Civil. Sobre o Impacto, duas das 16 variáveis receberam a classificação zero: 4.2.2) Capacidade das OSC de colocar as empresas a prestar contas; 4.5.3) Resposta efectiva às necessidades imediatas dos grupos marginais.

Obviamente, algumas destas classificações podem não ser imediatamente entendidas, enquanto não se ler a explicação que justificou a pontuação. Algumas parecerem contra-intuitivas e surpreendentes. Será preciso consultar as explicações e tomar em consideração a matriz de critérios da metodologia usada. Quanto a outras áreas, que tiveram uma pontuação superior a zero mas inferior à média, o Anexo 4 e o texto que se segue fornecem detalhes numéricos e explicativos.

Com vista a usar-se a avaliação do ISC para gerar orientações e acções futuras, de 4 a 6 de Dezembro de 2007 realizou-se um Seminário Nacional que contou com a participação de quase duas centenas de participantes. Adicionalmente, em Janeiro e Fevereiro, a equipa técnica realizou alguns encontros restritos de análise sobre os resultados do estudo e identificação de recomendações principais.

Recomendações Gerais

As recomendações gerais do estudo do ISC, trazidas através das discussões dos grupos durante o Seminário Nacional podem ser sumarizadas em cinco pontos principais:

- Os representantes da Sociedade Civil moçambicana, presentes no Seminário, reconheceram a necessidade de se estabelecer um código de conduta para a Sociedade Civil, que permita promover a democracia e a transparência das suas acções;
- Recomendou-se a consolidação dos espaços e mecanismos já criados para coordenação e financiamento das suas intervenções a todos os níveis da sociedade;
- Recomendou-se o aumentar das suas capacidades técnicas e de conhecimento para melhor fazer uso das políticas e leis, e dos espaços já providenciados pelo Estado, sector privado e comunidade internacional e melhorar as suas acções com as comunidades;

- Recomendou-se o aumento do seu conhecimento, promovendo a investigação continua que possa influenciar e melhor informar as suas acções, baseando-se em evidências;
- Recomendou-se que se realize o estudo Índice da Sociedade Civil de forma periódica.

Recomendações Específicas Por Dimensão

Os participantes do Seminário concordaram que, pela exiguidade de tempo durante o Seminário, recomendações concretas deveriam ser feitas a *posteriori*, pelo grupo técnico e outros interessados. Assim, a Equipa de Coordenação do ISC e os facilitadores do Seminário, reuniram-se para esboçar recomendações relevantes e mais oportunas.

Estas recomendações foram organizadas pelas dimensões do estudo para permitir visualizar como melhor aumentar o índice para cada uma delas. O conjunto de recomendações permite contribuir para o aumento da participação e envolvimento da Sociedade Civil nos processos de mudança social e económica do país.

Recomendações para a Dimensão Estrutura

A Estrutura da Sociedade Civil mediu o envolvimento do cidadão nos assuntos sociais e políticos do país, e também a forma de organização das OSC. Dado que a pontuação final foi de 1,1 pontos, ou seja uma estrutura relativamente baixa, recomenda-se o seguinte:

- As Organizações da Sociedade Civil, devem procurar encorajar e desafiar o cidadão a exercer mais a sua cidadania, envolvendo-se nos assuntos sociais e políticos, como por exemplo apoiando as comunidades em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade, exercendo os seus direitos constitucionais e humanos, mas também cumprindo com os seus deveres cívicos;
- As organizações de grande escala, tanto em termos de capacidade financeira e humana como pela sua abrangência geográfica, deveriam procurar formas de proporcionar fundos, recursos e assistências às menos capacitadas. Isto poderá ser feito de duas formas complementares: i) estabelecendo um mecanismo de coordenação para capacitação em áreas específicas que melhorem as suas intervenções sociais e políticas; ii) utilizando o mesmo mecanismo para a coordenação da desconcentração de fundos, de recursos humanos e de conhecimento pelas organizações.

Recomendações para a Dimensão Ambiente

A dimensão Ambiente mediu o ambiente político, social, económico, cultural e legal, bem como as atitudes e comportamentos em que a Sociedade Civil e os seus membros actuam e funcionam. A pontuação desta dimensão foi 1,2 pontos, mostrando uma Sociedade Civil que se encontra

num ambiente relativamente fraco, mas com perspectiva de se tornar moderado. Assim, recomenda-se o seguinte:

- Aumentar a capacidade da Sociedade Civil de influenciar no cumprimento dos grandes acordos internacionais e leis nacionais que protegem os direitos humanos e cívicos do cidadão, que garantem o estabelecimento e manutenção de um ambiente favorável para o exercício da cidadania. O grande desafio é que a Sociedade Civil encontre o equilíbrio entre a influência das organizações viradas para o desenvolvimento e as que estão viradas para assuntos de direitos. Foi identificado em outros países africanos que, por exemplo, as organizações viradas para o desenvolvimento social e a prestação de serviços têm maior influência e apoio do que as organizações viradas para a promoção dos direitos humanos e democracia;
- À luz de outros esforços feitos pela Sociedade Civil (e.g. Lei das Fundações, a Lei da Família, dentre outros) a sociedade tem o poder e capacidade de propor uma legislação para reger a legalização das organizações sem fins lucrativos em Moçambique. Não só o processo é extremamente burocrático (moroso e caro) mas também classifica todas as organizações sem fins lucrativos da mesma forma, comprometendo a diversidade das Organizações da Sociedade Civil;
- Diminuir gradualmente a dependência das organizações internacionais para o financiamento e capacitação. Reconhecendo que as organizações internacionais, que doam fundos à Sociedade Civil tendem a mudar as suas prioridades programáticas em detrimento das prioridades das comunidades com quem a Sociedade Civil nacional trabalha, é urgente i) desafiar a alocação condicional dos fundos à Sociedade Civil, ii) cada vez mais diversificar as fontes de financiamento, fazendo máximo uso da crescente classe empresarial em Moçambique;
- À luz da diversificação de fundos, mas também da criação de maior responsabilização das empresas pelos efeitos positivos e negativos das suas acções nas zonas onde se localizam, recomenda-se que a Sociedade Civil se envolva activamente: ii) na exacção da responsabilidade social empresarial e no desafio às políticas do Estado em relação à isenção de impostos e à alocação de espaços às grandes empresas; iii) fazer uso da Lei do Mecenato para encorajar a filantropia responsável do sector privado.

Recomendações para a Dimensão Valores

A dimensão Valores pretendia medir os valores praticados e promovidos pela Sociedade Civil moçambicana e encontrou uma pontuação de 1,1 pontos. Mais uma vez esta pontuação demonstra uma situação fraca, o que justifica as seguintes recomendações:

- O estabelecimento de um código de ética e padrões de qualidade para a actuação e intervenção das Organizações da Sociedade Civil. A falta de transparência e democracia, por parte de algumas lideranças e organizações da sociedade, anula o seu esforço de

conquista de legitimidade, por parte dos seus constituintes, do Estado e dos parceiros financiadores;

- Um envolvimento consciente e entendido das Organizações da Sociedade Civil no processo de desenho, implementação e avaliação do Orçamento Geral do Estado a todos os níveis. A Sociedade Civil reconhece que a principal forma de exigência de prestação de contas por parte do Estado é através da execução financeira do Estado.
- De modo a promover a democracia em Moçambique, é necessário que a Sociedade Civil desafie a forma actual de constituição do Estado. Embora seja uma mudança gradual, é importante que a forma como os parlamentares e os membros do governo são nomeados seja feita de uma forma democrática, onde o cidadão tem o poder de escolher o indivíduo que poderá representa-lo melhor no parlamento.

Recomendações para a Dimensão Impacto

A dimensão Impacto mediu até que ponto a Sociedade Civil é influente nas decisões políticas, do sector privado e que efeitos estará a ter nas comunidades com quem se propõe trabalhar. De acordo com a avaliação, esta dimensão do ISC foi a que recebeu menor pontuação, reflectindo uma fraca acção, e também a fraqueza da Estrutura, do Ambiente e dos Valores. Assim, propôs-se como forma de mudar a actual situação:

- De modo geral a Sociedade Civil deverá fazer-se presente nos processos de identificação de assuntos que merecem a mudança ou elaboração de políticas sociais, de direitos humanos e financeiras.
- De forma específica a Sociedade Civil deverá utilizar os espaços providenciados por si, e pelo Estado, não só para questionar mas também para propor melhoramentos na implementação de políticas e prestação de serviços sociais por parte do Estado;
- Propor formas eficazes de tornar o acesso aos serviços sociais, jurídicos e económicos do Estado mais eficientes e eficazes, como por exemplo tornando o cartão do eleitor o documento de identificação para todos os serviços, pela rapidez com que é produzido;
- Para aumentar o seu impacto, a Sociedade Civil deverá: i) clarificar o seu papel como agente de mudança, que não substitui em nenhum momento o Estado; ii) melhorar os seus padrões de provisão de serviços às comunidades, respeitando sempre os direitos humanos das pessoas com que trabalha.