



# ESTUDO DE MAPEAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

**MOÇAMBIQUE, 2020-2021**

Gianfrancesco Costantini, José Jaime Macuane,  
Juscélina Guirengane & Shaista de Araújo



Financiado pela  
União Europeia





## SUMÁRIO

10	Acrónimos e abreviaturas	30	Processos políticos
12	Introdução	33	Processos sociais
14	<b>1 Objectivos e contexto institucional</b>	35	Processos económicos
16	Objectivos	36	Considerações finais sobre o contexto social, político e económico
16	O contexto institucional	36	Os papéis desempenhados pelas OSC
18	<b>2 Características principais do estudo</b>	36	Contribuições para as políticas públicas, com a finalidade de melhorar a governação ao nível nacional
20	A abordagem teórica	38	Monitoramento das políticas públicas, com a finalidade de melhorar a governação ao nível nacional
20	Um conceito amplo de sociedade civil	38	O apoio à governação local e à administração pública local, através de mecanismos e iniciativas de micro governação
20	Governação como gestão conjunta dos bens comuns	39	A promoção da consciência social sobre assuntos públicos e sobre os direitos reconhecidos
22	Foco nos processos e funções sociais	40	A prestação de serviços e o alívio da pobreza e dos processos de exclusão social
22	O foco nas dinâmicas de género	41	A discussão sobre assuntos públicos e os processos de governação
22	O foco nas dinâmicas sectoriais	41	A defesa dos direitos, através da advocacia e da protecção legal
23	Visão multidimensional das capacidades das OSC	42	A pressão sobre o governo para a solução de problemas específicos e/ou locais
23	A abordagem metodológica	42	Alguns factores que influenciam os papéis desempenhados pelas OSC
23	O âmbito geográfico do mapeamento	44	<b>4 As dinâmicas ligadas aos papéis desempenhados pelas organizações da sociedade civil: uma visão de conjunto</b>
23	Fontes de informação e instrumentos de recolha das informações	46	A prevalência do modelo organizacional das ONG
23	A adaptação as condições vinculadas à persistência da pandemia COVID-19	46	A prevalência de acções baseadas em “projectos”, o foco sobre actividades e a falta de conexão com os actores e os territórios
23	A web-survey	47	Agendas oportunistas e tendências a permanecer em áreas seguras (comfort areas)
26	<b>3 As dinâmicas emergentes no contexto</b>	48	As dinâmicas de fragmentação
28	Os processos políticos, sociais e económicos		

49	A falta de integração entre acções de prestação de serviços, iniciativas sobre políticas públicas e engajamento nos mecanismos de governação	77	Zambézia
50	<b>5 Como as OSC respondem aos desafios: uma análise por níveis</b>	78	Cabo Delgado
52	As OSC de primeiro nível: OCB, organizações de auto-ajuda e grupos informais	79	Niassa
52	Quem são as OSC de primeiro nível	80	<b>8 As dinâmicas emergentes em relação aos sectores analisados</b>
52	As características emergentes no funcionamento e na acção das organizações	83	Paz e segurança
54	Elementos de inovação	84	Ambiente, mudança climática e economia verde
55	As OSC de segundo nível: ONG e organizações de apoio	84	Jovens e criação de emprego
55	Quem são as OSC de segundo nível	87	Digitalização
56	As dinâmicas emergentes	89	Boa governação
59	As demandas de apoio	90	Género
59	As grandes OSC nacionais	91	Os direitos das pessoas com deficiência
60	As OSC de terceiro e quarto nível: as plataformas e as redes	94	<b>9 As oportunidades de apoio</b>
60	As OSC de terceiro nível	100	<b>10 As necessidades emergentes: uma visão sintética</b>
60	As dinâmicas emergentes	104	<b>11 Conclusões e recomendações</b>
62	As OSC de quarto nível: plataformas e redes multisectoriais	106	As oportunidades para melhorar o desempenho das OSC nos mecanismos de governação e nos processos de diálogo social
63	As ONG Internacionais	107	Recomendações
66	<b>6 A cooperação entre OSC e municipalidades</b>	107	O apoio ao desenvolvimento de um ambiente capaz de apoiar a acção das OSC
69	As OSC que colaboram com os municípios	107	O desenvolvimento da participação das OSC nos espaços e nos processos de diálogo político e de governação
69	Sectores e as modalidades de cooperação	107	O reforço das capacidades das OSC
72	<b>7 Uma visão territorial: as dinâmicas emergentes nas regiões</b>	108	O apoio as acções das OSC nos sectores prioritários de cooperação
74	Maputo	110	<b>Caixas, Figuras e Tabelas</b>
75	Gaza	112	<b>Referências</b>
76	Sofala	114	<b>Créditos</b>
76	Tete	114	<b>Entidades que participaram nas actividades de consulta</b>

## ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

### AAAIC

Associação de Apoio e Assistência Jurídica à Comunidade

### ACODENIA

Associação Combate ao Desemprego no Niassa

### ACP

Países de África, das Caraíbas e do Pacífico

### ADEMO

Associação dos Deficientes Moçambicanos

### AGIR

Programa de Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável

### AGRA

Aliança para uma Revolução Verde em África

### AICS

Agência Italiana de Cooperação para o Desenvolvimento

### AJEGA

Associação de Jovens Empreendedores de Gaza

### AJUPCE

Associação Juvenil de Prevenção e Combate as Epidemias

### AMODE

Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia

### AMUPT

Associação de Mulheres Paralegais de Tete

### ANJE

Associação Nacional de Jovens Empresários

### APME

Associação de Pequenas e Médias Empresas

### APSGA

Associação dos Psicólogos de Gaza

### ASCUT

Aliança da Sociedade Civil Contra Usurpação de Terra em Moçambique

### BAD

Banco Africano de Desenvolvimento

### BM

Banco Mundial

### CESEC

Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil

### CTA

Confederação das Associações Económicas de Moçambique

### ECLT

Eliminating Child Labour in Tobacco Growing Foundation

### FAA

Fundação Apoio Amigo

### FAMOD

Fórum das Associações Moçambicanas de Deficientes

### FAO

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

### FDC

Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade

### FED

Fundo Europeu de Desenvolvimento

### FEMME

Associação Moçambicana de Mulheres Empresárias

### FMO

Fórum de Monitoria do Orçamento

### FNDS

Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável

### FOCADE

Fórum das Organizações Não-Governamentais de Cabo Delgado

### FOFeN

Fórum das Organizações Femininas do Niassa

### FONGA

Fórum das Organizações Não-Governamentais de Gaza

### FONGZA

Fórum das Organizações Não-Governamentais da Zambézia

### FOPROSA

Plataforma de Desenvolvimento da Zambézia

### FORCOM

Fórum Nacional de Rádios Comunitárias

### FRELIMO (Partido Político):

Frente de Libertação de Moçambique

### FROPONGE

Fórum das Organizações Não-Governamentais de Tete

### FUNDASO

Fundação Soico

### FUNDE

Fundação Universitária para o Desenvolvimento da Educação

### GDI

Instituto de Apoio a Governação e Desenvolvimento

### GEF

Fundo Global para o Meio Ambiente

### IESE

Instituto de Estudos Sociais e Económicos

### IMD

Instituto para Democracia Multipartidária

### INE

Instituto Nacional de Estatística

### IOM

Organização Internacional para as Migrações

### IREX

Conselho Internacional de Pesquisa e Trocas

### JOINT

Liga de Organizações Não-Governamentais em Moçambique

### LGBT

Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgénero

### M&A

Monitoria e Avaliação

### MASC

Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil

### MEPT

Movimento Educação para Todos

### MPME

Micro, Pequenas e Médias Empresas

### NAFEZA

Núcleo das Associações Femininas da Zambézia

### NAIMA

Rede de Organizações Não-Governamentais Internacionais Trabalhando em Saúde e HIV em Moçambique

### NANA

Associação de Apoio ao Desenvolvimento

### ND

Nova Democracia

### NUCODE

Núcleo de Coordenação para Desenvolvimento da Educação

### OCB

Organização Comunitária de Base

### OIT

Organização Internacional do Trabalho

### ONG

Organização Não-Governamental

### ONGI

Organização Não-Governamental Internacional

### ONU

Organização das Nações Unidas

### OREC

Organização para Resolução de Conflictos

### OREMO

Associação Organização Esperança Moçambique

### OSC

Organização da Sociedade Civil

### OSC-AL

Programa Temático para as Organizações da Sociedade Civil – Autoridades Locais

### PAANE

Programa de Apoio aos Actores Não Estatais

### PLASOC

Plataforma da Sociedade Civil para a Saúde

### PLASOTE

Plataforma da Sociedade Civil de Tete

### PNUD

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

### PRODEA

Programa de Desenvolvimento Ambiental

### PSCM-PS

Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social

### RADEZA

Rede das Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Zambézia

### RAJU

Rede Africana Juvenil

### RAMBOG

Rede das Associações de Moatize para a Boa Governação

### REDE ACABA

Rede de Associações de Cahora Bassa

### ROSC

Fórum da Sociedade Civil Sobre os Direitos da Criança

### SAMCO

Comité de Monitoria de Responsabilização Social

### SEJE

Secretaria de Estado da Juventude e Emprego

### SOPROC

Rede de Protecção da Criança em Sofala

### TIC

Tecnologias de Informação e Comunicação

### UDAJA

Rede das Organizações do Distrito de Jangamo

### UE

União Europeia

### UK Aid

Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional

### UNCDF

Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas

### UNICEF

Fundo das Nações Unidas para a Infância

### UPCT

União Provincial de Camponeses de Tete

### UPR

Revisões Periódicas Universais

### USAID

Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

### VBG

Violência Baseada no Género

### WWF

Fundo Mundial para a Natureza

## INTRODUÇÃO

Este documento é o relatório final do estudo de mapeamento das organizações da sociedade civil (OSCs) realizado em 2021, no contexto do processo de estruturação do Roteiro de Apoio à Sociedade Civil da União Europeia em Moçambique. Os objetivos do estudo são o de actualizar a informação do contexto de actuação da sociedade civil e as indicações estratégicas do mapeamento das OSCs realizado em 2015, sobre as características gerais da sociedade civil em Moçambique, e o de detalhar o papel das OSCs e dos espaços de diálogo a nível sectorial. A base do mapeamento é um conceito amplo e diferenciado das OSCs. Neste âmbito, são consideradas, além das Organizações Não-Governamentais (ONGs), todas as formas de agregação dos cidadãos e cidadãs, formais e informais, legalizadas e não legalizadas. De um ponto de vista metodológico-operacional, esta concepção implicou a identificação das entidades da sociedade civil em diferentes níveis.

O mapeamento foi realizado através da consulta integrada e coordenada de diferentes fontes de informação. A consulta permitiu, por um lado, assegurar uma validação das informações recolhidas e, por outro, assegurar a representação dos pontos de vista e das perspectivas dos diferentes actores. No total, no contexto do mapeamento, foram consultadas 350 orga-

nizações da sociedade civil, incluindo entidades locais e nacionais aos diferentes níveis, assim como ONGs internacionais.

### As dinâmicas emergentes e os papéis das OSCs

O contexto em que a sociedade actua tem alguns elementos mais consolidados e outros fluidos. A erosão das liberdades civis é um facto, assim como o fechamento de alguns fóruns de participação. No entanto, apesar de se falar do fechamento do espaço cívico, este processo apresenta variantes, porque depende de circunstâncias e factores variados, entre os quais a existência de alguma heterogeneidade de pensamento, dentro do Governo, sobre o espaço que se deve dar à sociedade civil; os processos internos à própria sociedade civil, que contribuem para o seu enfraquecimento e baixo aproveitamento dos espaços existentes; e os paradigmas dominantes de organização e acção da sociedade civil, que influenciam a forma como as iniciativas surgem e se desenvolvem, em outras palavras, o domínio do modelo de organização formal, das ONGs. Estes factores contribuem para o grau de abertura do contexto onde a sociedade civil actua, assim como à exploração, por parte desta, das possibilidades existentes de participação. Estes pontos serão desenvolvidos ao longo do

relatório. Neste contexto, que tem no seu centro processos diversificados e muitas vezes caracterizados por incoerências, ambiguidades e uma limitada transparência e “inteligibilidade”, as OSC vem assumindo uma pluralidade de papéis. Por vezes vinculados às estratégias de médio e longo prazo, outras vezes, mais frequentemente, às oportunidades e aos espaços que se podem abrir. Estes papéis incluem os de contribuir à formulação e à melhoria das políticas públicas, para melhorar a governação ao nível nacional; o monitoramento das políticas públicas; o apoio à governação local e à administração pública local, através de mecanismos e iniciativas de micro governação; a promoção da consciência social sobre assuntos públicos e sobre os direitos reconhecidos; a prestação de serviços e o alívio da pobreza e dos processos de exclusão social; a discussão sobre assuntos públicos e os processos de governação; a defesa dos direitos, através da advocacia e da protecção legal; e a mobilização de movimentos locais sobre questões particulares.

O processo de abertura ou fechamento dos “espaços de acção” das OSCs constitui de facto um factor estruturante das próprias OSCs, dos seus mecanismos de funcionamento e da sua própria agenda. A influência destes diferentes factores muda nas

diferentes situações, nos diferentes lugares, e em relação aos diferentes actores envolvidos, o que resulta na dificuldade em formular generalizações ou – mesmo em alguns casos – na possibilidade de identificar processos unívocos. Apesar desta situação, pode-se observar a presença de algumas formas principais de engajamento entre os actores: primeiro, uma forma “oportunista” – às relações estruturadas são preferidas relações baseadas em ocasiões e oportunidades; segundo, uma forma “utilitarista” – as relações e a colaboração entre actores são baseadas na possibilidade de maximizar a utilidade por cada um dos actores envolvidos, muitos menos no reconhecimento de um papel, uma função social, ou de um direito estabelecido; terceiro, uma forma de “contiguidade” (ou mesmo, em alguns casos, de “identidade”) – os actores não colaboram porque têm um reconhecimento mútuo, mas porque pertencem ao mesmo “grupo” e existem relações informais baseadas em experiências partilhadas, em vínculos familiares, ou em outras formas de relação, incluindo aquelas de influência pessoal e familiar.

### As dinâmicas ligadas aos papéis desempenhados pelas OSCs

Um conjunto de processos e dinâmicas interligados pode ser identificado em relação às OSCs no seu conjunto, que inclui: a) a difusão de um modelo organizacional “único”, que é o ONGs; b) a prevalência de acções e abordagens “project-based”; c) a presença de relações de dependência e da tendência de muitas OSCs de permanecer em espaços seguros; d) dinâmicas de fragmentação entre organizações e falta de integração entre acções. As OSCs respondem a estas

dificuldades de diferentes maneiras aos diferentes níveis. Assim, diferentes necessidades emergem por parte das organizações de base e das organizações comunitárias, das ONG, das plataformas e redes de organizações, assim como em relação às ONG internacionais. Estas arriscam-se a assumir uma posição de competição com as entidades nacionais no acesso aos recursos. A competição também se manifesta na dimensão territorial, com dinâmicas emergentes muito diferenciadas e o risco de algumas províncias atraírem mais recursos que outras, mesmo sem uma visão de médio e longo prazo. Também existe o risco de existência de uma dinâmica de concentração de recursos sem uma visão partilhada nas intervenções sectoriais: em muitos casos as OSC simplesmente mudam o “rótulo” das suas acções em função da possibilidade de ter acesso aos recursos, mas poucas vezes existe uma visão estratégica dos sectores. Apesar desta situação, existe um número elevado de experiências de inovação e de iniciativas altamente relevantes, mas com o risco de que estas experiências não encontrem recursos ou espaço, por causa das dinâmicas de competição e fragmentação.

### As necessidades emergentes

Em função da mitigação ou da eliminação dos factores que não permitem às OSC de desempenhar plenamente os seus papéis para melhorar a governação e as políticas de desenvolvimento no País, emergem algumas necessidades concernentes:

**a.** à possibilidade de desenvolver ligações horizontais nas redes locais e temáticas, de alguma forma mitigando ou quebrando as relações verticais

actualmente predominantes entre as OSCs, onde poucas entidades canalizam os fundos, as ideias e os projectos às outras;

**b.** à exigência de um reconhecimento maior das OSCs, a todos os níveis, como actores e não simplesmente como executores ou como beneficiários das políticas de desenvolvimento;

**c.** ao desenvolvimento de processos de melhoria nas capacidades autónomas de análise dos processos de desenvolvimento e de identificação/formulação das iniciativas de desenvolvimento, assim como de desenvolvimento institucional;

**d.** à consolidação e à difusão, a nível nacional, das formas de participação nos mecanismos de governação, incluindo a realização de uma reflexão entre as OSCs sobre os papéis dos diferentes actores e sobre o “espaço político” próprio à sociedade civil, em relação ao espaço do Estado e das instituições políticas.

Neste contexto, um papel importante pode ser assumido, por um lado, pela exploração de novos mecanismos de financiamento e de sustentabilidade económica pelas OSCs e, por outro, pela passagem de uma orientação à uma adesão de superfície aos temas do “mainstreaming” nas políticas de desenvolvimento – tais como aqueles vinculados aos assuntos do género, à valorização das diferenças, ao reconhecimento dos direitos, etc. – para formas de adesão mais profundas, que incluem mudanças nos mecanismos organizacionais e de poder nas OSCs e uma visão dos actores, dos interesses e dos conflitos nos contextos considerados pelas acções.

**CAPÍTULO 1**

# **OBJECTIVOS E CONTEXTO INSTITUCIONAL**



## OBJECTIVOS E CONTEXTO INSTITUCIONAL

### OBJECTIVOS

Os objectivos do mapeamento são:

- Actualizar a informação do ambiente de actuação da sociedade civil e as indicações estratégicas do mapeamento das organizações da sociedade civil (OSC) realizado em 2015, sobre as características gerais da sociedade civil em Moçambique;
- Detalhar o papel das OSC e os espaços de diálogo a nível sectorial: da boa governação (monitoria das finanças públicas em particular para os sectores sociais, o pluralismo e a participação eleitoral, os direitos humanos e género); de uma sociedade mais verde (Green Deal), com o uso democrático e sustentável dos recursos naturais e a gestão e prevenção das crises recorrentes; da criação de emprego e novas oportunidades económicas, com foco nos jovens, com particular atenção ao sector da cultura e da digitalização e o apoio e promoção da economia verde (negócios ambientalmente mais sustentáveis);
- Identificar as possibilidades de apoio às OSC e ao diálogo com as autoridades, considerando as políticas de desenvolvimento nacionais, os novos desafios e as mudanças dos últimos anos, identificando e analisando os novos actores chave e os agentes de transformação, nos diferentes sectores e nas diferentes regiões;
- Analisar os recursos e as estratégias principais para o apoio às OSC (doadores, administração pública, sector privado) com uma particular atenção às modalidades de apoio (trust funds, core support, action grants) preparando a elaboração do novo “Roteiro para Engajamento com a Sociedade Civil da União Europeia (UE) e dos seus Estados-Membros” em Moçambique.

### CONTEXTO INSTITUCIONAL

O Roteiro de apoio à Sociedade Civil é uma ferramenta estratégica adoptada pela União Europeia (UE) e pelos seus Estados-Membros em função da implementação das linhas de orientação definidas na Comunicação da UE de 2012 “As Raízes da Democracia e do Desenvolvimento Sustentável: o Compromisso da UE com a Sociedade Civil nas relações externas”. Nesta comunicação, que identifica a participação das OSCs nos processos políticos como fundamental

para assegurar políticas inclusivas e eficazes, é previsto que as delegações da União Europeia no mundo, com os principais parceiros de desenvolvimento, definam, por meio dos “roteiros”, estratégias e acções de parceria com as sociedades civis nacionais com três focos principais:

- O desenvolvimento de um ambiente propício à sociedade civil;
- O desenvolvimento da participação das OSCs no diálogo político e nos mecanismos de governação, com a administração pública e outros actores relevantes;
- O desenvolvimento de capacidades das OSCs para melhorar a efectividade desta participação.

As funções principais do roteiro são as de coordenar as acções de apoio à sociedade civil e de criar um quadro estratégico de referência partilhado para a identificação e implementação destas acções.

Assim, em Setembro de 2016, 21 países parceiros de cooperação uniram os seus esforços neste âmbito e publicaram o primeiro Roteiro para o período 2016-2019<sup>1</sup>, colocando as diferentes intervenções individuais para apoiar as OSCs num quadro coletivo mais amplo. O processo de aprovação do roteiro foi seguido pela criação de um grupo de trabalho sobre “género e cidadania”. É neste contexto que em 2016 foi lançada a realização de um mapeamento sobre as OSCs e que em 2020 foi lançada uma iniciativa de atualização deste próprio roteiro.

No final de 2020 a Delegação da UE em Moçambique lançou um processo de revisão das prioridades a nível nacional, tendo em conta, por um lado, as mudanças ocorridas no contexto nacional – entre outras, a realização dos processos eleitorais, a emergência de situações de conflito armado no norte do país, a ocorrência de desastres naturais, a implementação de novas políticas institucionais, como a descentralização – e, por outro lado, a definição da nova estratégia mundial da UE, com base no novo Consenso Europeu sobre a Agenda 2030 sobre o Desenvolvimento Sustentável e da nova Parceria África-Europa<sup>2</sup>.

1. Mozambique – EU & partners’ country roadmap for engagement with civil society 2016-2019 2. A Parceria África-UE é o canal formal através do qual a União Europeia e o continente africano trabalham em conjunto. Baseia-se na Estratégia Conjunta África-UE adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo na segunda Cimeira UE-África, em 2007. Em março 2020, a UE lançou uma nova estratégia para dar continuidade à parceria, identificando novos temas vinculados aos novos desafios que os dois continentes enfrentam

CAIXA 1

### AS PRIORIDADES DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ARTICULAÇÃO DAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

As prioridades de desenvolvimento da UE reflectem as 5 prioridades da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável da ONU 2030 (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria). De acordo com as novas prioridades da Comissão Europeia, as iniciativas de desenvolvimento da UE serão articuladas em torno de 5 áreas principais, para o período 2020-2024:

#### Alianças para o Ambiente (Green Deal Alliances)

Economia circular, biodiversidade, cidades verdes e inteligentes, energia sustentável, sistemas alimentares: das quintas aos garfos, Água e Oceanos, Poluição.

#### Alianças para a Ciência, Tecnologia e Inovação, e Digitalização

Governança (quadros regulamentares); conectividade digital, incluindo infraestruturas facilitadoras chave; competências digitais e empreendedorismo; E-serviços, incluindo E-governança; Protecção de dados.

#### Alianças para o Crescimento Sustentável e o Emprego

Investimentos sustentáveis, incluindo infraestruturas facilitadoras chave; Criação de empregos decentes; Educação e competências; Ambiente empresarial e clima de investimento; Integração económica regional, comércio e conectividade.

#### Parcerias Sobre Migração

As causas profundas da migração irregular e deslocamento forçado, incluindo os benefícios da migração em prol do desenvolvimento; gestão da migração, incluindo gestão das fronteiras, regresso, readmissão e reintegração sustentável, e vias legais; soluções sustentáveis para os refugiados.

#### Governança, Paz e Segurança, Desenvolvimento Humano

Direitos humanos, democracia, valores fundamentais; Desenvolvimento humano; Estado de direito e responsabilidade; Prevenção de conflitos, manutenção da paz e construção da resiliência; Iniciativas contra o crime organizado.

Um elemento importante para o mapeamento consiste na identificação dos próximos sectores prioritários de intervenção no contexto específico de Moçambique, incluindo três âmbitos principais, a saber:

- As políticas ambientais e a gestão dos processos de mudança climática, incluindo o uso democrático e sustentável dos recursos naturais e a prevenção das crises recorrentes, a exploração sustentável dos recursos ambientais e marítimos, a gestão das águas e o fornecimento de energia;
- A criação de emprego e de novas oportunidades económicas para os jovens, incluindo através da promoção da melhoria do ambiente de negócios, o apoio a pequenas e médias empresas e empresas sociais (incubação e aceleração de negócios, formação e mentoria, etc.), a educação, a formação técnico-profissional, com foco na inovação tecnológica, com particular atenção aos sectores da cultura e da digitalização;
- A boa governação, a promoção da paz e os processos de melhoria da responsabilidade dos governos para com os cidadãos, incluindo a monitoria das finanças públicas em particular para os sectores sociais, o pluralismo e a participação eleitoral, os direitos humanos, a igualdade de género.

O presente estudo servirá, portanto, por um lado, para oferecer à comunidade moçambicana uma análise da sociedade civil, das suas dinâmicas principais e dos seus actores e, por outro, como base de uma estratégia comum de cooperação com a sociedade civil que será adoptada pela UE e pelos países membros da UE através da sua transposição num roteiro para um compromisso com a sociedade civil.



## CAPÍTULO 2

# CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO ESTUDO

## CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO ESTUDO

O estudo de mapeamento apresentado neste relatório tem como ponto de partida o estudo realizado em 2015 e publicado em 2016. Em relação a este estudo – apresentado brevemente na caixa – o novo mapeamento tem duas diferenças importantes. A primeira é relativa à abordagem teórica – por exemplo, o novo mapeamento é caracterizado pela utilização de um modelo das OSC estruturadas por níveis e, mesmo tendo um foco em alguns sectores, não se trata de um mapeamento sectorial. A segunda tem a ver com a abordagem metodológica – por um lado, este mapeamento teve a oportunidade de utilizar meios novos – como uma web-survey – por outro, teve algumas limitações relacionadas à pandemia do COVID-19.

### A ABORDAGEM TEÓRICA

#### Um conceito amplo de sociedade civil

A base do mapeamento é um conceito amplo e diferenciado das OSCs. Neste âmbito, são consideradas, além das ONGs, todas as formas de agregação dos cidadãos e cidadãs, formais e informais, legalizadas e não legalizadas, que:

- Têm um nível mínimo de permanência;
- Não têm relação de afiliação ou dependência formal com outras entidades (tais como instituições públicas, partidos políticos, instituições religiosas, empresas, famílias e entidades de governo tradicional);
- Têm objectivos vinculados ao interesse geral<sup>3</sup>.

De um ponto de vista metodológico-operacional, esta concepção implicou a identificação das entidades da sociedade civil em diferentes níveis:

- O nível de base (primeiro nível), que inclui as organizações comunitárias de base, mesmo informais, assim como as ONGs que são criadas em relação a um espaço de acção local (em geral incluindo entidades caracterizadas pela identidade/proximidade entre “actores” e “beneficiários”). Neste âmbito podem ser incluídas – quando são coerentes com o conceito definido acima – entidades que realizam actividades culturais e “movimentos informais” entre cidadãos<sup>4</sup>;
- O segundo nível, incluindo as ONGs e as entidades que têm um papel de apoio às comunidades e às organizações de primeiro nível, um papel “técnico” (pesquisa, formação, assistência técnica). Estas organizações não são necessariamente registadas como ONGs (elas podem ser em alguns casos mesmo registadas como empresas e fundações): o foco do mapeamento será então sobre as funções das entidades, além da sua existência institucional;
- O terceiro nível, incluindo formas de acção colectiva que envolvem uma pluralidade de entidades, tais como as redes e as ligações; considerando neste nível tanto as redes locais – criadas para advogar em favor de comunidades e territórios específicos ou para coordenar as acções das entidades presentes num território – como as redes temáticas centradas sobre assuntos técnicos, ou a coordenação das acções num sector temático. O objecto da análise será tanto as entidades permanentes, como também as redes e ligações temporárias, vinculadas com acções de advocacia ou com “movimentos”. Um processo que se considera em relação a este nível é o desenvolvimento de fóruns e redes regionais das OSCs (ou das ONGs);
- O quarto nível, incluindo formas de acção colectiva entre as OSCs ao nível nacional ou em relação a temas gerais (como os processos políticos nacionais, os processos constitucionais, a regulamentação das OSCs).

#### Governança como gestão conjunta dos bens comuns

O mapeamento inclui organizações que têm papéis e actividades diferentes, como as que principalmente actuam através da prestação de serviços (desde os serviços sociais e de saúde até aos serviços de protecção dos direitos humanos, e das mulheres em particular) e as que actuam nos espaços e nos mecanismos de diálogo multi-actor ou nos espaços de participação oferecidos pela administração

4. Em relação aos “movimentos” estes serão considerados quando existe uma estrutura, mesmo informal, e não nos casos nos quais simplesmente tem uma “mobilização ocasional”. Para um grupo ser uma “organização” é preciso ter uma duração da agregação

## O ESTUDO DE MAPEAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE DE 2015

O estudo de mapeamento das OSC em Moçambique foi realizado durante o **primeiro semestre de 2015**, no âmbito da preparação para o “Roteiro da União Europeia (UE), Estados Membros e outros parceiros para um compromisso com a sociedade civil”. A recolha de dados incluiu a análise de documentos, entrevistas com OSCs, parceiros internacionais e instituições do Governo de Moçambique a nível nacional, provincial, distrital e local. Foram ainda realizados nove workshops provinciais na primeira fase do trabalho de campo, e na segunda fase, foram realizados quatro workshops de verificação de constatações e validação de recomendações. O mapeamento teve um **foco em seis áreas temáticas principais**. (1) **O ambiente da sociedade civil**, analisando o contexto político (a concentração dos poderes no executivo, a partidização das instituições do Estado e ao mesmo tempo um reconhecimento crescente da importância da sociedade civil), o contexto económico (o forte crescimento e os assuntos vinculados à exploração dos recursos naturais), contexto social (a coexistência de processos de crescimento e pobreza), e contexto legal e o quadro de regulação das OSC. (2) **A estrutura da sociedade civil**, nomeadamente a tipologia e a diversificação das organizações. (3) **As capacidades das OSC**, considerando em particular três áreas: a governação interna; a capacidade de alcançar resultados e capacidade de ligação com advocacia. (4) **A sustentabilidade**, considerando a sustentabilidade organizacional, a sustentabilidade política e a sustentabilidade financeira. (5) **Os espaços de engajamento da sociedade civil com o Estado**, nomeadamente os espaços formais e informais. (6) **As modalidades de intervenção das OSC sobre alguns sectores**, nomeadamente: a boa governação (monitoria do orçamento, estudos, acesso à informação, direitos humanos); o desenvolvimento rural sustentável (advocacia sobre terra e apoio técnico directo); os serviços sociais (advocacia para questões vinculadas aos actores mais vulneráveis, e prestação directa dos serviços); a cultura (onde apesar das potencialidades e a intervenção das OSC parece limitada quase somente ao observatório cultural da sociedade civil, aos grupos de teatros comunitários, e aos festivais de cultura distritais); a educação técnica e profissional (onde se destaca o papel das ONG internacionais e das organizações baseadas na fé). Na base da análise, o mapeamento identificou algumas prioridades de apoio à sociedade civil, nomeadamente:

- **Assegurar uma permanente atenção** à necessidade da independência das OSCs e apoiá-las na conquista de um espaço de debate de políticas cada vez mais tolerante e democrático;
- **Apoiar a sociedade civil e as instituições públicas** na revisão da legislação de enquadramento das OSCs. A revisão

deve contemplar, entre outras, a possibilidade de estabelecer um mecanismo de diálogo entre a Sociedade Civil e o Governo em vários níveis;

- **Reconhecer o direito de decisão e apoiar a sociedade civil** na advocacia das suas agendas;
- **Manter um diálogo frequente e sistemático** não só com o governo de Moçambique, mas também com a própria sociedade civil e os seus representantes perante o Governo – Assembleias (provinciais e central);
- **Basear a capacitação organizacional em avaliações de necessidade e capacidade**, reconhecendo que a capacitação organizacional deve estar de acordo com o tamanho, abrangência e carácter da organização;
- **Facilitar o estabelecimento de parcerias** entre as OSCs e as instituições de pesquisa e universidades com o objectivo de aumentar a capacidade analítica e prática de ambas as partes (action research);
- **Apoiar as plataformas e redes a desempenharem cabalmente a sua missão**, nomeadamente no que se refere ao seu papel de coordenação e representação das OSCs;
- **Promover formas alternativas** de transmissão e partilha de informação e conhecimentos;
- **Promover, em conjunto com representantes da sociedade civil**, a organização de uma conferência sobre diversificação de fundos, assegurando o acompanhamento de actividades posteriores;
- **Apoiar a sustentabilidade organizacional das OSCs**, tendo em conta experiências existentes de terciarização de funções de gestão financeira e contabilística para pequenas OSCs com base na prestação de serviços;
- Para ultrapassar a coordenação insuficiente de divergentes abordagens sobre a sociedade civil, recomenda-se o **estabelecimento de um mecanismo transversal de coordenação entre doadores**;
- Os mecanismos de apoio às OSCs devem **assegurar um outreach descentralizado para as pequenas OSCs** a nível provincial e distrital;
- **O apoio às OSCs deve seguir as boas práticas estabelecidas e as recomendações** de harmonização e alinhamento expressas em vários estudos.

pública. Neste âmbito amplo – considerando os princípios e o quadro político definido nas comunicações da Comissão Europeia sobre “as raízes da democracia” e sobre “uma agenda para mudança” – o estudo tem um interesse particular de entender o papel que as OSCs têm nos processos e mecanismos de governação;

Considerando este interesse específico do estudo, para evitar os riscos de o termo “governança” poder facilmente ser interpretado de formas diferentes<sup>5</sup>, o segundo elemento teórico que caracteriza o mapeamento é a adopção de um conceito amplo de governação, incluindo todas as iniciativas voltadas à identificação, gestão e solução de problemas emergentes no espaço público ou da comunidade. Este pode incluir acções dirigidas à administração pública (tais como advocacia ou a participação na formulação e na monitoria das políticas públicas), como também acções dirigidas à facilitação do acesso aos serviços (água, saúde, educação...) ou acções de desenvolvimento local (concertação entre actores económicos, melhoria das condições ambientais, etc.). Em geral, neste contexto, incluem-se todas as iniciativas para a melhoria da resiliência das comunidades confrontadas com factores de risco económico, social, político e ambiental.

### Foco nos processos e funções sociais

Outro elemento importante do mapeamento consiste no foco sobre as relações entre actividades das OSCs e funções sociais destas mesmas actividades. Actividades aparentemente similares (como, por exemplo, a implementação de cursos de formação) podem ter um sentido diferente e uma função diferente. Podem, por exemplo, ter uma função vinculada à implementação de políticas de actores externos ou ter uma função de governação local ou de desenvolvimento dos actores envolvidos.

Então, no mapeamento, além da identificação das actividades principais das organizações, foi dado um cuidado particular à identificação dos processos de criação do “sentido social” que são vinculados a estas actividades, em função das expectativas e das intencionalidades das organizações e dos seus grupos de referência.

5. O termo “governança” utilizado para traduzir o termo inglês “governance” foi até os anos 1980 utilizado sobretudo para indicar as funções do estado (a governação pública) e a sua funcionalidade (governabilidade). Somente, nos anos 1980, a reflexão sobre a crise dos estados e das suas capacidades de governar a crescente complexidade da realidade social e económica, levou a optar por novas definições do termo “governança”, incluindo as funções de governo e de gestão dos assuntos sociais e económicos através da implicação de actores diferentes. Ainda hoje, todavia, frequentemente o termo governação é sobretudo interpretado como referente às funções dos aparatos públicos, e a “participação da sociedade civil à governação” é definida como à participação dos actores-não-estatais nos espaços de consulta criados pelos actores públicos

### O foco nas dinâmicas de género

As dinâmicas de género nas OSC e nas suas intervenções sobre género foram consideradas no estudo, nomeadamente observando:

- As dinâmicas de género vinculadas à governação interna e aos mecanismos de desenvolvimento institucional (ex. acesso das mulheres às posições de decisão, presença de formas de gestão da diversidade nas OSC);
- As dinâmicas de mobilização e de articulação em função da mudança social dos modelos de género (ex. representação dos actores “ignorados” nas políticas públicas e nas dinâmicas sociais dominantes, intervenção sobre dinâmicas políticas de género, aos diferentes níveis);
- A integração da dimensão de género nas acções de desenvolvimento e de governação (como o “mainstreaming da dimensão de género” é praticada, a existência de estratégia de acção, etc.).

### O foco nas dinâmicas sectoriais

Como foi mencionado, um âmbito de interesse do mapeamento é constituído pelos sectores vinculados às prioridades da UE, a dizer:

- Transição verde e acesso à energia;
- Transformação digital;
- Crescimento sustentável e o emprego;
- Paz, segurança e governação;
- Migração e mobilidade.

Considerando estes elementos, no contexto do mapeamento, os focos importantes da análise serão:

- A identificação das OSCs que intervêm nestes sectores, aos diferentes níveis;
- A identificação das agendas das OSCs e das modalidades nas quais eles percebem estas prioridades sectoriais;
- A identificação das modalidades de intervenção e de acção sectorial, aos diferentes níveis;
- As dinâmicas emergentes de cooperação entre OSCs e com os outros actores nestes sectores;

- Os espaços de diálogo político e de governação, incluindo a participação das OSCs ao nível destes diferentes sectores.

### Visão multidimensional das capacidades das OSC

A identificação das necessidades de apoio e reforço das OSCs constitui um elemento essencial do mapeamento. Neste âmbito, a referência não foi um modelo reconstituído de capacidades, mas a análise das relações entre os desafios e os papéis das OSCs e os processos vinculados ao desenvolvimento interno das organizações, ao desenvolvimento de suas capacidades e as relações interinstitucionais e entre actores diferentes, baseada na adopção de um conceito multidimensional do reforço das capacidades, considerando:

- As dinâmicas de acesso aos conhecimentos e as competências (que envolve os indivíduos);
- As dinâmicas organizacionais (governança interna, responsabilidade, gestão dos conhecimentos, inovação, acesso e gestão dos recursos, sustentabilidade, etc.);
- As dinâmicas de relação entre organizações (cooperação, competição, conflitos sobre estratégias, etc.).

### A ABORDAGEM METODOLÓGICA

#### O âmbito geográfico do mapeamento

O mapeamento tem um âmbito nacional. No âmbito do estudo foram consultadas OSC em todas as províncias de Moçambique como também ONGs internacionais que trabalham no país.

#### Fontes e instrumentos de recolha das informações

O mapeamento foi realizado através da consulta integrada e coordenada de diferentes fontes de informação. A consulta permitiu, por um lado, assegurar uma validação das informações recolhidas e, do outro, assegurar a representação dos pontos de vista e das perspectivas dos diferentes actores.

No total, no contexto do mapeamento foram consultadas 350 organizações da sociedade civil, incluindo entidades locais e nacionais aos diferentes níveis, assim como ONGs internacionais.

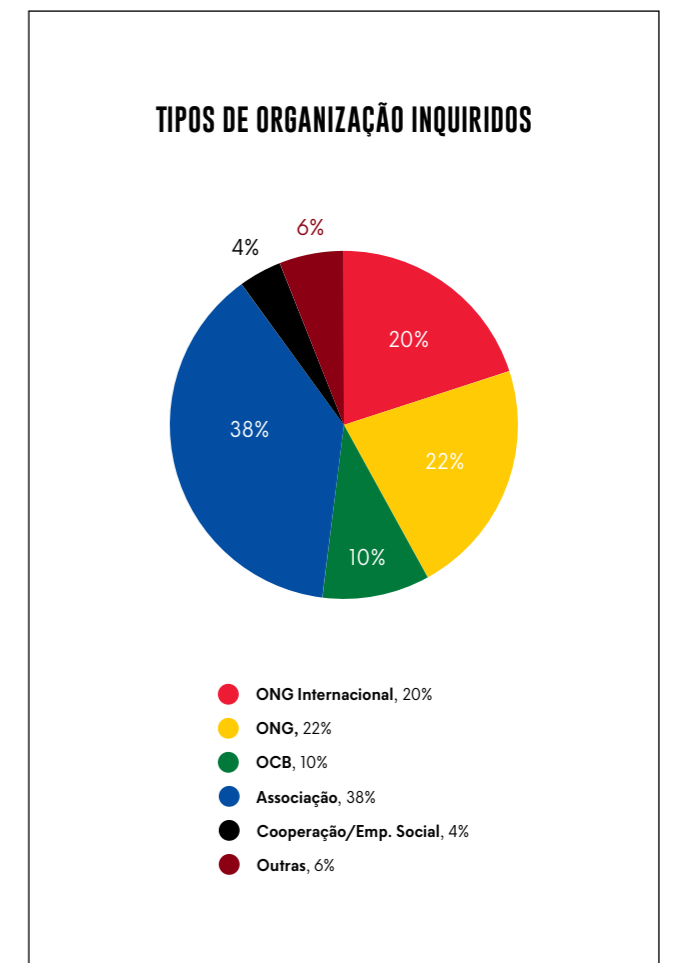
### A adaptação as condições vinculadas à persistência da pandemia COVID-19

O período de implementação das actividades de recolha das informações foi caracterizado pela persistência da pandemia COVID-19 e das medidas de distanciamento social adoptadas para limitar o contágio. Neste contexto, as visitas e os encontros presenciais foram muito limitados, e a maioria das actividades de consulta foram realizadas através da internet. A dificuldade em realizar actividades no terreno impactou, sobretudo, na consulta com as organizações de base (1º nível), que em muitos casos têm um menor acesso aos meios informáticos.

### A web-survey

Como mencionado, foi realizado um inquérito através da internet tendo como alvo as OSC, tendo 190 delas respondido ao questionário. Nos quadros seguintes se apresenta a distribuição tipológica e a distribuição geográfica destas organizações.

FIGURA 1



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

TABELA 1

FONTES E INSTRUMENTOS DE RECOLHA DAS INFORMAÇÕES		
Fontes	Modalidades de Consulta/Recolha das Informações	Organizações Consultadas
<b>Documentos</b>	Análise de documentos (relatórios de pesquisas e estudos; mapeamentos; relatórios de projectos e programas; documentos e fichas de projectos; websites e páginas no Facebook)	0
	Participação nos grupos focais	10
<b>Organizações de primeiro nível</b>	Participação em outros eventos colectivos de consulta	30
	Inquérito via web	36
	Entrevistas individuais	30
<b>Organizações de segundo nível</b>	Participação nos grupos focais	54
	Participação em outros eventos colectivos de consulta	150
	Inquérito via web	120
	Entrevistas individuais	6
<b>Organizações de terceiro e quarto nível (plataformas e redes)</b>	Participação nos grupos focais	10
	Participação em outros eventos colectivos de consulta	30
	Inquérito via web	5
	Entrevistas abertas	10
<b>ONGs Internacionais</b>	Participação nos grupos focais	8
	Participação em outros eventos colectivos de consulta	50
	Inquérito via web	30
	Entrevistas abertas	10
<b>Doadores</b>	Entrevistas abertas	10
	Inquérito via web	15
<b>Administração Pública/Sector Público</b>	Entrevistas abertas	10
	Inquérito via web	15

A representação muito alta das ONGs internacionais e das ONGs nacionais é muito evidente. Todavia, é interessante notar a presença maioritária da categoria de associações.

Nesta categoria encontram-se entidades diferentes, desde as que actuam como ONGs (tanto na prestação de serviços, como na realização de acções de advocacia) como as que realizam actividades económicas, como as cooperativas e as empresas sociais. De facto, a forma institucional da “associação” é a mais simples em termos de constituição legal, e muitas entidades – talvez como parte do processo de se constituírem em cooperativas ou ONGs – são criadas como associação.

Também é visível a sub-representação das organizações comunitárias de base (OCB). Se, por um lado, como foi mencionado, estas entidades têm menor acesso à internet e então ficaram com menores possibilidades de preencher o questionário. Por outro, elas em alguns casos são quase invisíveis, e em muitos casos nem são consideradas pelos seus parceiros como “OSC. Isso tudo apesar de estas formas de OSC existirem em todas as comunidades do país, em diferentes formas, desde as associações de usuários dos serviços públicos, até os grupos de ajuda mútua e os grupos de poupança ou as “escolas da machamba do camponês”

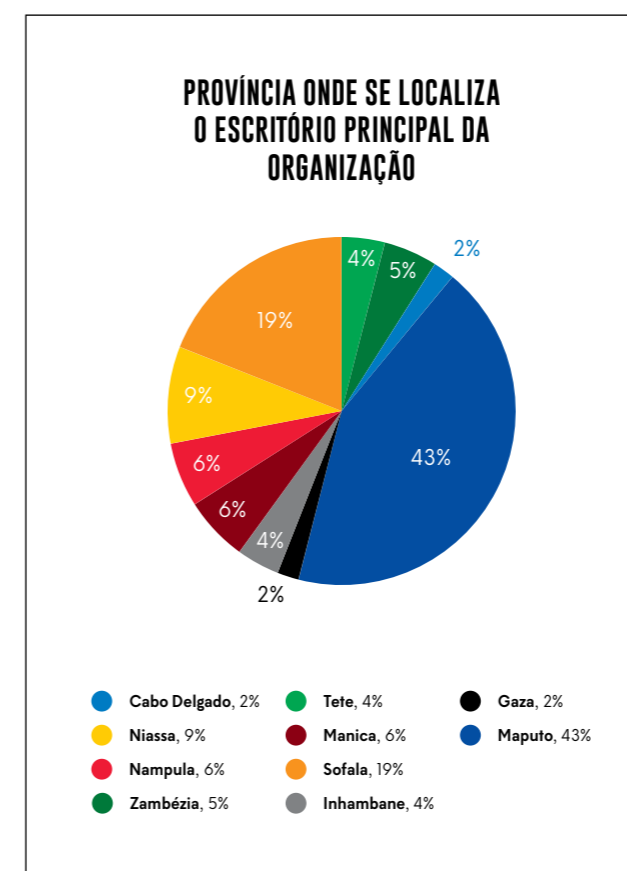
(farmer’s field school) criados no âmbito dos projectos das ONGs nacionais e internacionais.

A distribuição geográfica das organizações (Figura 2) – é caracterizada pela sobre representação das ONG.

A representação muito comum de uma sociedade civil “Maputo-Cêntrica” (que foi também observada no mapeamento de 2015) é confirmada neste estudo: um pouco menos da metade das OSCs que responderam ao inquérito estão baseadas em Maputo.

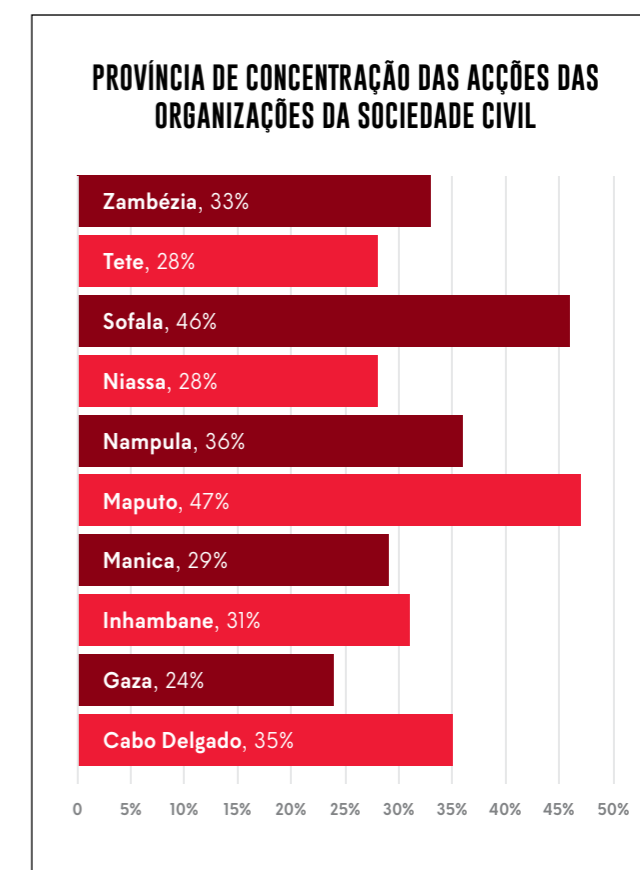
Considerando, a par deste gráfico, um gráfico que representa onde as OSCs actuam, a situação muda consideravelmente, isso porque a maioria das iniciativas das OSCs acontece no meio rural.

FIGURA 2



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

FIGURA 3



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

Apesar de ter o seu escritório principal em Maputo, muitas organizações têm actividades, escritórios e pessoal nas outras províncias, e nestas mesmas províncias têm parceiros e acompanham entidades colectivas locais, que – na base do conceito adoptado neste mapeamento – deveriam ser reconhecidas como OSCs e não simplesmente como grupos de beneficiários ou “agentes de implementação”.

**CAPÍTULO 3**

# **AS DINÂMICAS EMERGENTES NO CONTEXTO**



## AS DINÂMICAS EMERGENTES NO CONTEXTO

### OS PROCESSOS POLÍTICOS, SOCIAIS E ECONÓMICOS

Por cerca de 20 anos após o Acordo Geral de Paz que pôs fim a 16 anos de conflito armado, Moçambique emergiu no mundo e em África como exemplo de democratização e pacificação, crescimento económico robusto e perspectivas de transformação económica com a descoberta de recursos naturais e o emergir da indústria extractiva. Os anos 1990 foram marcados pela recuperação económica do país e pela implantação da democracia multipartidária. Na primeira década de 2000 seguiu-se o aprofundamento da democracia participativa, principalmente atrelada aos processos de descentralização e desconcentração territorial e sectorial, às estratégias de combate à pobreza e os processos de ajuda ao desenvolvimento, com destaque para a agenda de efectividade desta. Foi neste contexto que emergiram os processos de participação da sociedade civil a nível local e nacional no desenho e monitoria da implementação das estratégias de desenvolvimento nacionais e políticas sectoriais. Destaques deste período são a criação dos Observatórios de Desenvolvimento Nacional e Provinciais, de estruturas de participação dos cidadãos e comunidades na gestão de recursos naturais e na prestação de serviços, com destaque para os comités de gestão de recursos naturais, de saúde, água e saneamento, de co-gestão das unidades sanitárias e dos conselhos de escola. O crescimento destas estruturas foi fortemente favorecido pela agenda de boa governação dominante no contexto da ajuda externa, que no caso de Moçambique se tornou mais proeminente devido ao apoio directo ao orçamento, e o forte condicionalismo dos parceiros de cooperação para a prestação de contas do governo aos cidadãos e à sociedade civil.

O contexto acima descrito começou a mudar na segunda metade de 2000 as transformações se intensificaram com contornos mais radicais nos anos 2010, tanto no campo político como económico.

No campo político começaram a desenhar-se os contornos de um regime de partido dominante, com vitórias cada vez mais expressivas do partido no poder e um enfraquecimento da oposição, particularmente a Renamo. Nem o emergir de uma nova força política, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) em 2009 contribuiu para mudar o cenário. O emergir do partido dominante ocorre também num contexto de exclusão da participação de partidos e forças políticas nos processos eleitorais, tendo como maior exemplo a exclusão de muitos partidos nas eleições gerais de 2009, contestação das eleições e crescentes conflitos pós-eleitorais, processo esse que levou à divergências entre a Frelimo e a Renamo na aprovação da

revisão da lei eleitoral em 2013, que levaram ao confronto militar, que seria interrompido para as eleições gerais de 2014 e retornando após estas e só terminado com o cessar fogo em 2016 e posteriores acordos entre a Renamo e o Governo. No mesmo período, assiste-se à erosão das liberdades civis, como as liberdades de expressão e de imprensa, e o assédio judicial, como os casos do jornalista Fernando Banze e do académico Carlos Nuno Castel-Branco, contra quem foram movidos processos judiciais por críticas ao partido Presidente Guebuza. Também se assistiu a tentativas de reduzir o espaço para a actuação da imprensa livre, com a tentativa de aprovação de um regulamento de taxas da comunicação social (Decreto 40/2018, de 23 de Julho), com valores proibitivos, o que implicaria o encerramento de muitos meios de comunicação. Devido à acção da sociedade civil, este processo foi revertido. Nos últimos cinco anos também tem sido debatida a revisão da lei das associações, e há indicações de perigos de restrições à actuação da sociedade civil, seguindo a tendência de fechamento do espaço cívico, mas a nova lei ainda não foi aprovada.

Estas tendências de fechamento do espaço cívico emergem, em grande parte, como resultado da crescente partidarização e controlo das estruturas do Estado a todos os níveis pelo partido no poder, a Frelimo. A tendência, já indicada na primeira Revisão do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF) publicado em 2009, agudiza-se no segundo mandato do Presidente Guebuza (2010-2015). Foi neste contexto que o Governo contraiu empréstimos de mais de US\$ 2 mil milhões sem a aprovação das instituições pertinentes, entre as quais a Assembleia da República – as chamadas dívidas ocultas – cuja existência foi revelada em 2016 pela imprensa internacional. O primeiro mandato do sucessor do Presidente Guebuza, Filipe Nyusi (2015-2020), iniciou-se com promessas de maior abertura ao pluralismo e reconciliação, plasmadas no seu discurso de posse, que acabaram não se concretizando.

No campo institucional, assistiu-se à crescente deterioração no funcionamento das estruturas de participação comunitária e da sociedade civil, como os observatórios de desenvolvimento, que em muitas províncias deixaram simplesmente de se reunir. A nível da província, o novo quadro de descentralização adoptado após a revisão constitucional de 2018, decorrente das negociações entre o governo e Renamo, introduziu uma governação bicéfala – que consiste na existência de uma estrutura dupla composta por um governo provincial eleito e uma estrutura de representação do Estado – que criou um hiato na participação da sociedade civil, embora este processo tenha nuances, como adiante será analisado em mais detalhe.

O novo quadro de descentralização também reforçou o controlo dos partidos políticos sobre os processos eleitorais nos municípios, ao eliminar a eleição directa dos

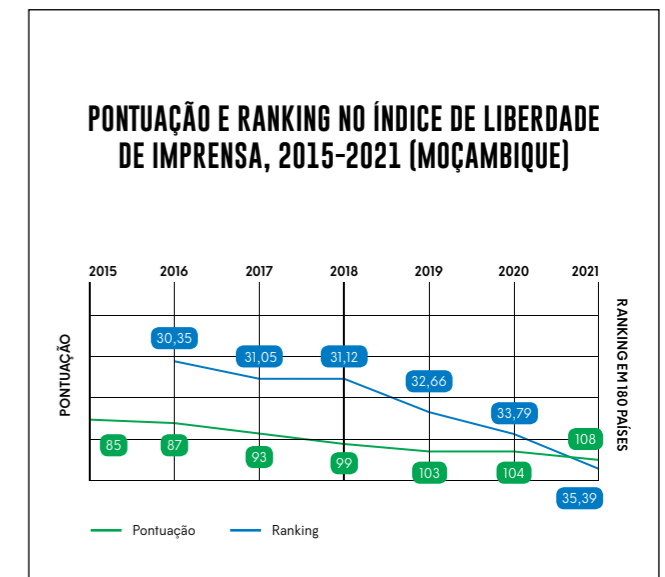
presidentes dos Conselhos Municipais e remetendo a sua escolha à Assembleia Municipal, cujos membros eleitos passaram a escolher o cabeça de lista da legenda eleitoral vencedora nas eleições a este nível. Foi neste quadro que se realizaram as eleições autárquicas de 2018, nas quais a oposição conseguiu ganhar em 9 municípios, dos quais um pelo Movimento Democrático de Moçambique (MDM) e os restantes oito pela Renamo, num processo altamente contestado devido às irregularidades denunciadas principalmente pela oposição e pela observação eleitoral. Foi neste contexto que as eleições gerais e provinciais de 2019 foram preparadas, com a perspectiva de partilha do poder entre a Frelimo e a Renamo, consubstanciada na possibilidade de a Renamo indicar governadores provinciais nas províncias onde historicamente tem tido a maioria eleitoral, uma das principais reivindicações deste partido para a consolidação do processo de paz. No entanto, nas eleições de 2019 o potencial avanço da oposição foi revertido com a vitória do partido Frelimo em todas as eleições para as Assembleias Provinciais e, desta forma, não se efectivou a reivindicação de partilha de poder com a Renamo, conforme esperado no novo quadro de descentralização. O processo eleitoral de 2019 criou as condições para a operacionalização do quadro de descentralização a nível da província, cuja dinâmica será explicada adiante.

Com o COVID-19, algumas tendências autoritárias, que já se vinham manifestando nos últimos anos, exacerbaram-se, em especial no que concerne ao espaço cívico. Essa tendência, que é mundial, no caso de Moçambique consistiu<sup>6</sup> na intensificação de dinâmicas pré-existentes como aquelas vinculadas às restrições aos direitos civis como o da reunião e da manifestação. O fechamento do espaço cívico, principalmente para alguns direitos constitucionais considerados como críticos pelo regime, como o direito à manifestação, tornou-se mais evidente. Por exemplo, o governo impediu manifestações de estudantes que protestavam contra uma proposta de legislação sobre os benefícios dos funcionários parlamentares em Maio de 2021. Os efeitos destes processos a nível macro estão claramente reflectidos nos índices internacionais que analisam a governação e a democracia e a posição relativa do país vis-à-vis as tendências internacionais. O país tem experimentado uma queda contínua no índice de liberdade de imprensa da Organização Repórteres Sem Fronteira, e tem vindo a cair no ranking mundial, como se pode ver na Figura 4.

Moçambique, depois de ter sido considerado por muito tempo um regime híbrido, em 2019 passou para categoria

6. Anderson, C., R. McGee, N.J. Nampoothiri and J. Gaventa, with S. Forquilha, Z. Ibeh, V. Ibezim-Ohaeri, A. Jawed, A. Khan, C. Pereira, and A. Shankland (2021) 'Navigating Civic Space in a Time of Covid: Synthesis Report', Brighton: Institute of Development Studies

FIGURA 4

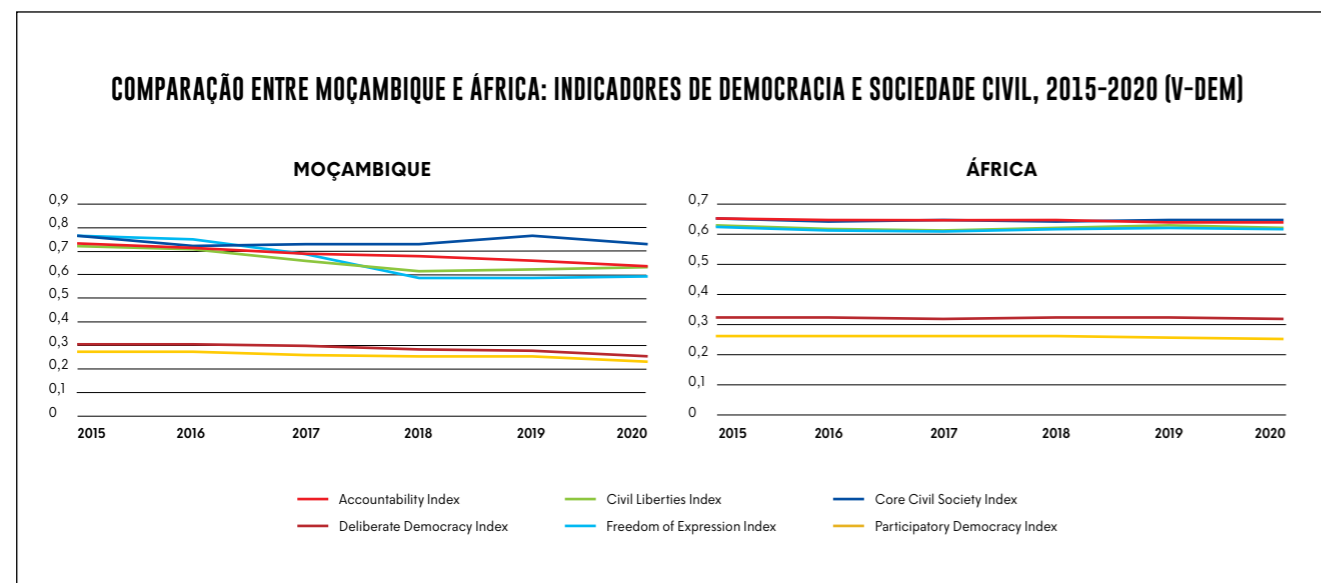


Fonte: Repórteres Sem Fronteira - <https://rsf.org/en/mozambique>

de um regime autoritário, segundo o índice de Democracia do The Economist Intelligence Unit, situação em que ficou no último relatório de 2020. Tendência similar é registada pelo Índice de Governação Africana da Fundação Mo Ibrahim, que no período de 2010 a 2019 regista uma queda 0.2 pontos na governação. A Figura 5 apresenta o desempenho de Moçambique, comparados aos da África, em alguns indicadores da base de dados de Variedades da Democracia (V-Dem), que congrega dados próprios e de outros índices, incluindo sobre a sociedade civil.

Os índices da Figura 5, cuja escala vai de 0 a 1, são consistentes com as impressões gerais sobre a redução das liberdades civis, liberdade de expressão e o baixo nível da democracia – existência de um processo de tomada de decisões baseado no debate aberto e com respeito pelas posições dos outros e inspirado no bem comum (democracia deliberativa) e abertura para a participação (democracia participativa). Um elemento que salta à vista e que pode aparentemente ser contraditório comparando às impressões gerais é o índice relativamente alto da sociedade civil – que mede a existência de uma sociedade civil independente do Estado e através da qual os cidadãos podem prosseguir seus interesses. O índice da sociedade civil mostra uma ligeira queda de 2015 a 2016 – consistente com o aumento da repressão no período – mas depois uma ligeira flutuação (queda e subida). É pertinente notar que isto revela a complexidade e as nuances sobre a sociedade civil e o espaço cívico. As organizações da sociedade têm alguma força no contexto político e social do país, têm algum espaço para a sua actuação, embora com os desafios próprios do ambiente onde operam. Moçambique chega a ter um desempenho melhor que a África nos indicadores escolhidos, com a excepção da liberdade de expressão,

FIGURA 5



Fonte: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

mas também fica claro que há uma deterioração mais pronunciada das liberdades civis e especialmente a de expressão e na prestação de contas (accountability).

O gráfico seguinte (Figura 6), usando dados do V-Dem, mostra os índices da sociedade civil e da sua participação e os indicadores que fazem parte dos dois índices<sup>7</sup>. O índice da sociedade civil e de participação desta são altos – acima de 0,7 – mas revelam alguma variação nos últimos anos, o que é consistente com o ambiente conturbado em que a sociedade civil opera.

O indicador de participação das mulheres, que se refere à ausência de impedimentos à participação com baseada no género, tem um bom desempenho e é estável no período de 2015 a 2020. A ausência de controlo da entrada e saída da esfera pública das organizações da sociedade civil pelo Governo está a níveis mais baixos (quanto mais alto, menos controlo) do que em 2015, depois de uma queda acentuada em 2016 e que se manteve relativamente estável. O nível de repressão (quanto mais alto o índice, menos repressão) manteve-se relativamente estável no período e com ligeira subida apenas num ano (2019) e queda em 2020. O ambiente de participação tem uma ligeira deterioração, mas manteve-se a níveis relativamente bons (considerando que a sua escala vai de 1 a 3). Finalmente, o espaço de consulta manteve-se relativamente estável, com ligeira melhoria e deterioração no período em análise.

7. Os indicadores têm escalas variáveis, sendo que repressão, controlo de entrada e saída e participação da mulher vão de 1 a 4; o ambiente participativo vai de 1 a 3 e consulta da sociedade civil vai de 0 a 2

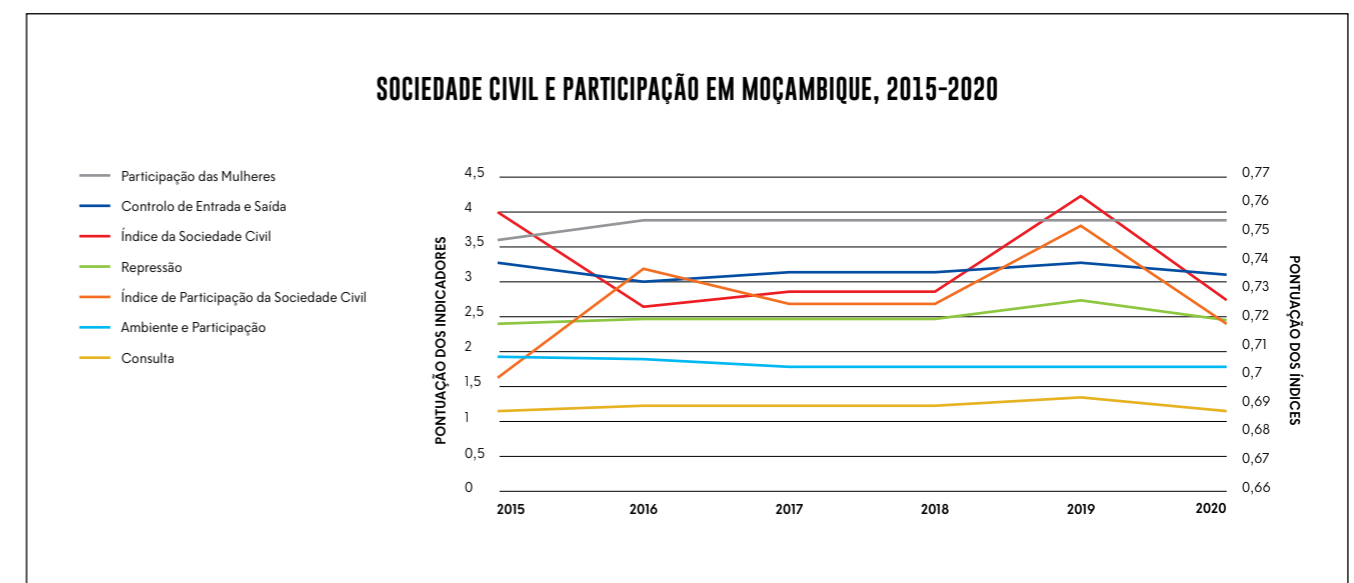
Uma questão que surge é em que medida esta visão agregada expressa nos dados acima apresentados, baseada maioritariamente em opiniões de especialistas, é consistente com as experiências colhidas no terreno. Em grande medida sim, considerando as nuances que serão descritas a seguir.

Há uma percepção generalizada sobre a deterioração do ambiente cívico e de participação da sociedade civil, tanto expresso nos indicadores da democracia, assim como pela própria sociedade civil. No entanto, esse contexto de participação não pode ser visto de forma linear, como simplesmente fechado. Há variações e elementos contextuais que influenciam o grau abertura ou fechamento destes espaços. O exercício de mapeamento identificou alguns destes elementos, tanto através dos processos de consulta com a sociedade civil, assim como da análise dos estudos feitos pela própria sociedade civil sobre o ambiente. Estes elementos são conjunturais, relacionados com certos eventos que emergem, assim como estruturais, relacionados com características e transformações mais profundas do contexto político, social e económico. Estes elementos contextuais, interagem também com as dinâmicas internas da sociedade civil, o contexto interno a esta, que também é pertinente analisar.

### Processos políticos

No contexto político, destacam-se os seguintes processos: os conflitos armados, a descentralização, as eleições e a dinâmica da abertura do Governo, como elementos que influenciam a actuação da sociedade civil.

FIGURA 6



Fonte: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

Nos últimos cinco anos, os dois principais conflitos armados que assolaram o país contribuíram para definir o contexto em que opera a sociedade civil.

O primeiro é o confronto armado entre o Governo a Renamo, que favoreceu o aumento da repressão às liberdades de expressão, principalmente a nível local. Exemplo disso são as restrições sofridas pelas rádios comunitárias, especialmente as que veiculam programas sobre governação e prestação de contas, que incluem perseguições e prisões arbitrárias a jornalistas, silenciamento e proibição na divulgação de assuntos políticos e relacionados ao conflito armado, sob o pretexto de preservação da estabilidade política<sup>8</sup>. O ambiente existente num contexto de conflito tende a favorecer as restrições ao trabalho da sociedade civil, alguns assuntos ganham maior sensibilidade e o aparelho de repressão torna-se mais actuante. Um elemento que emergiu no reacender do conflito em 2013 e que se estendeu até 2016 foi a acção dos esquadrões de morte, com raptos e assassinato de pessoas, normalmente ligadas à oposição ou críticas ao regime do dia. Este ambiente de tensão também foi instrumental na intimidação das rádios comunitárias e potencialmente lançou sinais fortes à sociedade civil como um todo sobre a sua actuação, que contribuíram para a sua retracção.

O segundo conflito é o decorrente do surgimento do extremismo violento de inspiração islâmica em Cabo Delga-

do desde 2017, que também contribuiu para aumentar as restrições às liberdades de imprensa e de expressão, que resultaram na prisão de jornalistas, desaparecimento e até expulsão do território nacional de um proeminente jornalista internacional, black out de informação, restrições às actividades da sociedade civil, entre outros elementos. A militarização da governação por conta do conflito na região norte abriu espaço para restrições ao trabalho da sociedade civil, com explícitas proibições para o seu trabalho em certas áreas, alegadamente por causa do conflito. Em Cabo Delgado particularmente, a sociedade civil opera num ambiente de restrições e até de desconfiança entre os seus membros e incerteza, por conta da percepção de que está sob constante vigilância do poder. Um ambiente como este tem implicações para a mobilização da acção colectiva para actividades cívicas.

O novo quadro de descentralização, viabilizado pela emenda Constitucional de 2018 (Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho), fruto das negociações de Paz entre a Renamo e o Governo, reflecte as relações de conflito e distribuição de poder pelas duas principais forças políticas do país, decorrente do processo de democratização e pacificação adoptado após o fim da guerra civil em 1992. Porém, há que também ter em conta que a descentralização é mais do que isso e historicamente foi ganhando uma dinâmica própria do contexto de democratização e abriu espaço para a participação da sociedade civil. O contexto de participação de actores sociais e da sociedade civil a nível local, teve o seu apogeu com a Lei do Órgãos Locais do Estado (LOLE) – a lei n.º 8/2003, de 19 de Maio – e a profusão de plataformas, comités comunitários de vários sectores (como educação, saúde, água e saneamento e recursos naturais), conselhos consultivos locais, Observatórios de Desenvol-

8. MISA-Moçambique (2017). Estudo de Caso sobre as Violações da Liberdade de Imprensa e a Segurança das Rádios Comunitárias nas Zonas em Conflito Armado 2014-2016. Maputo, MISA-Moçambique

vimento Provinciais e outros mecanismos que emergiram principalmente nas primeiras décadas dos anos 2000. Actualmente, muitos fóruns de participação da sociedade civil, principalmente os de natureza mais transversal, como as plataformas e observatórios de desenvolvimento, estão inactivos. O novo quadro da descentralização criou confusão no que concerne às responsabilidades na coordenação do Observatório de Desenvolvimento Provincial. O pacote de descentralização levou a transformações profundas na estrutura de participação da sociedade civil a nível local, uma vez que criou duas estruturas – do Governo Provincial eleito e da representação do Estado na Província, que passaram a partilhar papéis na articulação com os actores comunitários e a sociedade civil. Esta fragmentação da estrutura inicialmente existente em duas, criou incerteza sobre os mecanismos de articulação entre a sociedade civil e as estruturas do Estado na Província. A incerteza vem do constante ajustamento das funções das novas estruturas, havendo inclusive casos em que os sectores não têm ainda clareza sobre as competências que têm. A confusão vai gradualmente se dissipando com a prática e o ajustamento das funções e vai ficando mais claro em que fóruns a sociedade civil pode participar, mas é inquestionável que o novo quadro de descentralização criou incerteza e desestruturou as estruturas já existentes. No entanto, as OSCs consultadas para este estudo consideram que o novo quadro pode ser uma oportunidade, no que concerne à criação de espaços para participação e posicionamento da sociedade civil, porque são novas arenas decisoras que se criaram a nível local e que podem ser influenciadas, mas ainda há uma grande incerteza no que concerne ao funcionamento das novas estruturas.

Outro processo crítico tem sido o das eleições. Nas eleições o nível de tensão nas relações entre o Governo, o partido no poder e a sociedade civil aumenta, fundada na percepção e discurso de que a sociedade civil está alinhada à oposição, por conta da sua acção na fiscalização das eleições, que muitas vezes envolvem ilícitos e irregularidades que favorecem o partido no poder. Um elemento que salta à vista são as restrições ao trabalho da sociedade civil, por exemplo, com demoras na emissão de credenciais, o que impede a sua fiscalização dos processos eleitorais. Em alguns casos, nos momentos eleitorais ocorrem episódios de intimidação e ameaça à integridade física de membros da sociedade civil. Por exemplo, as eleições gerais de 2019 foram antecedidas pelo assassinato do activista Anastácio Matavele, envolvido no processo de preparação da Observação Eleitoral na Província de Gaza, num claro sinal de deterioração do espaço para o trabalho da sociedade civil. Essas tensões que se desenvolvem no período eleitoral não podem ser vistas apenas como elementos conjunturais e que depois das eleições se dissipam, porque a actuação da sociedade civil, quando é em confronto com o poder do dia, fica registada e influência às relações. Durante os pro-

cessos eleitorais também se tem assistido ao surgimento de organizações que em períodos normais não têm registo de actividades relevantes<sup>9</sup> ou que estão alinhadas aos partidos políticos, com maior incidência no partido no poder. Nas eleições de 2019, por exemplo, as províncias de Nampula e Zambézia tiveram a maior concentração de observadores por eleitor 9/1000 e 4/1000 respectivamente, que foi acima da média nacional de 3/1000 eleitores<sup>10</sup>. As organizações que mais apresentaram observadores são conotadas com o partido Frelimo. Há registo também de propostas para membro da Comissão Nacional das Eleições feitas por organizações da sociedade civil sem histórico visível de activismo e conotadas aos partidos políticos tanto da situação como da oposição, incluindo entidades cooptadas pela Renamo.

Há uma opinião geral de que o Governo está mais fechado ao diálogo com a sociedade civil. No entanto, esse fechamento apresenta nuances e tem a sua dinâmica. Segundo diferentes depoimentos obtidos no processo de consulta, enquanto no geral se pode dizer que há menos abertura para o diálogo com a sociedade civil, ou mesmo para deixar esta exercer o seu trabalho, a nível micro há espaço para algum contacto e abertura, dependendo da interacção directa que se tem com os agentes públicos ou governantes. Por exemplo, as OSCs, incluindo as que desenvolvem pesquisa ou realizam colecta de informação para o seu trabalho, apontam à existência de crescentes dificuldades de realização do seu trabalho no terreno, com restrições à recolha de dados, que podem ir de resistências à emissão das devidas autorizações (credenciais) até mesmo à proibição explícita de realização do trabalho<sup>11</sup>. As organizações têm navegado este espaço usando um pouco da criatividade e também os mecanismos informais. Por exemplo, partilhar os dados da pesquisa antes da sua divulgação e ter o contraditório, ou mesmo convidar as entidades públicas para participarem nos eventos de divulgação dos resultados.

Essas nuances também existem em organizações que lidam com a área de advocacia, uma área que tem tido mais resistência por parte do Governo, que prefere OSCs que lidam com a área de prestação de serviços, que não só complementam os défices de recursos que podem existir na implementação dos planos Governamentais, mas também evitam aborda questões mais polémicas, como a prestação de contas.

Os mecanismos informais surgem como uma forma de contornar o fechamento formal do sector público. Na pers-

9. No caso de Nampula, se dá como exemplo uma organização chamada FOMOI, que apenas tem surgido nos períodos eleitorais e depois desaparece (Grupo Focal com ONGs de Nampula, realizado no dia 19/02/2021) 10. STAE 11. Depoimento de um pesquisador de uma OSC da área de pesquisa

pectiva de uma organização que “navega neste espaço”, isso pode ser o indicio de existência de um pensamento heterogéneo sobre o fechamento do espaço cívico dentro do Governo. Pode ser o indicio de que existem hardliners e soft liners (linhas dura e moderadas), e é nestas diferenças que a sociedade civil encontra espaço para dialogar com os actores públicos e fazer o seu trabalho, num contexto que é claramente percebido como crescentemente fechado. No entanto, os mecanismos informais permitem furar este fechamento e abrir espaço para algum trabalho colaborativo entre a sociedade civil e agentes do Estado ou actores políticos. Um exemplo disso é o trabalho desenvolvido entre a sociedade civil por redes e organizações como o Centro de Integridade Pública (CIP) e o Fórum de Monitoria do Orçamento com comissões da Assembleia da República, como a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Jurídicos e Direitos Humanos (a primeira Comissão), a Comissão do Plano e Orçamento e a Comissão dos Assuntos Económicos (responsável pela indústria extractiva). Mas também existem áreas em que o Governo se predispôs para um trabalho colaborativo, como foi o caso da aliança entre o MISA Moçambique e o Ministério de Administração Estatal e Função Pública para a implementação da lei do Direito à Informação. Em grande parte, esta aliança também foi possível porque permitiu ao Governo implementar alguma legislação do direito à informação num contexto de escassez de recursos que assola o sector público desde a crise fiscal que se agudizou em 2016.

O processo de fechamento também é dinâmico, depende do momento e das temáticas. As organizações ganharam muitos espaços, mas o diálogo com o Governo nem sempre é simples. Por exemplo, os assuntos de indústria extractiva já foram controversas e deixaram de sê-lo. Novas temáticas controversas vão surgindo, por exemplo, as eleições tornaram-se um assunto sensível<sup>12</sup>. Também o fechamento do espaço cívico se manifesta a partir de mecanismos indirectos de absorção das contribuições da sociedade civil. Por exemplo, muitas contribuições da sociedade civil podem ser ignoradas quando colocadas de forma directa ao Governo, mas quando passam a fazer parte da esfera pública de debate pode-se notar que o Governo posteriormente adopta as contribuições feitas<sup>13</sup>. Há também uma relação anómala entre o Governo e as organizações da sociedade civil no que concerne aos espaços de participação. Se, por um lado o Governo às vezes cria espaços porque é um elemento importante para dizer que houve a participação da sociedade civil e legitimar as suas decisões, por outro, a sociedade civil não participa de todos os espaços que vão sendo abertos principalmente quando não há uma contrapartida financeira, não há um ganho para o efeito. No dizer

12. Entrevista com Organizações Internacionais que apoiam organizações nacionais 13. Entrevistas com uma Directora de um OSC, Março de 2021

de uma activista social, “a sociedade civil está monetarizada”<sup>14</sup>. É a economia política da participação da sociedade civil. Também se aponta a existência de alguma instrumentalização da sociedade civil, com supostas infiltrações de pessoal nas organizações para espiá-las e até sabotá-las, implodi-las. Isto está a contribuir para a existência de um nível alto de suspeição dentro sociedade civil, o que afecta a coesão e o trabalho conjunto. Esse problema é apontado como crítico mesmo em organizações ou entidades consagradas.

### Processos sociais

Os processos do contexto social identificados pela sua influência na dinâmica da sociedade civil são: a pobreza e os seus padrões, a crescente reivindicação pelos direitos, em especial da mulher, a massificação das tecnologias de informação e comunicação e o impacto social dos conflitos e mudanças climáticas, num contexto de um estado incapaz de dar resposta imediata às necessidades que emergem na sociedade.

Em 2015, ano da realização do último mapeamento da sociedade civil, foi concluído o Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF 2014/2015), que revelou a redução do índice de pobreza para 46.1%, mas também o aumento considerável da incidência da pobreza na região norte do país (55.1%)<sup>15</sup>. Deste modo, além dos padrões regionais da pobreza com o IOF 2014/2015 ficam também claros os seus padrões de género, uma vez que as mulheres e os agregados familiares por ela chefiados apresentam índices de pobreza mais altos<sup>16</sup>. A pobreza multidimensional – que combina indicadores como saúde, educação, nutrição, água e saneamento, mostra uma considerável severidade não só nas mulheres, assim como nas crianças, com os mesmos padrões regionais<sup>17</sup>. A discussão sobre a pobreza multidimensional revela as relações existentes entre as diferentes componentes, o que estimulou o debate sobre a necessidade de se olhar para os problemas da pobreza como problemas de desenvolvimento e que consequentemente devem ser vistos de forma integrada. Este debate foi importante para a sociedade civil, porque estimulou a atenção sobre os padrões de alocação da despesa pública como um elemento para lidar com as disparidades regionais, a visão multisectorial e integrada dos sectores sociais, definidos pelo governo como

14. Entrevista com uma Directora de uma organização e activista social, Março de 2021 15. Ministério de Economia e Finanças (2016). Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014/15). Maputo, Ministério de Economia e Finanças, Direcção de Estudos Económicos e Financeiros 16. Ministério de Género, Criança e Acção Social (2016). Perfil de Género em Moçambique: Quarto Esboço do Relatório. Report prepared by Gaia Segola, Patricia Muñoz Cabrera, Khanyisa E. Mabyeka, Katrin Schneider, for the Ministry of Gender, Children and Social Welfare 17. UNICEF (2020a). Multidimensional Child Poverty in Mozambique: Summary Report. Maputo, UNICEF Mozambique

sectores essenciais ao combate à pobreza – que incluem as áreas sociais acima indicadas, a discussão sobre o género e direitos das mulheres e raparigas e a necessidade de assegurar o seu acesso aos direitos básicos, entre os quais os serviços públicos básicos.

Relacionado com as discussões sobre a pobreza e a sua multidimensionalidade, há uma dinâmica social ampla, de crescimento da reivindicação dos direitos, que contribuem para o crescimento de formas de actuação da sociedade civil. Essas demandas nem sempre emergem da base, podem também ser estimulados pelos actores da sociedade civil, diante de um problema percebido como crítico na sociedade. Um exemplo tem sido as questões ligadas ao género e aos direitos das mulheres, raparigas e questões de saúde sexual e reprodutiva. Há um emergir das organizações que se dedicam aos direitos das mulheres, que está a ganhar impulso com o crescimento do movimento feminista em Moçambique, que questiona o discurso histórico emancipatório “da mulher companheira inseparável do homem engajado”<sup>18</sup>, mas em posição de subalternidade, para uma mulher mais actuante e sujeita dos seus direitos. Assuntos como violência baseada no género, saúde e direitos sexuais e reprodutivos, direitos das raparigas – e em uma medida menor aqueles relacionados ao envolvimento das mulheres nos processos de gestão de conflitos – têm ocupado a agenda pública por iniciativa da sociedade civil. É a partir desse processo que foi aprovada a Estratégia de Combate aos Casamentos Prematuros e recentemente, em 2019, foi aprovada a legislação respectiva e o assunto tem ocupado a agenda pública. Algumas dessas intervenções buscam inovar e ser sensíveis ao contexto social de pobreza do país, que muitas vezes pode ser a causa dos próprios problemas, como, por exemplo, os casamentos prematuros, que florescem em condições de privações materiais. É nesse contexto que cresce o sentimento da necessidade de combinar intervenções baseadas e com foco nos direitos com elementos concretos que respondem às necessidades das pessoas e comunidades. Por exemplo, a combinação entre intervenções sobre direitos sexuais e reprodutivos, igualdade de género e mulheres, com acções concretas visando responder às necessidades das mulheres, como a distribuição de material de higiene feminina, e as iniciativas voltadas ao empoderamento económico<sup>19</sup>.

No contexto da emergência causada pelos desastres naturais e pelos conflitos militares, diante da incapacidade de o Estado dar resposta às necessidades existentes, estão a surgir de forma espontânea, de iniciativas da sociedade

civil voltadas à assistência humanitária, algumas de forma pontual, assim como algumas iniciativas de diálogo, prevenção dos conflitos e apoio às comunidades deslocadas, com o apoio de ONG nacionais e internacionais.

No contexto da sociedade de informação, o desenvolvimento de novas subjectividades e o acesso às tecnologias de informação e comunicação contribuem para o surgimento de novas dinâmicas, por conta de processos em curso e fóruns que vão surgindo. As redes sociais constituem-se numa arena onde estão a surgir iniciativas interessantes da sociedade civil, como de individualidades e de pessoas que expressam as suas opiniões e posições e acabam sendo ouvidas. Estas formas de expressão espontânea da sociedade civil também são vistas como mais eficazes a evitar represálias mais direccionadas, como ocorre nos casos do activismo tradicional. Mas é também nesta esfera que emergem formas mais explícitas de intimidação, por parte dos chamados milicianos digitais. Pessoas com ligação ao regime e que por várias vezes lançam ameaças explícitas e veladas à actuação da sociedade civil. Um estudo encomendado pela JOINT e pela OXFAM sobre a sociedade civil, mostra como o espaço virtual também pode ser uma arena onde se desenvolvem narrativas e representações negativas sobre a sociedade civil no contexto da crescente repressão e posicionamento autoritário sobre as actividades cívicas<sup>20</sup>. Destacam-se também agressões a comentadores de televisão e perseguição a activistas da sociedade civil tanto nas redes sociais – com ameaças explícitas à sua integridade física, assim como os assaltos e actos de violência nas suas residências<sup>21</sup>. Estas evidências, embora anedóticas, revelam a existência de um espaço em emergência, com suas vantagens pelas formas existentes de mobilização, mas que também não é totalmente imune ao recrudescer do ambiente de repressão no qual a sociedade civil opera.

A nível de base, verifica-se também o surgimento de iniciativas nas comunidades para a resolução de problemas neste contexto, como de prestação de serviços (saúde, educação, água e saneamento), que podem resultar na criação de associações e formas organizações informais e incipientes (OCBs). No entanto, o surgimento espontâneo de iniciativas da sociedade civil impõe alguns dilemas aos

20. Salimo, Padil e Monjane, Celso (2021). Narrativas Desqualificadoras à Sociedade Civil em Moçambique e Sua Contribuição para o Fechamento do Espaço Cívico. Estudo Encomendado pela OXFAM Moçambique 21. Diferentes depoimentos apontam à esta direcção. Por exemplo, uma activista e comentarista de televisão teve a sua casa assaltada, dois comentaristas de televisão críticos ao Governo foram raptados e torturados, uma activista social actuante no caso das dívidas ocultas reportou acções de intimidação que incluem visitas de agentes do Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), infiltração na organização por parte de supostos agentes de segurança do Estado para recolha de informação sobre as actividades das OSCs e mesmo operações de sabotagem. Um desses casos foi de colaboradores de uma OSC envolvidos em desfalques financeiros e que apesar das provas existentes foram inocentados em Tribunal.

seus membros, dentre os quais o da sua formalização ou não, um assunto a ser desenvolvido nas próximas secções.

### Processos económicos

No que concerne aos processos económicos, dois aspectos podem ser destacados como tendo tido influência considerável no contexto da sociedade civil: o crescimento da importância da área de recursos naturais e da indústria extractiva e as dívidas ocultas.

No campo económico, assistiu-se ao crescimento da indústria extractiva, com o aumento dos investimentos de grande escala na área de mineração e posteriormente com a descoberta das grandes reservas de gás em Cabo Delgado. Outros processos importantes nesta área foram o aumento dos investimentos no sector de recursos naturais, principalmente com as demandas de terra e os processos daí decorrentes de violação dos direitos das comunidades, com os processos de reassentamento e apropriação de terra. Os destaques nesta área são a crescente importância da indústria extractiva na agenda da sociedade civil e da questão da terra, que teve como um dos seus pontos mais altos o movimento da sociedade civil contra o PRO-SAVANA – o Projecto Agrário a ser implementado no Norte de Moçambique, envolvendo os Governos moçambicano, brasileiro e japonês. O movimento seria posteriormente fragmentado, com uma parte a optar por um alinhamento com o Governo, supostamente após o seu aliciamento pelos financiadores do Programa, o Governo japonês<sup>22</sup>.

Um elemento importante nos processos económicos é a forma como essas áreas contribuem para o emergir de dinâmicas interessantes nas relações entre o sector privado e a sociedade civil. Relações com o sector privado estão a ocorrer de forma crescente, principalmente na indústria extractiva. Uma das razões para essa aproximação, pelo menos por parte do sector privado, é a possibilidade de uso do conhecimento e experiência que a sociedade civil tem das comunidades para poder promover a sua agenda, como, por exemplo, a formação das comunidades em direitos de terra e recursos naturais. Por exemplo, no processo de consulta foi apontado que a indústria extractiva de Tete tem tendência de trabalhar com organizações baseadas em Moatize, porque ajudam a resolver problemas que preocupam à empresa, como reassentamento<sup>23</sup>. De acordo com uma activista da sociedade civil, este tipo de aproximação deve ser visto com cautela, porque, embora tenha

22. Funada-Classen, Sayaka (2019). “Ascensão e Queda do ProSavana: da Cooperação Triangular à Cooperação Bilateral Contra-Resistência”. Observador Rural, N° 82, Dezembro de 2019. <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/OR82-ProSAVANA-Portugues.pdf> 23. Grupo Focal com Organizações de Tete, 23 de Fevereiro de 2021

o potencial de promover a cooperação entre estes actores, ela também pode ser usada pelo sector privado como parte da sua estratégia de melhor “gerir as comunidades” para uma melhor defesa dos seus interesses. Da parte das OSCs os sentimentos e posições em relação a este sector são mistos. A primeira posição é de resistência e mesmo recusa da colaboração com o sector privado, porque esta é vista como tendo o risco de se tornar uma espécie de “sub-serviência ao capitalismo”<sup>24</sup>. Um exemplo disso é a colaboração da empresa da área de açúcar Tongaat e Huillet com uma organização bem conhecida em Xinavane, em que supostamente esta OSCs começou a ter posicionamentos menos alinhada com os interesses das comunidades que supostamente devia defender<sup>25</sup>. A segunda posição considera o sector privado como potencial doador e parceiro. Isto tornou-se possível com o emergir de grandes investimentos no sector extractivo e de recursos naturais, com as empresas também abertas a uma maior colaboração com a sociedade civil. Uma das áreas que desponta é a adopção e implementação dos princípios voluntários de segurança e direitos humanos, cujo exemplo mais visível é a iniciativa, com foco em Cabo Delgado, coordenada pelo Centro para a Democracia e Desenvolvimento (CDD) – que tem realizado eventos sobre esta temática. A existência de um sector privado historicamente reduzido e com fortes ligações com o sector público e o meio político constitui uma barreira para relações mais estreitas com a sociedade civil, seja na sua forma de potencial doador, assim como nos riscos que uma colaboração deste tipo pode ter, considerando a acção da sociedade civil, que muitas vezes a coloca em confronto ou em posição diametralmente oposta à do sector público.

As dívidas ocultas foram outro assunto no que concerne à influência do contexto onde a sociedade civil opera, porque desencadearam todo um conjunto de acções cívicas olhando para diferentes vertentes, desde as questões de ordem fiscal e suas consequências para o orçamento público, com a redução do financiamento externo e a mudança de modalidades de canalização de financiamento externo dos mecanismos do Governo para outros, como a gestão de fundos por terceiros actores, entre os quais organizações da sociedade civil – principalmente internacionais e algumas nacionais com sistemas de gestão consolidados – como a Nweti no sector da saúde. As questões legais, como a extradição dos implicados no escândalo, com destaque para o ex-Ministro das Finanças Manuel Chang, constituíram também uma das vertentes de activismo da sociedade civil, com destaque para a acção do Centro de Integridade

24. Na expressão de uma entrevistada, Directora Executiva de uma Organização da Sociedade Civil, entrevista realizada no dia 24 de Fevereiro de 2021 25. Entrevista realizada com um activista social de uma organização que trabalha com jovens, 4 de Março de 2021

Pública e do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO). O envolvimento de actores internacionais no caso das dívidas ocultas também permitiu à sociedade civil abrir-se para uma maior internacionalização do seu activismo, cooperando com redes internacionais e até fazer advocacia em fóruns de decisão internacionais. Este foi o caso quando o Fórum de Monitoria do Orçamento foi convidado para participar na Assembleia Geral do Crédit Suisse em Abril de 2019. Esta experiência abriu portas para a sociedade civil explorar recursos (não financeiros), como aconselhamento técnico e “lobbying” em contextos internacionais que podem ser mobilizados para o seu activismo. Por exemplo, no contexto da discussão da Proposta do Fundo Soberano e das consultas que estão a ser feitas, a sociedade civil recorreu ao apoio técnico de redes internacionais para a estruturação das suas propostas. O activismo no assunto das dívidas ocultas foi provavelmente um dos assuntos que criou incentivos dentro do regime para uma maior repressão da sociedade civil. Histórias pessoais recolhidas no processo de pesquisa revelam perseguições incluindo ameaças ao nível pessoal por parte de supostos agentes do Estado e ligados ao poder. As dívidas ocultas tiveram um impacto maior ainda, como sugere o recente estudo do CMI e do CIP, que mostra os seus efeitos em múltiplas áreas, com impacto nas vidas das populações, contribuição no aumento da pobreza e cujos prejuízos chegaram a US\$ 11 mil milhões e seus efeitos ainda se podem fazer sentir pelos tempos futuros, considerando que o país ainda pode ter que pagar a dívida<sup>26</sup>. Portanto, este assunto ainda poderá ser influente na dinâmica da sociedade civil nos próximos tempos.

### Considerações finais sobre o contexto social, político e económico

O contexto em que a sociedade actua tem, pois, alguns elementos mais consolidados e outros fluídos. A erosão das liberdades civis é um facto, assim como o fechamento de alguns fóruns de participação. No entanto, apesar de se falar do fechamento do espaço cívico, este processo deve ser visto com muitas nuances, porque depende de circunstâncias e factores variados, entre os quais a existência de alguma heterogeneidade de pensamento, dentro do Governo, sobre o espaço que se deve dar à sociedade civil; os processos internos à própria sociedade civil que contribuem para o seu enfraquecimento e baixo aproveitamento dos espaços existentes; e os paradigmas dominantes de organização e acção da sociedade civil, que influenciam a forma como as iniciativas surgem e se desenvolvem, em

outras palavras, o domínio do modelo de organização formal, das ONGs. Estes factores contribuem para o grau de abertura do contexto onde a sociedade civil actua, assim como à exploração, por parte desta, das possibilidades existentes de participação. Estes pontos serão desenvolvidos ao longo do relatório.

### OS PAPÉIS DESEMPENHADOS PELAS OSC

No contexto definido na secção anterior, que tem no seu centro processos diversificados e muitas vezes caracterizados por incoerências, ambiguidades e uma limitada transparência e “inteligibilidade”, as OSC vem assumindo uma pluralidade de papéis. Talvez vinculados a estratégias de médio e longo prazo, outras vezes, mais frequentemente, às oportunidades e aos espaços que se podem abrir.

#### Contribuições para as políticas públicas, com a finalidade de melhorar a governação ao nível nacional

Um primeiro papel que as OSC jogam – nomeadamente aquelas que têm uma grande dimensão e uma capacidade técnica e de vinculação com as entidades públicas – é o de contribuir à formulação e à melhoria das políticas públicas, para melhorar a governação ao nível nacional.

Neste âmbito destacam-se algumas modalidades ou metodologias principais:

- Influência na **formulação de propostas de leis**, o que ao longo dos anos resultou no facto de Moçambique ter uma legislação bastante progressiva em relação a muitos temas, tais como de paridade de género, saúde e educação, direitos das crianças e mesmo na instituição de instâncias de participação cidadã (como os Observatórios de Desenvolvimento e os Conselhos de Consultivos Locais). Neste âmbito podem ser incluídas também as iniciativas de proposição de leis por parte das OSCs, como ocorreu recentemente com aquelas relativas à criação do “Cartão do Cidadão”; a “Lei da Acção Popular” (prevista no artigo 81 da Constituição da República); à “Alteração Pontual da Lei do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS)”; à “Lei de Contenção de Despesas Públicas”; e a “Lei do Direito à Antena, Resposta e a Réplica Política” (prevista no artigo 49 da Constituição da República)<sup>27</sup>. Neste âmbito também é preciso mencionar as acções de advocacia das OSC em oposição à aprovação de leis que podem constituir uma limitação dos proces-

## O FOCO SECTORIAL DAS ACÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Através do inquérito realizado foram recolhidas informações sobre 446 iniciativas realizadas por OSC de diferentes categorias nas províncias do Moçambique. A análise destas iniciativas permite identificar os âmbitos e as modalidades de intervenção prevaletentes.

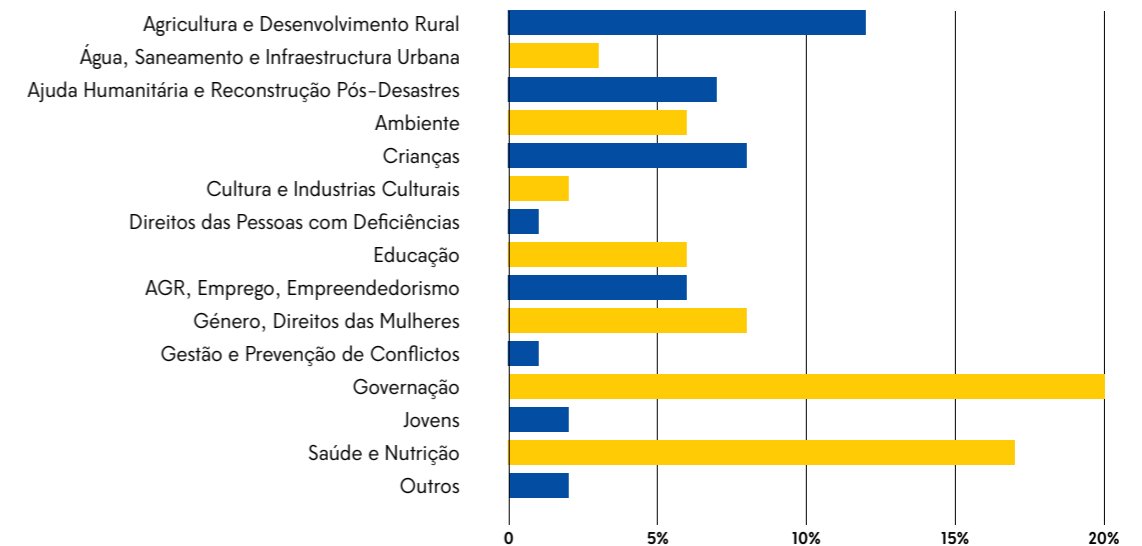
Três sectores ressaltam pela alta percentagem: saúde, desenvolvimento rural e governação. Os primeiros dois são sectores tradicionais de intervenção das OSC, quanto ao percentagem do terceiro é importante considerar, por um lado a sua amplitude (em efeito inclui iniciativas diferentes, desde aquelas concernentes o apoio aos processos eleitorais, até aquelas referida a participação cidadã e ao monitoramento dos serviços públicos), e – pelo outro lado – o feito

que os doadores, pelo menos desde o final dos anos 90, vem apoiando com muita força as iniciativas sobre participação cidadã.

Ademais, considerando que as informações são referidas as acções que cada OSC realizou, um factor influente no engajamento sectorial pode ser reconhecido no feito que em muitas actividades de “governação” são implicadas diferentes organizações, cada uma na sua área local: existe então um efeito de “sobre representação” destas iniciativas.

Em outras áreas sectoriais – como aqueles da agricultura, da saúde, da educação – as iniciativas das OSC tendem a ter uma concentração territorial maior.

### AS ACÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR SECTORES PREDOMINANTES



so democráticos, como a proposta feita há anos da revisão da lei sobre as próprias ONG, a nova lei de imprensa, que foi retirada do debate na Assembleia da República após intervenção da sociedade civil e a revogação das taxas dos meios de comunicação (Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho)<sup>28</sup>, que eram clara-

mente limitadoras ao espaço cívico;

- Influência na **implementação das leis**, através de iniciativas concernentes à determinação de regulamentos de actuação ou guiões para implementação das leis existentes ou das políticas públicas existentes. Neste âmbito pode-se destacar uma pluralidade de iniciativas, entre as quais:

– A facilitação do processo de descentralização em curso, através da contribuição técnica à definição de

26. CIP & CMI (2021). Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique. Maputo and Bergen, Centro de Integridade Pública and Chr. Michelsen Institute. <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/05/Custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas.pdf>

27. <https://www.masc.org.mz/presidente-da-assembleia-da-republica-recebe-propostas-de-leis-provenientes-da-sociedade-civil>

28. Neste contexto podem ser mencionadas – entre outras – as iniciativas da JOINT e do MISA

guiões sobre os papéis dos diferentes actores públicos.

– A definição de guiões para a realização dos Conselhos Consultivos e dos Observatórios de Desenvolvimento, no contexto da pandemia COVID-19 e a criação de um marco adequado para a gestão da pandemia COVID-19 nos sistemas de educação (ex. guiões sobre o “retorno às escolas”).

– A modificação das modalidades de utilização dos serviços públicos (ex. abolição das limitações de acesso dos usuários aos serviços de saúde devido à sua forma de vestir ou aparência<sup>29</sup>).

- Influência na **revisão das leis** através de iniciativas relativas à oferta de informações e conhecimentos. Um exemplo é o da revisão da lei de terras, em que as OSCs estão envolvidas na realização de estudos ao nível das províncias e em parcerias com o governo nacional;
- Apoio do fortalecimento da administração pública, através de acções de **capacitação e formação**. Por exemplo, a capacitação na Lei do Direito à Informação, feita através da parceria do MISA Moçambique com o Ministério da Administração Estatal.

### Monitoramento das políticas públicas, com a finalidade de melhorar a governação ao nível nacional

Neste âmbito podem ser colocadas as muitas iniciativas realizadas aos diferentes níveis de monitoria dos serviços e das políticas públicas, incluindo o Orçamento do Estado e os gastos públicos. Exemplos de monitoramento do cidadão das políticas públicas incluem, entre outras iniciativas:

- A funcionalidade dos mecanismos de protecção social (nomeadamente da distribuição dos subsídios);
- A efectiva implementação de medidas previstas das leis e políticas dos serviços de saúde e educação;
- O acesso aos serviços e às oportunidades previstas nas leis dos serviços para as mulheres.

Neste contexto, podem ser incluídas também actividades de monitoramento e a avaliação, como é o caso de iniciativas como as do FMO de análise (ex ante, em curso e ex post) dos orçamentos sectoriais (agricultura, água, saneamento, dentre outros) e aquelas sobre educação por parte

do MEPT o sobre a protecção social, por parte da Plataforma da Sociedade Civil para a Protecção Social.

Ademais, actividades de monitoramento do gasto público são realizadas em muitos casos no âmbito das iniciativas de “orçamento dos cidadãos”, como aquelas que envolvem algumas municipalidades e alguns distritos das províncias de Niassa, Tete, Cabo Delgado e Sofala.

O monitoramento das políticas públicas, porém, não tem necessariamente a capacidade de influenciar a governação ao nível nacional, dependendo muito da “abertura” das próprias entidades governamentais aos inputs externos. É por isso que muitas vezes, a este nível, a monitoria de políticas públicas desempenha o papel de subsídio às campanhas de advocacia. Ademais, existe a possibilidade de estas actividades, sobretudo a nível nacional, manterem uma forte dependência da disponibilização das informações por parte das entidades públicas envolvidas. A necessidade de manter uma relação de colaboração com as entidades públicas pode implicar em alguns casos formas de autolimitação e de moderação da acção crítica por parte das OSCs envolvidas, assim como a escolha de temas e questões em relação aos quais não existe uma situação de conflito entre os actores envolvidos.

Ademais, nestas actividades é possível observar uma forte liderança por partes das organizações nacionais, que identificam as questões, definem as ferramentas, gerem canais de comunicação com a administração pública, etc. Em muitos casos, as OSCs locais têm um papel de antenas, às vezes ligado à possibilidade das entidades nacionais canalizarem recursos financeiros através de projectos. Esta situação pode produzir um efeito paradoxal: iniciativas que, pela sua própria natureza, deveriam ser contínuas e permanentes, são realizadas de uma forma descontínua ou ocasional; quando recursos externos estão disponíveis.

### O apoio à governação local e à administração pública local, através de mecanismos e iniciativas de micro governação

A par das iniciativas mencionadas, encontram-se ao nível das províncias, dos distritos e mesmo das comunidades uma grande variedade de iniciativas de colaboração entre a entidades públicas e OSCs, incluindo:

- Iniciativas de monitoramento da prestação dos serviços (monitoramento comunitário);
- Iniciativas de melhoria da prestação dos serviços e de melhoria da capacidade dos serviços de responder às demandas (social accountability, cartões de pontuação comunitária, rastreios dos gastos públicos, etc.);

- Iniciativas de gestão de infraestruturas e de recursos comunitários (ex. comités de saúde, conselhos de escola, comités florestais);
- Iniciativas de gestão e mitigação de conflitos ao nível local, incluindo a cooperação na protecção dos direitos (em particular das mulheres e das crianças);
- Iniciativas de participação no funcionamento da administração pública, no âmbito dos espaços institucionais existentes, tais como os processos de “orçamentação participativa”, os “conselhos consultivos”, os “observatórios de desenvolvimento” (é importante assinalar que a participação dos actores colectivos locais nestes espaços tem normalmente pelo menos três vínculos: a orientação dos administradores locais, a disponibilidade de recursos, a capacidade das OSC de advogar ao nível local para que os fóruns sejam realizados e sejam abertos).

Estas iniciativas podem ser tanto “completamente” locais – envolvendo sobretudo grupos parcialmente informais, organizações comunitárias e ONGs locais, assim como vinculadas a iniciativas maiores, a nível provincial ou nacional, que envolvem – junto com as entidades locais – ONGs nacionais e internacionais, com papéis de assistência técnica e de reforço dos actores locais.

Alguns assuntos que emergem de uma forma evidente em relação a estas iniciativas são: a) a dependência e a vulnerabilidade em relação a dinâmicas locais – da política, dos conflitos e dos interesses particulares – sendo que as iniciativas podem ser bloqueadas pela emergência de condições de insegurança ou pela falta de apoio por parte das autoridades públicas; b) uma sustentabilidade limitada – em alguns casos as iniciativas dependem de recursos disponibilizados por programas e projectos “externos”, desta forma, com risco de parar antes da sua finalização; em outros casos, dependem do compromisso voluntário de um número limitado de activistas, ao mudar das condições de vidas destes próprios activistas, as iniciativas podem parar.

Entre as soluções encontradas em relação a estes riscos podem ser assinaladas:

- A criação de redes locais, ao nível de distrito e da província, que asseguram um apoio mútuo entre as entidades e a possibilidade de aceder a uma pluralidade de fontes de recursos, mesmo simplesmente em termos de capacitação de novos activistas (é o caso por exemplo da Rede UDAJA, na província de Inhambane, ou das redes dos comités de monitoramento comunitário independentes mobilizadas no âmbito das actividades da Plataforma da sociedade civil pela promoção social);

- A criação de vínculos entre actividades de governação/advocacia e actividades económicas (é o caso do apoio ao desenvolvimento de grupos de poupança locais que também são envolvidos em actividades de advocacia, no âmbito da estratégia de “reforço da sociedade civil” do MASC);
- A criação de vínculos estruturados entre entidades comunitárias e administrações públicas como forma de mitigação dos riscos, como no caso de alguns comités florestais envolvidos nas acções de governação dos recursos naturais, com o apoio da ASCUT ou do Fundo Mundial da Natureza (WWF).

Outro elemento que é preciso mencionar em relação a esta modalidade de engajamento é o risco de ter um impacto limitado e temporário: dificilmente as iniciativas de micro governação podem conseguir a transformação das políticas públicas definidas a níveis territoriais e administrativos maiores que aqueles onde estão envolvidas directamente. Apesar deste risco, na maioria dos casos, estas iniciativas têm um impacto positivo imediato e directo nas populações daquele microambiente, o que às vezes as políticas macro não têm. Iniciativas como as mencionadas acima vêm, contemporaneamente, de facto, mudando as condições de vida nas comunidades envolvidas – através da criação de novas oportunidades e da melhora da funcionalidade dos serviços sociais e do controlo público sobre os recursos – e criando uma capacidade de mobilização pública e de “cidadania activa” que, em perspectiva, pode produzir mudanças importantes nos próprios mecanismos políticos, a diferentes níveis.

### A promoção da consciência social sobre assuntos públicos e sobre os direitos reconhecidos

Talvez o papel mais visível desempenhado pelas OSC é o de promover – através de campanhas e da actividade do dia-a-dia – o incremento da consciência social sobre alguns temas e sobre os direitos humanos e de grupos sociais específicos. A comunicação a diferentes níveis – tendo como alvo a cidadania – é, com efeito, uma das funções que as OSC, a todos os níveis, desenvolvem. Os objectos desta actividade de comunicação são na maioria dos casos assuntos de desenvolvimento (ex. higiene, água e saneamento, educação, alimentação e nutrição, uso dos recursos, participação pública dos cidadãos aos processos eleitorais, educação cívica, a violência de género, os casamentos prematuros, a frequência escolar das raparigas, a paz e o diálogo inter-religioso, etc.) e a promoção na opinião pública de direitos já de alguma forma reconhecidos pelas leis. Os exemplos mais típicos são os direitos das mulheres e das crianças, ou os das pessoas com deficiência.

Na maioria dos casos, esta acção de promoção da cons-

29. <https://www.cescmoz.org/index.php/impressao/94-misau-vai-banir-proibicao-de-acesso-aos-hospitais-devido-a-aparencia-ou-vestuario-do-utente?>

ciência social não envolve situações de risco pelos actores envolvidos, porém, raramente desafia os mecanismos de gestão de recursos ou de exercício do poder. Em muitos casos as OSC são, neste contexto, os porta-vozes da administração pública ou dos doadores, em outros, porém, as OSC podem ser portadores das vozes de grupos sociais específicos, que apesar do reconhecimento formal dos próprios direitos ainda são objecto de formas de discriminação, acesso desigual aos recursos, ou da impossibilidade de exercer os direitos.

Em alguns casos esta função de “conscientização social” é preponderante para produzir mudanças sociais, vinculadas às estruturas sociais profundas e ao médio e longo prazos (como, por exemplo, em relação aos assuntos de género). Nestes casos, é frequente que a distância entre os direitos reconhecidos pelas leis ou nas políticas oficiais

e os direitos reais das pessoas sejam ainda muito marcados e que, apesar da acção das OSCs não ficar numa área de “risco” em relação às dinâmicas políticas, possa ficar numa área mais arriscada no que concerne às dinâmicas sociais (por exemplo, o caso das organizações trabalhando sobre o reconhecimento das pessoas LGBT).

#### A prestação de serviços e o alívio da pobreza e dos processos de exclusão social

Sem dúvidas, uma das funções mais reconhecidas nas OSC é a prestação de serviços. Neste âmbito, um papel muito importante é, por um lado, o das ONGs internacionais – que em alguns casos são fornecedoras directas de serviços e em outros assumem um papel principal de canalizadores de recursos e de provedores de assistência técnica e for-

CAIXA 4

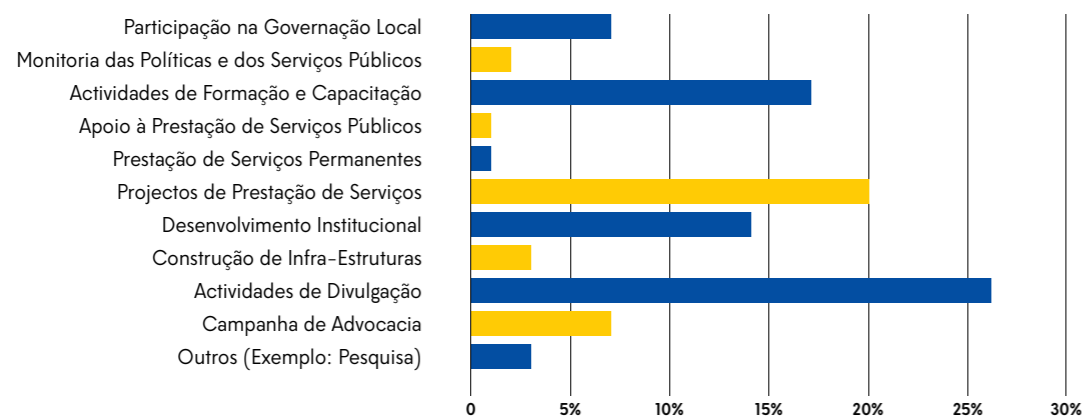
### AS ACTIVIDADES PREDOMINANTES NAS INTERVENÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Um outro elemento que se pode observar, através da análise das acções das OSCs, refere-se à tipologia das actividades predominantes, que é o objecto do gráfico seguinte.

As três categorias de actividades predominantes são as das iniciativas de divulgação (mais de 1 acção em cada 4 fica nesta categoria), dos projectos de prestação de serviços (o que significa serviços que são prestados por um tempo limitado, incluindo aqueles realizados no âmbito das actividades de ajuda humanitária e na mitigação das crises produzidas

por catástrofes) e as de formação e capacitação. As actividades que implicam uma continuidade maior nas relações entre actores, tais como aquelas de desenvolvimento institucional, tem uma difusão muito inferior. Apesar da prevalência de iniciativas concernentes à “governança”, ainda menos difundidas são as actividades que são mais vinculadas a uma relação crítica com os actores públicos e que são dirigidas a melhorar a governança pública. De facto, muitas acções concernentes à governações limitam-se à realização de actividades de divulgação e de formação.

#### TIPOS DE ACTIVIDADES REALIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



mação dos actores locais – e, por outro, o das entidades locais, que de facto são muitas vezes as que concretamente prestam os serviços aos usuários finais. As ONGs nacionais às vezes adoptam um papel parecido ao das ONGs internacionais, ao criarem antenas locais directamente envolvidas na prestação de serviços. Em relação a este papel, deve ser referida a importância das ONG ligadas às entidades religiosas, que são muitas vezes as mais comprometidas com a prestação de serviços de saúde e de educação.

O facto de, em muitos casos, este papel ser assumido por este último grupo de entidades está ligado à sua própria natureza. A prestação de serviços através de projectos não funciona bem, considerando que o efeito de um “serviço” é caracterizado pela permanência temporal: uma unidade sanitária ou uma escola não podem ser abertos e fechados em função dos projectos financiados ou da disponibilidade de financiamentos. Pelo contrário, precisam ter mecanismos de financiamento permanentes. Isto faz com que seja, sobretudo, aquele tipo de organizações que, através dos seus vínculos institucionais ou sociais, consegue manter a continuidade com base na quantidade de recursos disponíveis.

Os serviços prestados pelas OSCs que não têm acesso permanente aos recursos financeiros, porém incluem sobretudo actividades prestadas no âmbito de iniciativas de entidades públicas – é o exemplo das muitas ONGs trabalhando em colaboração com municipalidades e ministérios, ou aqueles serviços que podem ter uma forma mais ou menos “flexível” ou intermitente, ou que não requerem grandes recursos financeiros (é o caso, por exemplo, dos serviços de assistência legal).

#### A discussão sobre assuntos públicos e os processos de governança

Uma função que parece ser quase monopólio das organizações maiores e das baseadas em Maputo é a discussão sobre assuntos de políticas públicas e processos de governança. Assuntos como os vinculados às dividas ocultas, a criação de um fundo soberano, a gestão dos recursos naturais e minerais, os processos eleitorais, os processos de gestão das crises ambientais e sociais, são, sobretudo, objecto de discussão por parte de OSCs nacionais, às vezes com o apoio das ONG internacionais ou das redes internacionais da sociedade civil.

Três factores parecem influir nesta situação: a centralização dos processos políticos e a falta de espaços de diálogo político sobre assuntos “gerais” a nível local; a centralização das capacidades e dos recursos humanos qualificados num número relativamente limitado de organizações; e a vulnerabilidade das OSCs menores e dos seus activistas face às ameaças que podem surgir como “reação à discussão”.

O facto de a discussão sobre assuntos públicos ser desenvolvida sobretudo a nível nacional e por actores nacionais é um dos elementos sobre os quais é baseada a ideia de que só existe uma sociedade civil activa – e com uma visão crítica – apenas em Maputo. Esta ideia também está na origem de algumas situações específicas de “conflito” entre OSC nacionais e OSC locais, como, por exemplo, às divergências entre as OSCs sobre o “Projecto ProSavana”<sup>30</sup>.

Neste contexto, todavia, observa-se o desenvolvimento de novos actores colectivos, quer dizer, entre outros, aqueles que utilizam como meio de mobilização e como mecanismo de articulação entre o grupo promotor da organização e a sua “constituency” as redes sociais. Em muitos casos, estes novos actores são formas de organização informais.

#### A defesa dos direitos, através da advocacia e da protecção legal

Um papel das OSCs em Moçambique, de alguma forma tradicional, é a defesa dos direitos humanos, dos cidadãos em geral e de grupos específicos. Este papel vem sendo desenvolvido através de duas formas principais: a advocacia junto às entidades públicas; e a prestação de protecção legal – ou de litigância nas estruturas do sistema de justiça. Em relação à advocacia junto às entidades públicas podem ser mencionadas:

- As iniciativas realizadas ao nível local, nos distritos e nas províncias, para solicitar acções públicas relativas à prestação de serviços ou à tutela dos bens comuns. Neste contexto, pode-se considerar muitas iniciativas como aquelas apoiadas pelo CESC sobre serviços de educação e de saúde, até às iniciativas sobre a utilização dos recursos provenientes da exploração mineira e às voltadas à procura de serviços urbanos e regularização nos assentamentos urbanos “informais” (como no bairro de Mafalala, em Maputo);
- As iniciativas de advocacia ao nível nacional, para protecção dos direitos, como aquelas realizadas pelo MISA na protecção dos direitos de imprensa, de criação de um melhor ambiente par a regulação dos meios de comunicação, ou aquelas realizadas num contexto internacional, por exemplo, através da apresentação de relatórios em contextos tais como o da Universal Peer Review vinculados aos acordos internacionais assinados pelo Governo do Moçambique.

30. <https://adecru.wordpress.com/2016/02/23/comunicado-de-imprensa-do-pro-savana-sobre-o-alegado-mecanismo-de-dialogo/>; [landportal.org/sites/landportal.info/files/Organizações%20da%20Sociedade%20Civil%20do%20Nias...Maputo%20graças%20aos%20dólares%20do%20ProSavana.pdf](http://landportal.org/sites/landportal.info/files/Organizações%20da%20Sociedade%20Civil%20do%20Nias...Maputo%20graças%20aos%20dólares%20do%20ProSavana.pdf); <https://www.pambazuka.org/pt/land-environment/mo%C3%A7ambique-campanha-%E2%80%99Cn%C3%A3o-ao-prosavana%E2%80%9D-considera-fraudulento-o-processo-de>

Em relação à proteção legal é preciso assinalar a acção realizada directamente, através da defesa das pessoas e das comunidades nas cortes de justiça – uma organização activa neste âmbito é entre outras a Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica, o MISA também tem prestado apoio jurídico aos jornalistas – e através da mobilização dos poderes públicos em defesa dos direitos (é por exemplo o caso da solicitação da intervenção do poder judicial na defesa dos menores, uma iniciativa das OSC locais na província de Niassa).

### A pressão sobre o governo para a solução de problemas específicos e/ou locais

Ainda um papel, que é sobretudo desenvolvido por grupos e organizações locais – muitas vezes não formalizadas – é a mobilização de movimentos locais sobre questões particulares (one issue) para fazer pressão sobre a administração pública para que estes problemas sejam resolvidos, sem, porém, solicitar nenhuma mudança substancial nas políticas públicas ou na funcionalidade dos serviços públicos. Neste contexto, pequenos movimentos – que muitas vezes não continuam a existir depois da solução dos problemas levantados – são portadores de interesses e reivindicações de grupos específicos, tais como os moradores ou os comerciantes residentes numa rua ou num bairro, ou como os estudantes e os pais duma escola, ou ainda os usuários de um serviço público.

As demandas e os problemas considerados são então muito vinculados a questões que podem ser resolvidas de uma forma imediata, tais como a possibilidade de ter um melhor controlo da velocidade dos carros numa estrada, as condições de segurança num bairro, o estado da infraestrutura numa escola, a falta de um professor, etc.

As modalidades pelas quais as organizações cidadãs envolvidas desempenham este papel são diferenciadas, desde as discussões e as petições baseadas nas “redes sociais”, até ao uso dos meios de comunicação social, as manifestações de rua e nas instalações das entidades públicas. Muitas vezes, a força destes movimentos está na sua capacidade de atracção dos meios de comunicação social, mais ainda, muitas vezes, estas iniciativas baseiam a sua força na presença de relações pessoais e de formas de relação “patrão-cliente” entre as comunidades – e seus líderes – por um lado, e o pessoal da administração pública, do Governo e dos partidos políticos, por outro lado.

As entidades que desempenham este papel raramente são “integradas” na “comunidade das OSCs” mais ampla. Os movimentos sociais que nos últimos anos emergiram na sociedade moçambicana, como, por exemplo, os movimentos dos estudantes, de alguma forma estão ligados tanto ao desempenho deste papel, como ao desempenho de papéis tais como os de defesa dos direitos e de discussão dos assuntos públicos e das políticas públicas.

### ALGUNS FACTORES QUE INFLUENCIAM OS PAPÉIS DESEMPENHADOS PELAS OSC

O processo de abertura ou fechamento dos “espaços de acção” das OSCs constitui de facto um factor estruturante das próprias OSCs, dos seus mecanismos de funcionamento e da sua própria agenda. Alguns elementos, parte dos quais já foi indicada na explicação dos processos que influenciam a sociedade civil, parecem ser importantes neste âmbito, em particular:

- As nuances e as diferenças no funcionamento das instituições públicas;
- As pressões e as posições dos doadores;
- As relações informais entre os líderes das organizações e os membros do governo e das outras instituições políticas;
- A presença de posições diferentes no próprio partido de governo;
- A presença de interesses em conflito entre administrações diferentes, e nomeadamente entre as enti-

dades vinculadas ao governo nacional e as entidades públicas locais (interesse que no âmbito do actual processo de descentralização parecem ter ainda mais importância que no passado);

- A ocorrência de eventos que requerem respostas que a própria administração pública não tem capacidade de satisfazer ela mesma.

A influência destes diferentes factores muda nas diferentes situações, nos diferentes lugares, e em relação aos diferentes actores envolvidos. O que implica a dificuldade em formular generalizações ou – mesmo em alguns casos – na possibilidade de identificar processos unívocos. Apesar desta situação, pode-se observar a presença de algumas formas principais de engajamento entre os actores: primeiro, uma forma “oportunistamente” – às relações estruturadas

são preferidas relações baseadas em ocasiões e oportunidades; segundo, uma forma “utilitarista” – as relações e a colaboração entre actores são baseadas na possibilidade de maximizar a utilidade por cada um dos actores envolvidos, muitos menos no reconhecimento de um papel, uma função social, ou de um direito estabelecido; terceiro, uma forma de “contiguidade” (ou mesmo em alguns casos de “identidade”) – os actores não colaboram porque têm um reconhecimento mútuo, mas porque pertencem ao mesmo “grupo” e relações informais existem, baseado em experiências partilhadas, em vínculos familiares, ou em outras formas de relação, incluído de influência pessoal e familiar.

Ao mesmo tempo, a falta de pelo menos uma destas três condições pode implicar, facilmente, a impossibilidade das OSC de assumir um papel ou um outro.

CAIXA 5

### AS APOSTAS DO ENGAJAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Considerando os elementos emergentes em relação ao contexto, podem ser identificadas algumas áreas problemáticas cuja gestão e solução dependem do melhoramento da participação das OSC nos processos de governação e diálogo político.

- O reforço da governação pública, em que as OSCs podem oferecer contribuições vinculadas às:
  - Iniciativas de acompanhamento das políticas públicas e da funcionalidade da administração pública, que possam limitar tanto a ineficácia, como as formas de “bad governance” (ex. corrupção, mecanismos de patronagem e clientela, processo de “captura do estado” por parte de actores particulares, etc.);
  - Iniciativas de reforço dos actores e das instituições, através da formação, de input de conhecimento, da mobilização de recursos adicionais, de interligação entre a administração pública e outros actores locais, nacionais e internacionais;
  - Iniciativas de melhoramento da resposta das instituições públicas às demandas cidadãs, e de melhoramento da responsabilidade e da “accountability” das entidades e das acções públicas para com os cidadãos.
- A promoção de uma descentralização efectiva, através das iniciativas das OSCs que visam: melhorar a ligação entre as políticas nacionais e locais; acrescentar a influência das questões e problemas locais na formulação e na gestão das políticas nacionais; criar li-

gações e canais de comunicação entre actores locais e nacionais; promover a aprendizagem das melhores práticas internacionais e a sua adaptação às condições nacionais e locais

- A melhoria da gestão de crises relacionadas com o ambiente, conflitos, catástrofes, tanto através da prestação de serviços, como através do melhoramento dos mecanismos e dos processos de governação. Sobre tudo, considerando que em muitos casos a intervenção directa do governo pode produzir efeitos não desejáveis, como a intensificação dos próprios conflitos, a implementação de acções que são desvinculadas das necessidades locais, o desenvolvimento de processos de clientela, etc.
- A redução das desigualdades, melhorando o acesso aos serviços, a qualidade dos serviços públicos e o desenvolvimento económico local, nomeadamente, através do desenvolvimento da economia social e das empresas. Neste âmbito, um assunto de importância crescente é a digitalização e a necessidade de garantir o acesso à informação e ao conhecimento.

A promoção e o apoio à inovação social e à universalização do exercício dos direitos, através de iniciativas sobre cultura, relações sociais, relações de género, que não sejam limitadas à protecção dos direitos já reconhecidos, mas à promoção de processos de mudança social e cultural concernentes aos papéis de género, às relações de poder, aos mecanismos de legitimação social e as representações sociais.



The background features a vibrant, abstract design with large, overlapping geometric shapes in red, yellow, green, and blue. On the left side, three hands of different skin tones are shown holding white rectangular papers. A vertical red bar is positioned in the center. Three megaphones, each with a red handle and a white body, are arranged vertically, pointing towards the right. The overall composition is dynamic and colorful.

## CAPÍTULO 4

# AS DINÂMICAS LIGADAS AOS PAPÉIS DESEMPENHADOS PELAS OSC: UMA VISÃO DE CONJUNTO

## AS DINÂMICAS LIGADAS AOS PAPÉIS DESEMPENHADOS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UMA VISÃO DE CONJUNTO

No capítulo anterior foram identificados alguns factores que influenciam os papéis das OSC, assim como as suas acções e o seu posicionamento na sociedade moçambicana. Porém, esses factores não são os únicos. Com efeito, para analisar a situação e o desempenho das OSC parece necessário considerar outros diferentes elementos, tais como, dentre outros, as dinâmicas nas quais as OSC estão envolvidas, no seu conjunto, em relação aos diferentes níveis de estruturação e em relação aos diferentes sectores de intervenção.

Um conjunto de processos e dinâmicas interligados pode ser identificado em relação às OSCs no seu conjunto.

### A PREVALÊNCIA DO MODELO ORGANIZACIONAL DAS ONG

Uma primeira dinâmica é a difusão de um modelo organizacional “único”. Apesar da existência de diferentes formas de OSCs e do facto de aquelas que têm o estatuto de ONGs serem um grupo limitado, o modelo organizacional de referência que guia os processos de desenvolvimento das diferentes entidades é aquele das ONGs. Por outras palavras, as muitas associações e OCBs vêem-se como pequenas ONGs e percebem – na maioria dos casos – a sua perspectiva de desenvolvimento institucional em ligação com alguns elementos específicos:

- A formalização e o reconhecimento por parte das autoridades públicas;
- O desenvolvimento de uma estrutura formalizada e estável, com uma “burocracia” permanente;
- O acesso a financiamentos externos, idealmente aqueles dos parceiros de desenvolvimento internacionais;
- O engajamento na implementação acções de “apoio” – como a prestação de serviços, e a implementação de iniciativas de divulgação e sensibilização, etc. – Num território de extensão crescente;
- A disponibilidade de pessoal permanente e que na organização encontra os seus meios de subsistência;
- A profissionalização do pessoal.

Esta perspectiva é de alguma forma própria também às

“empresas” sociais e às entidades que trabalham em sectores de inovação, como os do apoio ao empreendedorismo e o da gestão dos recursos naturais. Também estas organizações se vêem como entidades dependentes dos apoios externos, mais do que da sua capacidade de encontrar recursos através das actividades que realizam e da eficácia destas actividades.

Apesar dos discursos sobre eficácia da ajuda, os critérios da eficácia e da pertinência das acções realizadas, são considerados como menos importantes nas organizações em comparação com os concernentes à capacidade de obter e gerir financiamentos. Neste sentido, uma característica como a “accountability” vis-à-vis os doadores – e os assuntos ligados à presença de sistemas adequados de gestão dos financiamentos – arrisca ser percebida como mais importante que as características vinculadas às capacidades de representar os actores ou de identificar as questões e as soluções mais pertinentes em cada lugar.

Esta mesma perspectiva pode, em alguns casos, ser partilhada pelas redes de organizações – que se vêem não como lugares de diálogo, ou coordenação, ou como ferramentas para representar e amplificar as vozes das OSC participantes – mas como “superorganizações”, ou como entidades líderes de consórcios, nos quais as organizações associadas têm sobretudo um papel de implementadores de actividades.

### A PREVALÊNCIA DAS ACÇÕES BASEADAS EM “PROJECTOS”, O FOCO SOBRE ACTIVIDADES E A FALTA DE CONEXÃO COM OS ACTORES E TERRITÓRIOS

Paralelamente à prevalência do modelo “ONG”, pode-se observar uma prevalência de acções e abordagens “project-based”. Raramente, as iniciativas e as acções das OSC aos diferentes níveis são implementadas fora do marco dos projectos. Isso ocorre mesmo no caso de actividades que por sua natureza são contínuas, como as de monitoria dos serviços públicos, as de advocacia junto às entidades projectos, isto é, iniciativas caracterizadas por:

- Objectivos definidos em termos gerais;
- Outputs definidos em termos de resultados quantificáveis;
- Tempo determinado (com uma data de início e uma data de finalização);
- Recursos determinados – na maioria dos casos correspondente a um financiamento externo.

A prevalência de uma abordagem “project-based” tem

consequências importantes na estruturação das acções das OSCs, nomeadamente:

- As **actividades são o foco das acções**, junto com os seus outputs: tanto na identificação das iniciativas, como na sua implementação, a primeira preocupação das organizações é a definição das actividades e dos seus resultados quantificáveis, com pouca preocupação sobre as implicações das actividades em termos dos objectivos das próprias iniciativas;
- A **localização das acções** depende mais das oportunidades e das condições de praticabilidade das actividades, que da própria utilidade das acções, das demandas dos actores locais, ou da análise dos problemas a serem resolvidos. Decorre disso que se assiste à concentração das acções das OSC num número limitado de comunidades e de distritos em cada província, normalmente em entidades locais capazes de implementar as actividades ou garantir a acessibilidade dos lugares onde as acções devem ocorrer;
- A **escala das acções** das OSCs, que não é limitada por factores estratégicos, como poderiam ser aqueles ligados à possibilidade de ter impacto sobre os processos considerados eficazes na geração de processos de mudança, mas por factores ligados ao financiamento que é possível obter em função dos projectos e por factores relacionado à possibilidade de implementar os próprios projectos (ex. a disponibilidade de escritórios, a disponibilidade de pessoal, a experiência da organização). A prevalência da consideração destes elementos na identificação e na formulação das acções constitui uma limitação da sua capacidade de criar efectivamente processos de mudanças: as iniciativas das OSCs são caracterizadas, na maioria dos casos, por dimensões territoriais e temporais limitadas, que não permitem ter resultados ou mobilizar os actores locais de uma forma sustentável;
- A **falta de eficácia e de pertinência de muitas intervenções**. De facto, em muitos casos as iniciativas das OSC não podem atingir os resultados esperados nos tempos previstos por razões que não estão ligadas à gestão das actividades, mas ao seu próprio desenho. Por exemplo, é o caso das muitas acções de desenvolvimento institucional com uma duração que não considera a complexidade dos processos organizacionais, ou das acções dirigidas às “mudanças de comportamentos sociais” e baseadas em campanhas de divulgação com uma duração limitada. Ademais, em muitos casos as intervenções – tendo uma estrutura rígida e uma gestão centrada em actividades – não têm a capacidade de adaptação, ou mesmo não levam em conta as mudanças que ocorrem no seu próprio ambiente, ou nas relações entre os actores

envolvidos.

### AGENDAS OPORTUNISTAS E TENDÊNCIAS A PERMANECER EM ÁREAS SEGURAS (COMFORT AREAS)

A prevalência de modelos de identificação e gestão das acções “project-based” corresponde a uma relação de dependência mútua, uma dupla tendência visível entre as OSCs:

- A de adoptar agendas baseadas nas oportunidades de financiamento (e então de definir as suas próprias agendas dependendo das dos doadores);
- A de manter-se em “espaços seguros”, isto é, em espaços sociais e em âmbitos sectoriais nos quais os riscos que possam influir sobre a implementação das actividades são limitados e controláveis.

As consequências desta dupla tendência incluem:

- A limitação de inovações nas iniciativas das OSC;
- A tendência a mudar a denominação das acções, sem que mudem a sua estrutura e as suas características, em conexão com as mudanças nas agendas dos doadores;
- Perda de coesão das OSCs moçambicanas e até de coerência na sua actuação, em função de processos políticos nos países dos doadores. Um exemplo disto é que OSC moçambicanas que têm fundos dos Estados Unidos tiveram que abandonar as suas pautas reivindicativas na defesa dos direitos das mulheres, quando durante o Governo do Presidente Donald Trump, nos Estados Unidos foi aprovada a Política da Cidade do México que colocava restrições ao financiamento de organizações envolvidas em questões contrárias à agenda conservadora na área dos direitos das mulheres, como a questão do aborto;
- A tendência a replicar as iniciativas em novas áreas territoriais, não em função das necessidades locais ou de uma análise dos problemas, mas em função das oportunidades de financiamento. Isto é visível, por exemplo, observando o crescimento das iniciativas das OSCs nas áreas de conflito, ou nas áreas de ocorrência de desastres naturais, onde as mesmas organizações locais se encontram muitas vezes em situações de “sobrecarga”, porque são envolvidas na implementação dos projectos de diferentes ONGs nacionais que são realizados onde estas últimas não têm uma estrutura local;

- Uma conexão limitada entre as acções das OSC ao nível local: com efeito, as iniciativas não respondem às demandas ou às necessidades de apoio das iniciativas dos actores locais, mas às agendas ou às necessidades identificadas pelos doadores;
- Um processo de enfraquecimento das iniciativas e dos actores locais; para estes mesmos actores é mais simples e “conveniente” ficar esperando as iniciativas das ONGs nacionais – capazes de captar os recursos dos doadores – que mobilizar-se em novas iniciativas autónomas para resolver os problemas locais.

### AS DINÂMICAS DE FRAGMENTAÇÃO

As dinâmicas concernentes à estruturação das acções das OSC são constituídas por algumas tendências ulteriores relativas ao desenvolvimento das próprias OSCs. Neste âmbito, pode-se observar um processo de fragmentação que tem duas vertentes principais:

- O predomínio das relações verticais entre as OSCs. Estas relações ligam, sobretudo, as grandes ONGs nacionais e internacionais – que definem os projectos e procuram ou canalizam os financiamentos – e as ONGs, associações e organizações comunitárias locais, que assumem sobretudo os papéis de beneficiários ou de implementadores, mas em muitos casos são reproduzidas ao nível local entre “redes”, que funcionam como antenas para captar os recursos e os “projectos” trazidos pelas ONGs maiores e que organizam as organizações menores como executores das actividades;
- A prevalência de relações de competição e de formas de cooperação “limitadas” à implementação de projectos. A competição existe entre as ONGs nacionais e internacionais em relação à possibilidade de ter acesso aos financiamentos dos doadores, e mesmo entre as OSCs locais para desempenharem os papéis de executores e beneficiários. A nível local, a competição pode mesmo influenciar as relações entre redes – funcionando como organizações intermediárias – e ONGs locais que podem assumir a mesma função. As relações de competição são moderadas em função das oportunidades: entre ONGs internacionais quando as oportunidades oferecidas pelos doadores requerem uma “dimensão” maior daquelas que uma organização singular pode ter; entre ONGs internacionais e nacionais, em função da possibilidade de acrescer a atractividade de um consórcio; entre ONGs nacionais quando tem possibilidade de integração de intervenções sectoriais ou da presença em territórios diferentes, etc.



Estas duas dinâmicas envolvem também a agudização das divisões entre as OSCs sobre abordagens gerais e um aumento dos obstáculos à partilha e à transferência de conhecimentos entre organizações diferentes: por um lado, por cada OSC, as abordagens e as metodologias são elementos distintivos que podem ser valorizados em termos de atractividade, tanto em relação aos doadores, como em relação às outras OSCs; por outro, quando as OSCs operam no mesmo “consórcio”, não tem necessidades de construir abordagens unitárias. Pelo contrário, a presença de abordagens diferentes facilita a organização dos papéis, a divisão das tarefas e a divisão dos recursos.

Esta situação cria obstáculos tanto à possibilidade de levar a cabo iniciativas de advocacia junto às autoridades públicas, como à possibilidade de implementar iniciativas de advocacia e de intervenção nos mecanismos de governação fora do quadro de projectos e programas financiados. Finalmente, os processos de fragmentação envolvem uma periferação adicional das organizações de base e dos processos e assuntos emergentes ao nível de base: as relações de dependência verticais de facto incluem não somente a dependência das agendas elaboradas por entidades nacionais e internacionais, mas também a tendência a consolidar mecanismos de transferência de recursos, mensagem, informações, conhecimentos do centro (ou alto) para a periferia (ou baixo). Raramente as ONGs nacionais aprendem a partir das experiências locais e ainda mais raramente veiculam as informações, os conhecimentos, as preocupações e as demandas definidas ao nível local ou provincial para o nível nacional.

A fragmentação neste sentido não é simplesmente um problema de eficiência e eficácia das acções das OSC, mas é um factor de redução da pertinência destas acções e da possibilidade das OSC serem reconhecidas como uma modalidade para melhorar a participação cidadã na governação pública.

### A FALTA DE INTEGRAÇÃO ENTRE ACÇÕES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, INICIATIVAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E ENGAJAMENTO NOS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Outra dinâmica vinculada às anteriores diz respeito à integração entre diferentes acções.

Como foi observado, as OSC desempenham papéis diferentes e realizam actividades de tipos diferentes. O impacto destas diferentes actividades sobre políticas públicas e governação depende da capacidade de veicular, nos processos de formulação e implementação das políticas públicas e nos processos de governação, os conhecimentos, as informações e as indicações estratégicas apreendidos

aos diferentes níveis, não somente através das iniciativas de pesquisa e de análise da realidade, mas também através das acções de prestação de serviços.

As dinâmicas de fragmentação, oportunismo, focalização sobre actividades criam um obstáculo para que a integração entre acções de tipo diferente possa acontecer. Cada organização mantém-se no seu “espaço de conforto” – algumas prestando serviços, outras actuando no contexto das políticas públicas e da governação.

Esta situação influencia também duas outras dinâmicas gerais.

A primeira consiste no desempenho limitado das OSCs nos processos de inovação e mudança social: apesar das muitas acções de “comunicação para mudanças dos comportamentos sociais” e da grande difusão de iniciativas baseadas em acções de divulgação, existe um número muito limitado de organizações empenhadas em processos de mudança social que põem em causa as estruturas existentes de relação e organização social, como – entre outras – aquelas ligadas ao género e à distribuição dos recursos.

São poucas, por exemplo, as organizações que não simplesmente trabalham sobre igualdade das oportunidades entre homens e mulheres, ou sobre violência de género, mas também sobre o reconhecimento dos direitos das pessoas LGBT e da legitimidade das suas demandas. Assim como são poucas as organizações que além de trabalhar sobre modelos de “economia social” põem em causa – de uma forma efectiva – as modalidades de distribuição dos recursos e as políticas de desenvolvimento económico.

Neste sentido, pode-se observar, a par de um desempenho limitado nos processos de inovação social, também a prevalência de uma orientação a renunciar a análises inovadoras sobre o desenvolvimento, voltadas a identificar os factores que obstaculizam processos de inclusão social mais eficazes no contexto nacional ou local, ficando na área de conforto criada pelo reconhecimento universal de formulações, tais como aquelas dos “objectivos do desenvolvimento sustentável”.



**CAPÍTULO 5**

**COMO AS OSC  
RESPONDEM AOS  
DESAFIOS: UMA  
ANÁLISE POR NÍVEIS**

## COMO AS OSC RESPONDEM AOS DESAFIOS: UMA ANÁLISE POR NÍVEIS

### AS OSC DE PRIMEIRO NÍVEL: OCB, ORGANIZAÇÕES DE AUTO-AJUDA E GRUPOS INFORMAIS

#### Quem são as OSC de primeiro nível

Como já mencionado, as OSCs de primeiro nível compreendem as organizações de base, tais como as organizações comunitárias de base (OCBs) e as organizações de auto-ajuda. Estas organizações podem ser formalizadas, tendo, por exemplo, o estatuto jurídico de associação, ou um dos diferentes estatutos definidos em relação aos grupos de utentes dos serviços públicos (como as associações dos pais e os comités de saúde), ou ser informais. A dimensão pode variar bastante, mas normalmente estas entidades têm um âmbito limitado e estão ligadas a uma área territorial específica, quer seja uma comunidade ou um bairro.

A característica determinante deste grupo de entidades é o facto de que existe uma identificação entre os activistas e os membros das organizações e os seus beneficiários. As pessoas que se organizam e se mobilizam nestas organizações não têm o objectivo de apoiar outras pessoas ou outros grupos sociais, ou de prestar serviços profissionais, mas o de enfrentar os problemas que afectam a eles mesmos e às suas comunidades.

Considerando esta característica fundamental, é possível reconhecer como de primeiro nível um grupo muito diversificado de actores, que inclui:

- Grupos de usuários dos serviços públicos, de acordo com o quadro institucional existente (por exemplo, conselhos de escola e comités de co-gestão da área de saúde);
- Organizações comunitárias criadas como um instrumento para promover a participação dos cidadãos em projectos das ONGs ou de outros intervenientes externos, como entidades públicas e entidades internacionais;
- Grupos locais criados como base para actividades de geração de renda ou outras actividades económicas, incluindo, por exemplo, os grupos de poupança (tanto formais como informais);
- Iniciativas locais e grupos comunitários autónomos, que se envolvem com as autoridades públicas, reivindicando serviços e soluções, muitas vezes em relação

à gestão de um problema específico (one issue), mas que tem uma relativa autonomia;

- Grupos locais de pessoas envolvidas no uso dos mesmos recursos, centrados na gestão de recursos locais (água, espaços de mercado, espaços florestais, lagoas e outros lugares de pesca, etc.);
- Grupos locais que se dedicam à actividades culturais, desportivas, festivas, etc. – muitas vezes composto por jovens;
- Grupos locais criados no âmbito das comunidades religiosas, para realizar actividades de culto, festas e celebrações locais, actividades de solidariedade e caridade, sem ter ligação institucional com as igrejas ou as mesquitas;
- Grupos locais envolvidos na gestão das infraestruturas comunitárias (poços, chafarizes, estrada, limpeza pública, saneamento);
- Grupos de jovens, de mulheres e grupos de auto-ajuda entre pessoas que partilham os mesmos assuntos e que se reúnem para facilitar o acesso à oportunidades e serviços (ex. pessoas com deficiência, pessoas com as mesmas doenças, estudantes, mães de família, etc.);
- Grupos locais – com autonomia jurídica e financeira – de associações nacionais e internacionais (ex. es-cuteiros).

#### As características emergentes no funcionamento e na acção das organizações

Conforme enunciado acima, entre as entidades que responderam ao questionário um número relativamente pequeno pode ser identificado como pertencente a este âmbito: 36 entidades de um total de 191, incluindo entidades que se autodefinem como associações e como OCB. Mesmo sem nenhuma pretensão de considerar esta pequena amostra como representativa, é possível encontrar nas respostas alguns elementos interessantes para entender as dinâmicas que interessam às organizações de primeiro nível, nomeadamente:

- As actividades são desenvolvidas ao nível local, na maioria das entidades (25) esta dimensão local é referente ao território provincial;
- Somente em poucos casos as organizações têm um foco sectorial (20 das 36 que responderam têm actividades em mais de 5 sectores distintos);

- Os sectores nos quais as organizações são mais empenhadas são: direitos humanos, crianças, mulheres, saúde, água. De facto, estes são os sectores nos quais mais frequentemente as ONG promovem actividades ao nível das comunidades, o que necessariamente requer o envolvimento das organizações locais;
- O tipo de actividade mais frequente consiste na advocacia junto às autoridades locais, acompanhada pelas actividades de mobilização das comunidades e de divulgação nestas últimas. Muitas organizações desempenham tanto um papel de alguma forma activo de governação e diálogo político, como um papel de prestação de serviços no âmbito das iniciativas de OSCs maiores;
- Quase a metade das entidades declaram ter um “plano de acção”, o que denota o facto de terem participado em iniciativas de desenvolvimento institucional. Isto é confirmado também pelo facto de a maioria das organizações terem revisto/mudado os seus estatutos e directores nos últimos anos;
- As ONG internacionais são as principais fontes de financiamento;

Existe entre as organizações uma forte orientação a participar das redes, tanto ao nível local como ao nível nacional. Em muitos casos, trata-se de redes ligadas às ONGs nacionais ou a programas nacionais, o que sugere que as redes são consideradas como uma fonte de oportunidades, de visibilidade e às vezes de financiamento para o fortalecimento institucional;

- Entre os eventos que marcaram o período recente para estas organizações tem – de facto em paralelo – o início de novas parcerias com ONGs e o facto de terem começado a trabalhar sobre novos temas e sectores. Estes dois factos podem estar relacionados com a importância que a relação com entidades maiores tem para as entidades de primeiro nível;
- Na maioria, estas organizações parecem ter uma relação de colaboração com as entidades públicas. Este aspecto, ligado ao facto de que muitas vezes estas organizações têm iniciativas de advocacia sobre os serviços públicos, de alguma forma confirma que – apesar das relações às vezes problemáticas entre as entidades públicas e as OSCs ao nível nacional – ao nível local, existem espaços de abertura, pelo menos em relação à melhoria da implementação dos serviços públicos. Um factor influente neste âmbito é que muitas OCBs trabalham para complementar as acções do Governo nas comunidades locais, criando condições para que crianças tenham assistência social básica, promovendo palestras e sensibilizando para

prevenção e combate ao HIV/SIDA, criando clubes de ambiente e cidadania, promovendo auto-suficiência através da criação de pequenos negócios e formando grupos de poupança e crédito rotativo.

Tendo como base os resultados da web-survey, combinadas com os dados recolhidos nos encontros e nas visitas de campo, há também outros elementos que podem ser apontados em relação às OSC de primeiro nível, nomeadamente:

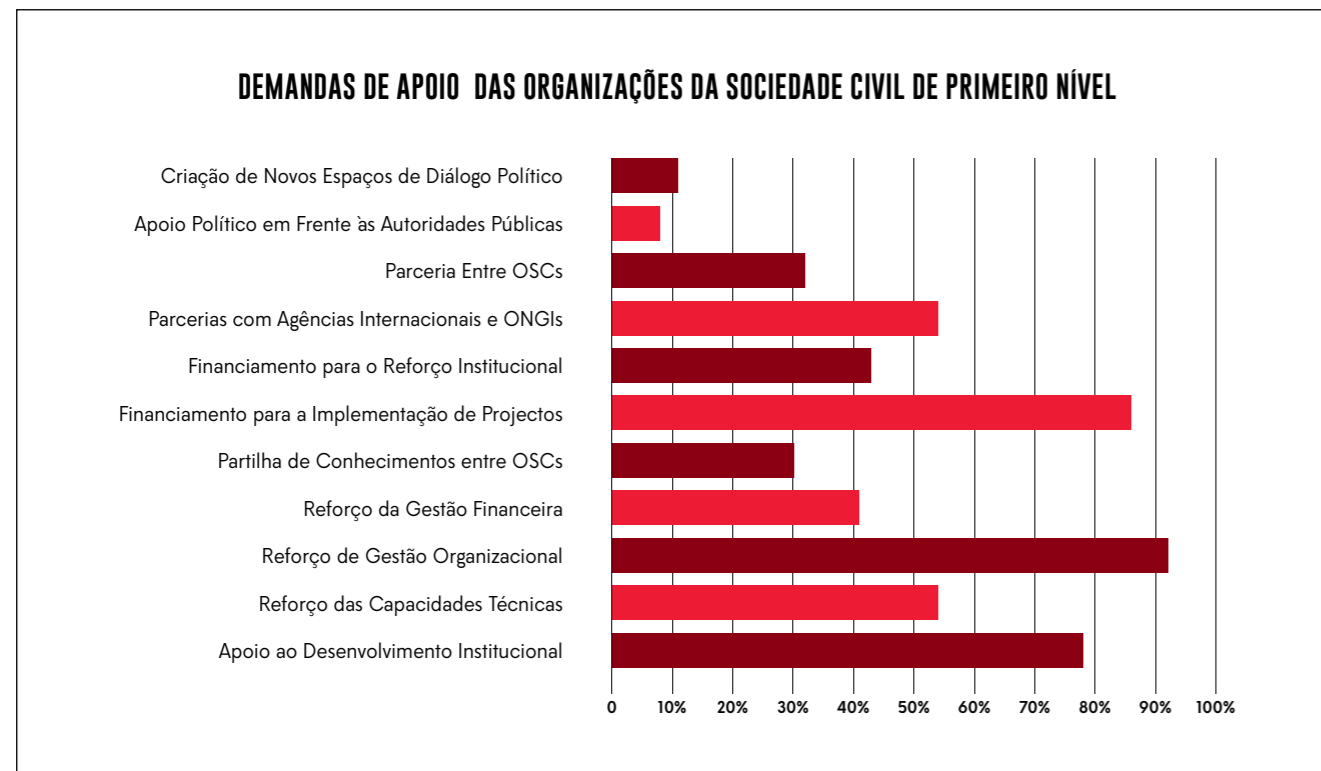
**a.** Um limitado reconhecimento da autonomia das organizações. Apesar das experiências e das capacidades que estas entidades têm e que permite que sejam envolvidas nos projectos e programas das organizações maiores, elas percebem uma falta de reconhecimento, tanto por parte das ONG nacionais e internacionais, que as consideram como simples executoras ou como beneficiárias;

**b.** Uma sustentabilidade económica e financeira limitada: a maioria das entidades depende da canalização dos recursos por parte das ONGI ou das ONG nacionais, e não tem a possibilidade de ter acesso directo a fontes de financiamento como a dos doadores internacionais. A situação actual é que muitas actividades – incluindo as de advocacia e monitoria dos serviços públicos – são realizadas somente nos períodos em que existem recursos financeiros. Uma vez finalizados os projectos, as entidades ficam à espera de novos apoios;

**c.** A falta de capacidades permanentes: as capacidades técnicas e de gestão existem quando há recursos disponíveis e são, na maioria dos casos, muito vinculadas à implementação dos projectos. Por um lado, faltam capacidades para a identificação e a mobilização de recursos de forma autónoma das ONG internacionais e nacionais, por outro, a falta de recursos implica num “turnover” dos activistas e na dificuldade de manter os recursos humanos mais qualificados. O contexto do recrutamento e retenção de pessoal está a mudar por conta da redução geral do financiamento da sociedade civil. Um dos destaques é o fim do Programa AGIR (Acções para uma Governação Informada e Responsável), que constituía uma fonte de financiamento de muitas OSCs, a capacidade de acção e funcionamento destas foi reduzida e o impacto disso é considerado visível na redução do activismo cívico. Mas isso também revela um elemento considerado como preocupante por alguns entrevistados: a falta de um activismo real na sociedade civil e o foco na mobilização de fundos e a visão das OSCs como fontes de sobrevivência pessoal. No dizer de um activista entrevistado no âmbito deste estudo, na sociedade civil “as pessoas começam a meter curriculum vitae quando começa a faltar salário já no primeiro mês”;

**d.** Um factor emergente de fragilidade das OSC de primeiro nível é o acesso limitado à informação, sobretudo por via

FIGURA 7



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

da internet.

Um elemento ulterior, que merece ser considerado, vem da consulta das organizações de primeiro nível através do inquérito. A análise das demandas de apoio confirma a relevância das tendências e dinâmicas gerais mencionadas nos parágrafos precedentes para este grupo de organizações. Como apresentado na Figura 7, as demandas aparecem sobretudo vinculadas à possibilidade de ter mais projectos financiados e, em geral, mais acesso aos recursos financeiros. Demandas referentes à possibilidade de ter mais influência nos processos de governação ao nível local estão quase totalmente ausentes.

Talvez a única demanda que marca uma diferença entre este grupo de organizações e as OSCs de outros níveis, é a forte demanda de apoio no reforço da gestão organizacional e para o desenvolvimento institucional.

**Elementos de inovação**

Apesar das dinâmicas identificadas acima, que denotam uma situação de fraqueza e vulnerabilidade, e que parecem caracterizar a maioria das organizações identificadas neste nível, é preciso colocar em evidência alguns processos de inovação e de melhoramento da resiliência das OSC de primeiro nível, nomeadamente:

- O desenvolvimento – sobretudo ao nível das capitais provinciais – de movimentos e organizações com abordagens inovadoras, algumas até com impacto nacional, que actuam sobretudo através das plataformas digitais (como por exemplo, Txeka, Mulheres Jovens Líderes). Estas entidades são na maioria dos casos independentes dos financiamentos de organizações maiores, mas têm vínculos tanto ao nível nacional, como ao nível internacional com entidades parecidas. Os papéis que desempenham incluem o monitoramento das políticas públicas, a mobilização de movimentos (incluindo iniciativas “não virtuais”), a produção e a difusão de informação, a produção de oportunidades pelas entidades locais;
- Na área de emprego e empreendedorismo é visível a acção de vários influenciadores digitais, palestrantes motivacionais e formadores digitais com programas ligados à transferência de conhecimento sobre gestão financeira, empreendedorismo, mercados de capitais, modelos e planos de negócio. No entanto, nas comunidades rurais ainda não se percebem fortes movimentos ligados à esta temática;
- No âmbito de programas como o PAANE (Programa de Apoio aos Actores Não-Estatais, financiado pela EU em parceria com o Governo do Moçambique) estão-se a experimentar modalidades de apoio às pequenas

organizações e ao desenvolvimento de iniciativas autónomas e sustentáveis a nível local, sobretudo através da ligação entre actividades geradoras de recursos económicos (tais como os grupos de poupança) e acções de análise da realidade local e de advocacia vis-à-vis as entidades públicas. Estas iniciativas, porém, estão ainda numa fase intermédia e é difícil determinar o êxito que poderão ter em termos de melhoramento da autonomia, do reconhecimento e da sustentabilidade das iniciativas locais de participação na governação e no diálogo político.

**AS OSC DE SEGUNDO NÍVEL: ONG E ORGANIZAÇÕES DE APOIO**

**Quem são as OSC de segundo nível**

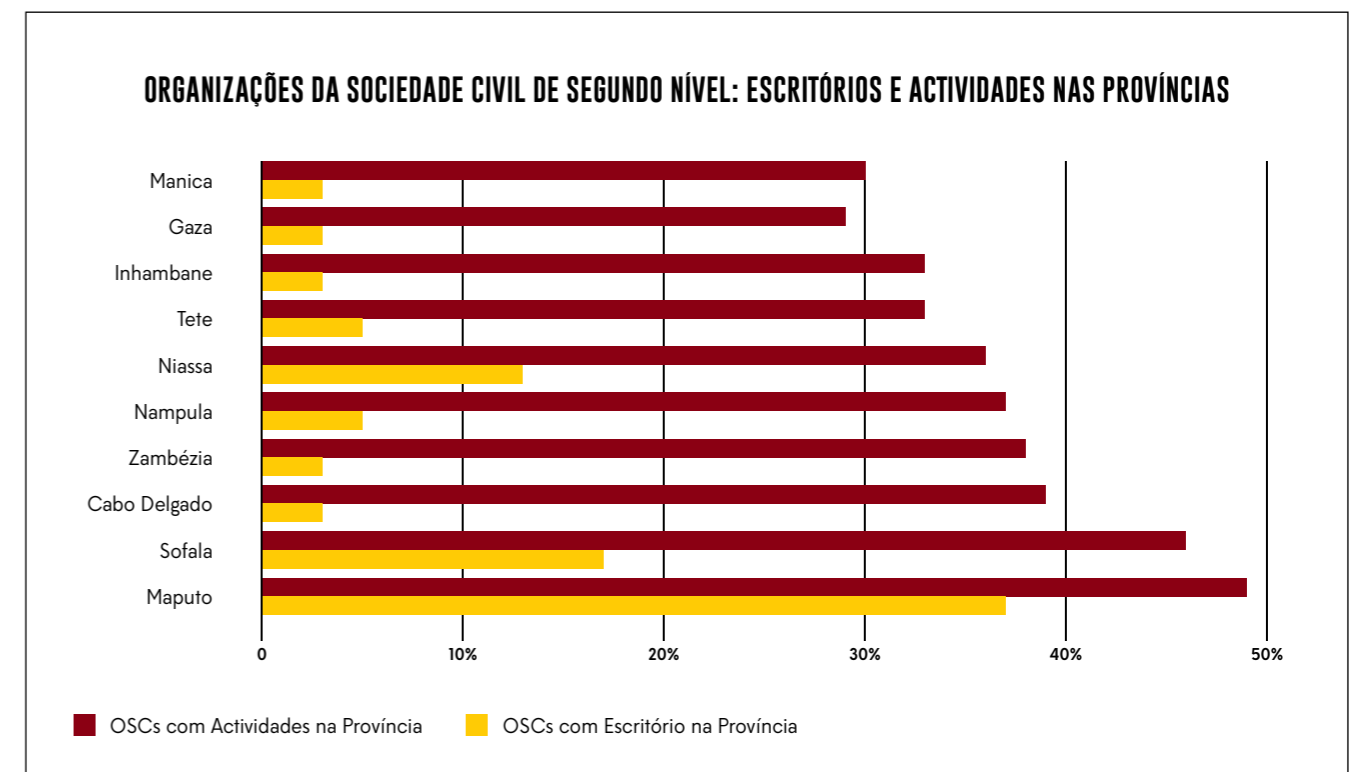
Entre as 191 entidades que preencheram o inquérito, 120 podem ser consideradas como OSCs de segundo nível. Como já foi mencionado, este conjunto inclui as organizações de apoio; isto é, as organizações que realizam actividades com o objectivo de apoiar as comunidades mais carenciadas, as outras OSC, as entidades públicas, o processo de desenvolvimento do país, etc. Consequentemente, neste grupo pode-se encontrar entidades muito diferentes, desde as ONGs de desenvolvimento, até as entidades de investigação, ou as empresas sociais.

Estas organizações trabalham – ou têm a intenção de trabalhar – a nível nacional, em mais províncias, e têm um interesse limitado pelas dinâmicas locais. Como é visível na Figura 8, a maioria destas organizações está baseada em Maputo, mas trabalha em outras províncias.

Embora as organizações que responderam ao inquérito não possam ser consideradas uma amostra representativa, a informação acima permite colocar em evidência uma dinâmica que foi muito discutida nos grupos focais: as organizações locais (tanto de primeiro, como de segundo nível) consideram muitas vezes ilegítima a presença de organizações nacionais que actuam directamente no território, produzindo três efeitos: (i) um agravamento do custo das actividades e das acções; (ii) uma menor sustentabilidade – relacionada com o facto de que muitas vezes somente ficam no lugar no tempo previsto pelos projectos; e (iii) uma dinâmica de competição, não somente sobre os recursos, mas também sobre os beneficiários – que são alvo das acções de actores diferentes, realizadas com abordagens distintas, mas às vezes sobre os mesmos temas – e sobre os recursos humanos (há uma tendência do pessoal qualificado local deixar a sua organização local quando há oportunidades de emprego nas organizações nacionais).

Mesmo tendo um nível superior de especialização, em comparação com as OSCs de primeiro nível, também en-

FIGURA 8



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

tre as OSCs de segundo nível existe uma tendência de trabalhar sobre temas diferentes e de migrar entre sectores diferentes em função das oportunidades que surgem. No caso destas organizações – diferentemente do que acontece na maioria das OSCs de primeiro nível – a tendência principal é a de colocar, ao lado do “tema fundamental” (que é aquele sobre o qual a organização foi criada), outros temas, que servem como especificidades ou como subtemas.

O gráfico seguinte (Figura 9) permite identificar as tendências mais importantes em relação aos temas que cada organização declara ser o seu foco de acção.

O facto de o desenvolvimento comunitário ser o tema mais difundido não surpreende: com efeito, esta definição inclui uma pluralidade de temas que são tradicionais na acção das OSC, tais como o apoio aos agricultores e o desenvolvimento rural. O que pode surpreender, considerando o debate que desde anos existe no país sobre “defesa dos defensores dos direitos humanos” e sobre as ameaças aos activistas dos direitos, é a frequência deste tema: quase 60% das entidades que responderam ao inquérito consideram este como um foco de acção. Uma observação um pouco mais profunda permite ver que as mesmas entidades trabalham em muito casos também sobre direitos das mulheres e direitos das crianças, e sobre saúde e educação.

Mais do que uma focalização sobre alguns temas é possível observar que entre as OSCs de segundo nível existe uma tendência para se apropriar dos temas “mainstream”. A figura 10 acima parece então confirmar de alguma forma:

- O que foi observado em relação à tendência oportunista que parece existir;
- O que foi observado em relação à tendência de ficar em espaços seguros, como aqueles do “mainstream”.

A Figura 9 apresenta também um resultado interessante, quanto mais os temas requerem competências técnicas específicas, tanto menos são as OSCs que os colocam nos seus focos e, ao mesmo tempo, quando um tema pode ser posto em ligação com outros (é o caso de paz, governação, direitos) maior será a tendência das OSCs de se apropriar deste mesmo tema.

**As dinâmicas emergentes**

Como foi discutido, nas OSC de segundo nível é onde as dinâmicas gerais que interessam as OSCs são mais visíveis. Neste grupo de organizações se encontram de uma forma muito marcada as dinâmicas de dependência vertical, de competição, de oportunismo, de concentração dos recursos técnicos e humanos, etc.

Nos encontros e nos grupos focais dados sobre alguns fenómenos emergiram em confirmação destas dinâmicas:

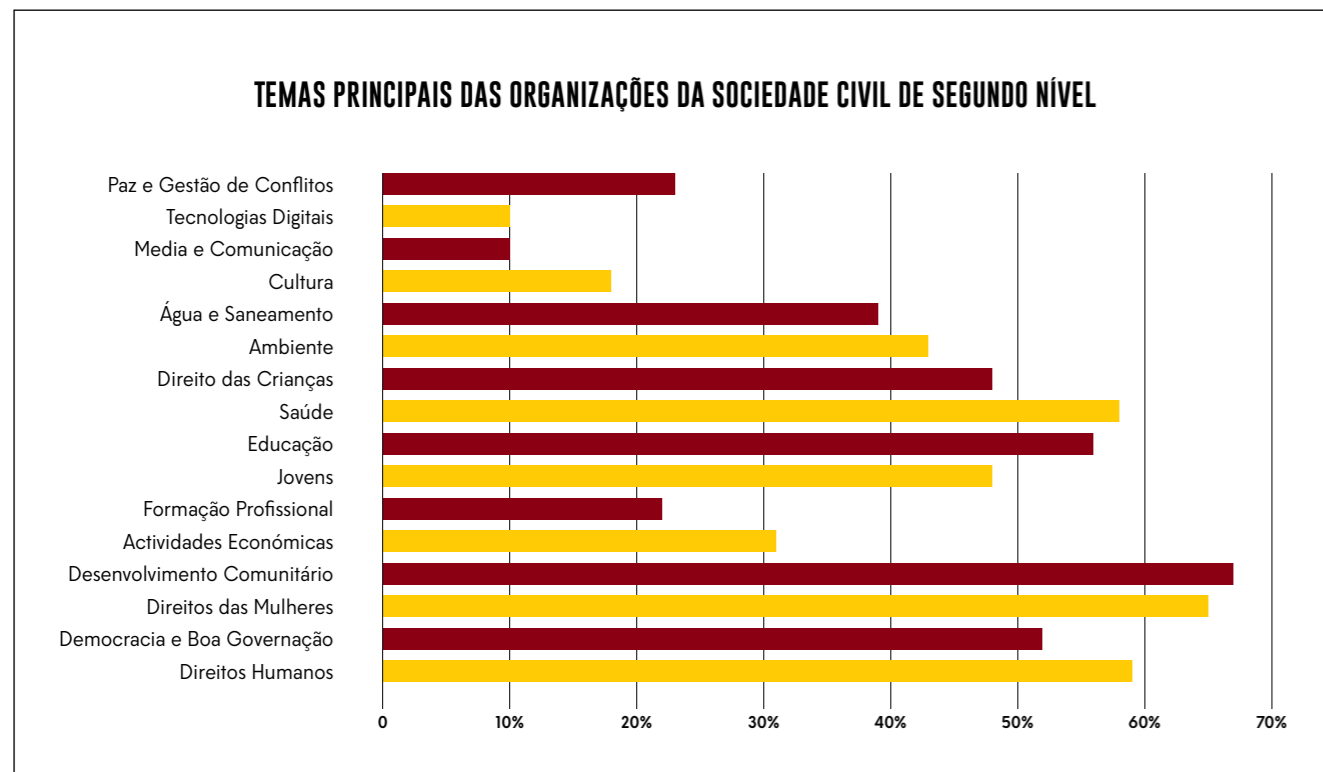
- A maioria das organizações passaram a desenvolver actividades em novos sectores com maior disponibilidade de fundos de doadores como saúde;
- Muitas organizações são apoiadas por ou trabalham em parceria com organizações intermediárias;
- A principal estratégia de sustentabilidade, além de ter projectos financiados, é o pagamento de quotas, mas em nenhuma organização os membros pagam quotas. Em alguns casos as actividades continuam após a finalização dos projectos, quando incluem actividades de produção económicas (mas estas actividades normalmente só interessam aos beneficiários);
- A situação estrutural das organizações – sobretudo ao nível local – é bastante precária, e é frequente que entre um projecto e o outro as organizações tenham que deixar ou mudar os seus escritórios. O facto de os doadores não financiarem nem a aquisição de equipamentos nem a construção de edifícios, é percebido entre os factores mais importantes desta situação. Ainda mais, um factor de fragilização identificado é o facto de os próprios equipamentos adquiridos no âmbito dos projectos muitas vezes não poderem ficar

para uso das organizações;

- Um elemento que é muito evidente em relação a este grupo, e que já foi observado em relação as “actividades” das OSC, é o foco sobre “a implementação das actividades”, combinada à tendência de se envolver em acções nas quais é difícil medir o resultado em termos de mudanças da realidade: como foi observado, as actividades mais frequentes são as de divulgação e de formação. Ademais, as organizações observam que existe uma preferência dos doadores por actividades de divulgação, advocacia ou formação – em comparação com as actividades “concretas” de construção – o que é percebido como encorajamento a reduzir o empenho em actividades que produzem “impactos visíveis”.
- Parece difícil entender, mesmo por parte de organizações de média e grande dimensão, que objectivos em termos de processos podem incluir resultados mensuráveis e que os indicadores de resultados são distintos dos indicadores de “output”.

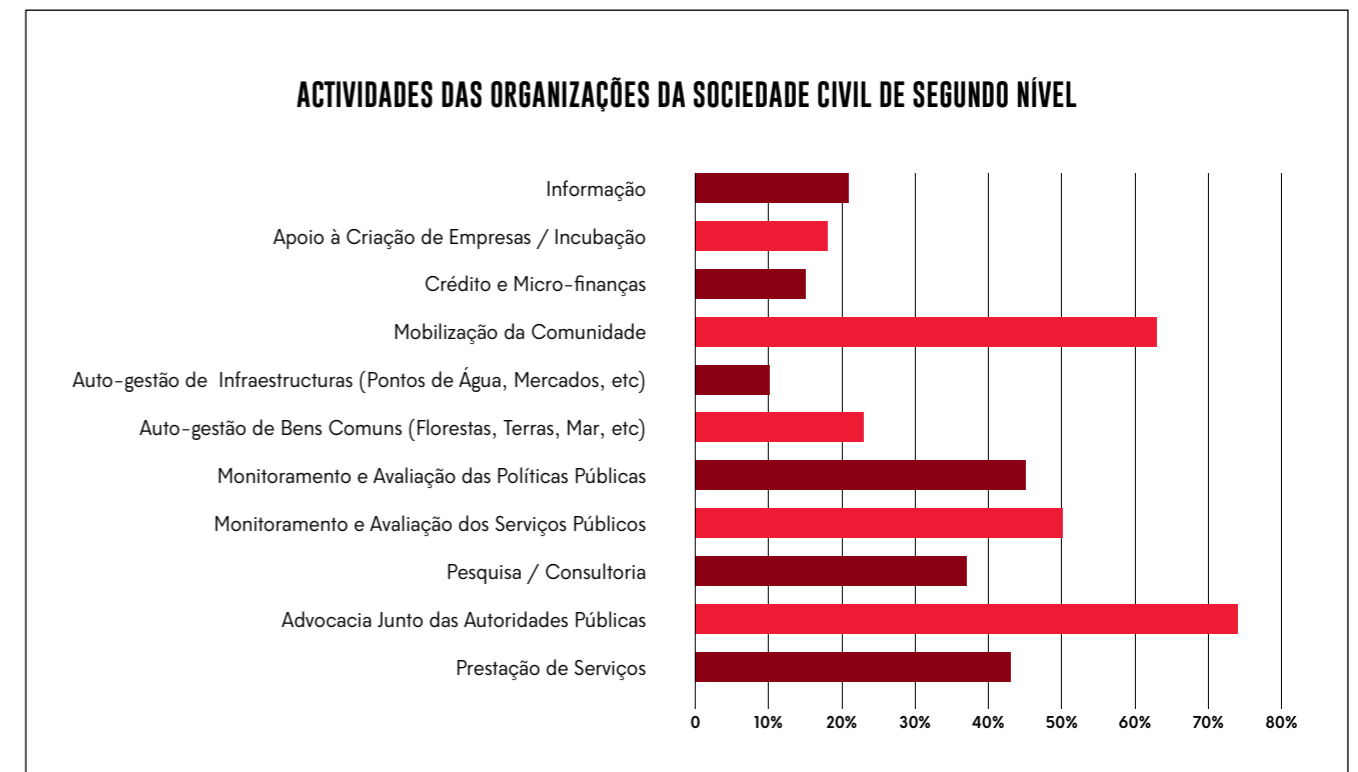
É sobretudo em relação às dinâmicas de adaptação às oportunidades que se pode explicar a tendência visível no gráfico seguinte, relativo à tipologia de actividades que as OSCs de segundo nível declaram nelas estar envolvidas.

FIGURA 9



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

FIGURA 10



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

As actividades mais consideradas são aquelas para as quais existem mais recursos, advocacia e mobilização das comunidades, e depois divulgação e monitoramento dos serviços públicos e das políticas públicas. Com efeito, estas actividades são centrais em alguns dos maiores programas ao nível nacional, tais como o PAANE e o programa AGIR.

É claro que aos termos “advocacia” e “monitoramento” podem ser atribuídos sentidos diferentes. Advocacia e monitoramento dos serviços podem ser realizados com uma visão colaborativa ou com uma visão crítica e isto muda completamente o tipo de relações que são estabelecidas com as autoridades públicas e os outros actores interessados. Os 76% das OSCs que responderam ao questionário têm colaboração com as entidades públicas e julgam que estas relações melhoraram nos últimos anos.

As OSC que denunciam restrição nos espaços para participação na governação e nas políticas públicas, são menos do 25% do total.

A dependência de fontes de financiamento internacionais é muito visível, como resulta do gráfico seguinte (Figura 11).

As fontes de recursos locais são pouco difundidas, na maioria dos casos as OSCs são financiadas directamente ou indirectamente (é o caso das OSCs que têm fundos de

ONGs internacionais) pelas agências de cooperação internacional. A maioria das OSCs tem diferentes fontes de financiamento, com somente 10% dependente de uma só fonte.

Apesar de a maioria das organizações ter acesso a diferentes fontes de financiamento, mais de 40% denuncia uma redução da disponibilidade de fundos ao longo dos últimos anos.

É interessante notar que há uma percentagem significativa de OSCs que têm financiamentos privados (mais de 30%). Porém, estes financiamentos não parecem ter um peso muito importante na definição das agendas das OSCs, a não ser nas poucas que realizam acções de criação e incubação de empresas.

A consulta das OSCs permitiu também observar algumas dinâmicas de melhoria da acção e da própria posição das organizações, nomeadamente:

- Apesar dos problemas de mudança da liderança e de personalização das OSC, em geral pode-se constatar uma melhoria em termos de organização interna e de utilização dos fundos (onde tem disponibilidade de pequenos fundos, as OSC acham ter capacidades de gestão adequadas). Efectivamente, quase 70% das

OSCs que participaram no inquérito estão envolvidas em actividades de fortalecimento institucional, direccionadas à melhoria da governação interna;

- Nota-se uma melhoria da transparência dos processos administrativos, mesmo na relação entre organizações, e uma redução da importância das relações de amizade e de clientela na obtenção de fundos, tanto das ONGs maiores, como dos doadores.

**Os pedidos de apoio**

Os pedidos de apoio reflectem muito claramente as dinâmicas identificadas. O interesse principal das OSC é o financiamento dos projectos.

Em segundo, terceiro e quarto lugar encontram-se demandas muito vinculadas à primeira: reforço institucional, parcerias com ONGI e organizações internacionais, fortalecimento das capacidades técnicas.

Todas aquelas que podem ser demandas vinculadas à possibilidade de desempenhar um papel activo no diálogo político e nos mecanismos de governação pública são interessantes para uma percentagem muito limitada de organizações: entre 10% e 20% das organizações.

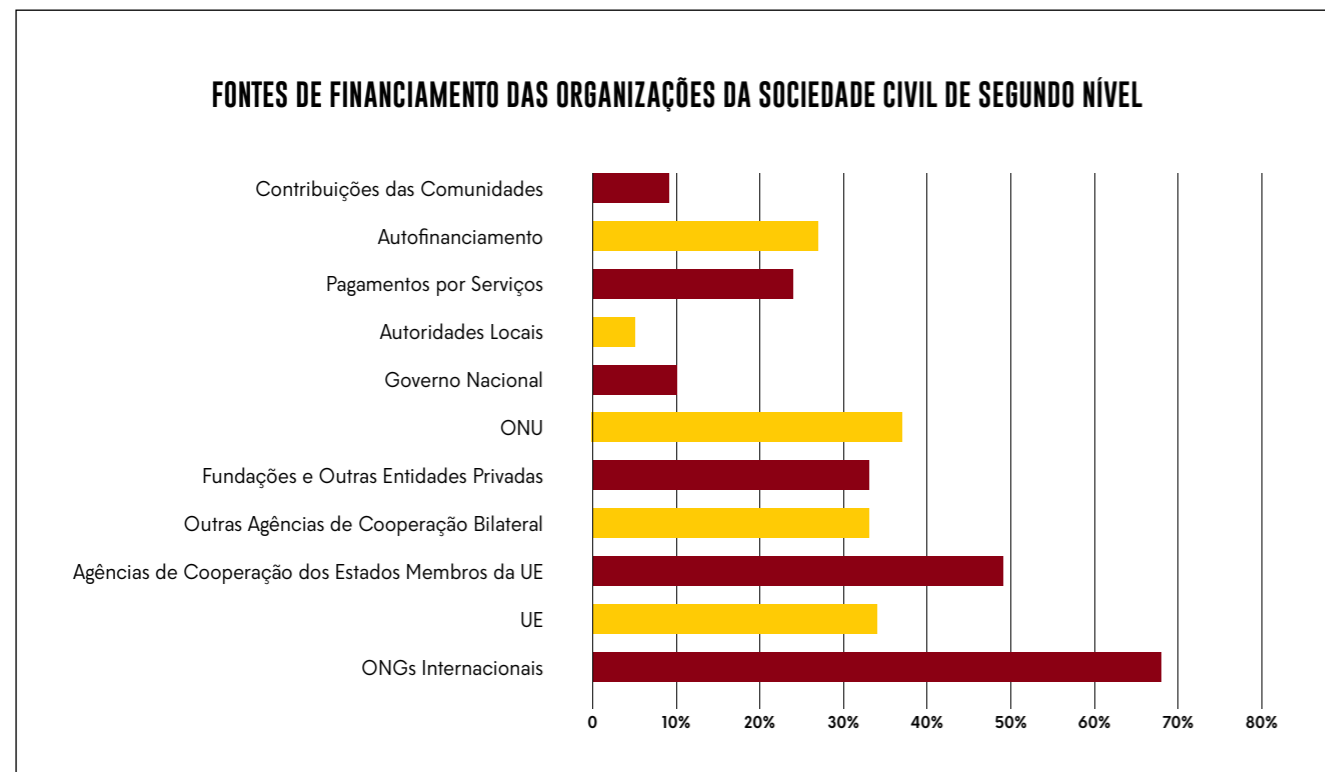
**As grandes OSC nacionais**

No âmbito das organizações de segundo nível cabe colocar também algumas grandes entidades nacionais, que estão em anos recentes a assumir um papel importante sobre três diferentes vertentes:

- A definição de estratégias de desenvolvimento da sociedade civil, em conjunto com alguns think tanks, e a promoção de uma reflexão sobre o papel das OSC;
- O reforço de organizações menores e organizações de base, com uma abordagem de criação de mecanismos locais de governação e de influência sobre políticas públicas e sobre a prestação dos serviços públicos;
- O fomento de iniciativas de advocacia e apoio à governação, ao nível nacional, tendo como interlocutores o governo e as instituições políticas;
- A canalização de recursos dos doadores internacionais, através da criação de esquemas de financiamento em cascata ou de iniciativas que integram acções de reforço institucional e apoio financeiro as iniciativas.

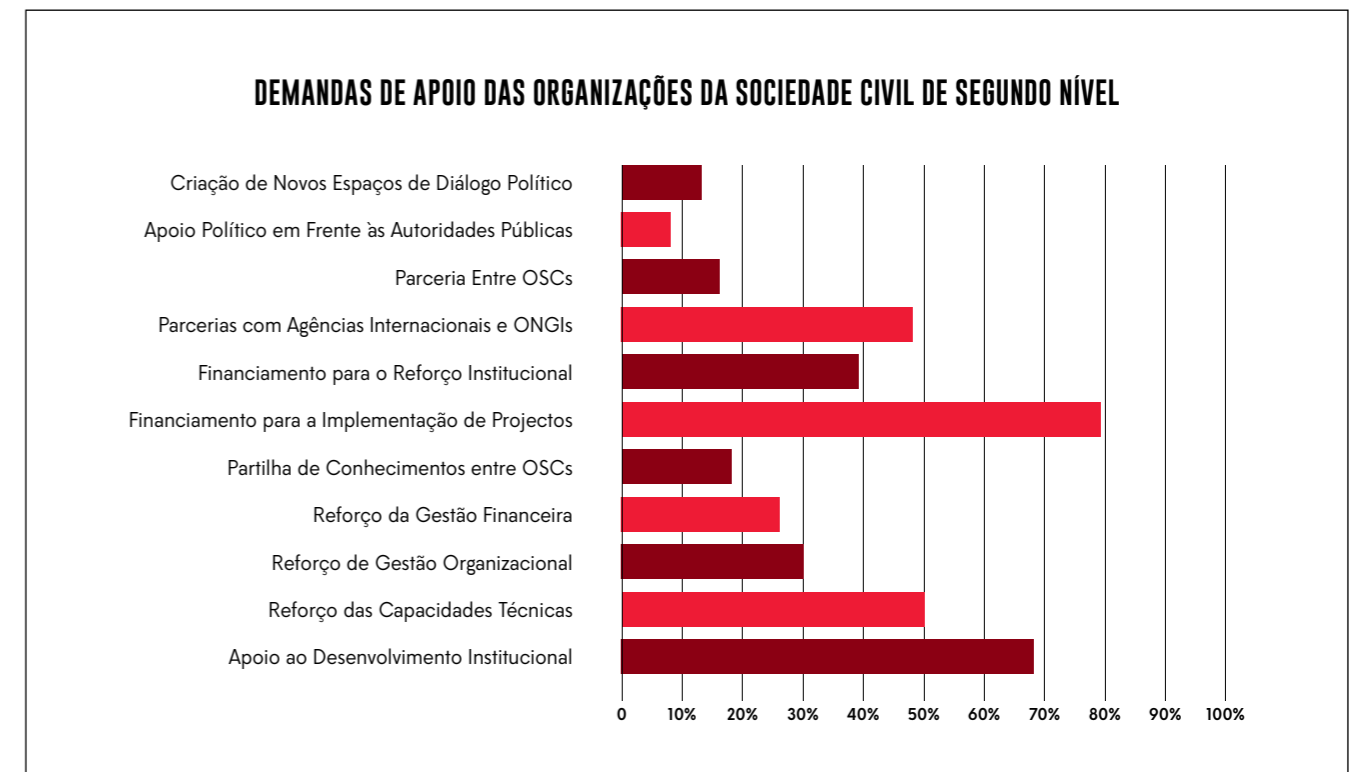
Duas organizações têm muita visibilidade e estão a assumir um papel de guia das outras, nomeadamente o CESC

FIGURA 11



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

FIGURA 12



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

(Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil)<sup>31</sup> e a Fundação MASC (Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil)<sup>32</sup>.

Nos dois casos trata-se de entidades que de alguma forma representam o “resultado” de iniciativas de cooperação internacional, que se têm consolidado como actores nacionais. A legitimidade destas entidades deriva de fontes diferentes: a participação activa nos movimentos e redes da sociedade civil; a capacidade técnica e administrativa, que resulta numa legitimação “técnica” junto ao sector público; a forte relação com os doadores, que facilita o acesso aos recursos, e com os maiores think tanks nacionais, que facilita a manutenção de uma capacidade de reflexão estratégica.

Porém, o risco que estas entidades correm é de serem envolvidas em processos de concentração dos recursos, que podem facilmente gerar situações de conflito, de dependência das agendas dos doadores internacionais e a criação de um “gap” entre estas entidades e a maioria das OSC nacionais.

## AS OSC DE TERCEIRO E QUARTO NÍVEL: AS PLATAFORMAS E AS REDES

### As OSC de terceiro nível

As OSCs de terceiro nível incluem – como foi mencionado – entidades colectivas, tais como as redes temáticas, as redes ou plataformas geográficas. Neste âmbito, podem-se encontrar tanto organizações criadas em função da implementação, da coordenação e da gestão de programas e acções – é o caso das redes vinculadas com as acções das organizações internacionais – como entidades criadas pelas próprias OSCs para partilhar informações e conhecimentos, para fazer lobbying e advocacia, ou para realizar actividades em conjunto. Também podem ser colocadas neste âmbito iniciativas de mobilização de movimentos, que implicam tanto organizações como indivíduos.

Neste grupo coexistem entidades informais e entidades formalizadas – normalmente como “associações”. A duração das entidades pode também ser bastante diferenciada: tem iniciativas permanentes e iniciativas que têm uma duração menor, mais vinculadas a programas ou projectos específicos.

Entre as organizações que responderam ao inquérito encontram-se:

- Plataformas territoriais (ao nível de província e ao nível de distrito), tais como a UDAJA (Rede das Organizações do Distrito de Jangamo, na Província de Inhambane) ou como as Plataformas provinciais das OSC e das ONG presentes em muitas províncias;
- Redes de organizações temáticas (organizações de mulheres, de pessoas com deficiência, de jovens) – tais como a SOPROC – Rede de Protecção da Criança em Sofala, ou como o Fórum Mulher, a Plataforma da Sociedade Civil sobre Protecção Social, a ASCUT ao nível nacional;
- Movimentos sobre assuntos específicos (educação, saúde, ambiente, etc.), como o MEPT (Movimento Educação para Todos), a PLASOC (Plataforma da Sociedade Civil para a Saúde), o ROSC (Fórum da Sociedade Civil sobre os Direitos da Criança), ou como o Fórum de Monitoria do Orçamento.

Todas as entidades que responderam ao inquérito e participaram na consulta no âmbito do mapeamento são envolvidas na realização de programas e projectos, muitas vezes como “parceiros” de ONG nacionais e internacionais. As actividades que são realizadas nestes programas incluem o monitoramento dos serviços públicos (educação, saúde, protecção social, acesso das mulheres aos serviços, etc.) e das políticas públicas (ex. rastreio dos gastos públicos), a realização de actividades de advocacia e de apoio à governação (ex. organização da participação nos conselhos consultivos e nos observatórios de desenvolvimento), a realização de actividades vinculadas à definição dos alvos de actividades de serviço e de assistência aos actores vulneráveis, como – por exemplo – aos órfãos e às crianças vulneráveis, a realização de actividades de divulgação.

Na maioria dos casos, estas organizações desenvolvem um papel directo de gestão ou assumem um papel de intermediação e coordenação entre um actor externo (ONGI, ONG nacional) e entidades locais, pequenas organizações de segundo nível e organizações de primeiro nível.

### As dinâmicas emergentes

Ao lado das dinâmicas já apresentadas, relativas ao conjunto das OSCs, nas actividades de consulta realizadas aos diferentes níveis emergem algumas dinâmicas específicas a este grupo de entidades:

- a. Um processo de proliferação das plataformas, sobretudo temáticas, em função dos temas emergentes nas agendas dos doadores e no “discurso” sobre desenvolvimento. Entre outros: novas redes estão a ser desenvolvidas sobre género, ao lado daquelas mais antigas, que tem em Moçambique um historial que data desde a Conferência de Beijing; distintas

redes – lideradas por entidades com abordagens parcialmente diferentes – estão a ser desenvolvidas sobre mudança climática e ambiente; diferentes redes foram criadas sobre crianças, educação, nutrição, saúde, na maioria em conexão com programas e projectos específicos, incluindo aqueles realizados em conjunto entre organizações internacionais e governo do Moçambique;

- b. A proliferação entre plataformas e redes é em alguns casos ligada à presença de conflitos, as vezes relativas às funções de liderança nas próprias redes. Existe uma tendência das organizações maiores – que muitas vezes são activas, tanto na implementação de projectos/programas como na mobilização de iniciativas de advocacia – a criar as suas próprias redes;

- c. A influência de algumas organizações pode estar a levar a uma tentativa de uniformização do que pode ser o modelo de actuação das organizações da sociedade civil, o que acaba por gerar alguma resistência a outras formas de actuação. A participação em redes e plataformas evidencia mais essas tendências, porque cria espaços para comportamentos menos democráticos, como a tentativa de uniformização e resistências à aceitação da diversidade entre as OSCs. Por exemplo, uma instituição de pesquisa referiu-se às dificuldades que tem em mostrar às outras OSCs que o seu âmbito de trabalho não implica necessariamente participar em todas as campanhas de advocacia da rede de que faz parte, principalmente atendendo que estas nem sempre são baseadas em ideias que reúnem consenso;

- d. As redes geográficas existem em quase todas as províncias e em muitos distritos, mas em muitos casos têm uma vitalidade limitada. As redes mais activas são: a) aquelas envolvidas em programas e em projectos (que em algumas formas parecem trabalhar como organizações individuais, mais que como entidades colectivas de representação/acção conjunta), e b) aquelas dos locais onde os espaços de diálogo e concertação entre administração pública e actores não-governamentais (conselhos consultivos, observatórios de desenvolvimento, etc.) estão sendo relançadas e revitalizadas;

- e. Como já mencionado, é visível uma focalização sobre a implementação de projectos e programas, com funções de coordenação ou organização das organizações que participam das entidades, em detrimento das acções e iniciativas de partilha de conhecimentos e informações e de advocacia/influência sobre políticas e decisões públicas;

- f. Na maioria dos casos, as redes e as plataformas dependem dos financiamentos dos doadores, mais do que da contribuição dos associados (o que explica o foco sobre projectos). Porém, em muitos casos as plataformas e redes provinciais foram criadas no âmbito de programas públicos de desenvolvimento local (ex. fundos de investimento e

iniciativa local), e foram enfraquecidas quando estes programas terminaram;

- g. A participação em redes e plataformas é generalizada entre as OSCs. Organizações que não participam em redes/plataformas são quase inexistentes. A participação dos associados parece ser em muitos casos vinculada à possibilidade de ter acesso aos recursos, incluindo financiamentos, visibilidade, formação. Como resultou também das declarações das OSC sobre as suas demandas no âmbito do inquérito, as funções de protecção e solidariedade face às ameaças externas, as de partilha de conhecimentos, e as de iniciativa sobre políticas públicas, não são muito importantes pela participação das OSCs. Estas funções são talvez mais importantes pelas organizações que lideram as próprias redes;

CAIXA 6

## AS PLATAFORMAS E AS REDES EM ALGUMAS PROVÍNCIAS

Em **Tete** existe o Fórum das ONGs de Tete (FROPONGE), que é o mais antigo e coordena todas as organizações da província, assim como compreende as plataformas de nutrição, da saúde e diferentes grupos temáticos. Também existe a Plataforma da Sociedade Civil (PLASOTE), que não tem áreas definidas, mas resulta de um projecto ligado a área de boa governação e por isso tem interesse em reactivar os Observatórios de Desenvolvimento.

Na província de **Gaza** existe o Fórum das ONGs de Gaza (FONGA) que perdeu a sua relevância e credibilidade após o assassinato do antigo Coordenador Geral Anastácio Matavele.

Na **Zambézia** as OSC estão organizadas em Fóruns, sendo o Fórum das ONGs da Zambézia (FONGZA) e Plataformas (OSC, Governo, Sector Privado, Comunidades), esta última financiada pelo FNDS com fundos do Banco Mundial. Reúnem em Observatório (Observatório de Desenvolvimento) liderado pelo Governo. O Governo presta contas a sociedade civil – iniciativa da sociedade civil. As OSCs prestam contas ao Governo apresentando a lista de projectos e orçamento previsto – iniciativa do Governo. A plataforma, presidida pela RADEZA (Rede das Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Zambézia) está dividida em diferentes áreas temáticas e realizam sessões plenárias frequentes. O FONGZA reportou que a situação deste fórum se deteriorou por causa da limitação das suas funções ao organizar as OSCs para participar em poucos encontros anuais, sem ter acesso aos recursos.

31. <https://www.cescmoz.org/index.php>; 32. <https://www.masc.org.mz/sobre-nos>

**h.** O facto de ter membros não parece estar vinculado à legitimidade social das plataformas, nem ser um factor de maior legitimidade. Sobretudo no caso das redes/plataformas sectoriais, em muitos casos as organizações associadas às plataformas declaram ter interesses que não são integrados nas agendas das próprias plataformas e denunciam a existência de uma forte distância entre a plataforma (e a sua liderança/secretariado) e as entidades associadas. Esta distância parece ser maior nos casos em que as plataformas têm uma legitimação “oficial” como representantes das organizações vis-à-vis as estruturas estatais (como é por exemplo o caso da CTA no âmbito das entidades que desempenham actividades de apoio ao empreendedorismo e a criação de empregos);

**i.** Existe, em muitos casos, uma tendência de substituir uma legitimação social, enquanto representantes, por uma legitimação funcional, como de fornecedores de serviços e de oportunidades aos associados. Esta tendência alimenta a orientação e a participação oportunista das entidades associadas e enfraquece a capacidade das plataformas de ser veículos de influência nos mecanismos de governação e de formulação/gestão das políticas públicas;

**j.** Apesar da sua transformação em “organizações”, sobretudo no caso das redes com base territorial, na maioria dos casos estas entidades continuam tendo fragilidades importantes na perspectiva organizacional, da governação interna e da capacidade de gerir recursos. Esta situação é causa de uma fragilização ulterior, porque em muitos casos implica o surgimento de conflitos entre os participantes envolvidos na implementação de projectos e programas.

#### As OSC de quarto nível: plataformas e redes multisectoriais

No quarto nível encontram-se normalmente as organizações gerais da sociedade civil, que têm finalidades vinculadas à advocacia sobre questões gerais (tais como os processos políticos e de ordem constitucional) e sobre as questões que envolvem todas as OSC, sem vinculação com os seus interesses sectoriais ou geográficos, como é no caso da discussão das leis que regulam o registo e o funcionamento das diferentes categorias de OSCs.

Este papel, sobretudo em relação à legislação das OSC – que foi um objecto de discussão ao longo dos últimos 5 anos – foi um assunto central na criação da JOINT e na sua actividade. A JOINT – que teve o seu evento inicial na Conferência Nacional da Sociedade Civil de 2012 – representa, com efeito, no momento actual, a única entidade que, no contexto de Moçambique, pode ser considerada como “de quarto nível”. Esta organização – que se define como “liga das OSCs” – é parceira de redes e plataformas internacionais, como Forus e Civicus, e tem membros

em todas as regiões do país. Apesar de ser a única rede nacional, o número dos membros é no momento actual bastante reduzido (40). Isto é também devido ao facto de incluir entre os seus membros tanto entidades individuais – como por exemplo, Kulima, OREC, GDI, Justa Paz, CMA, KHANDLELO ou LIVANINGO – e entidades colectivas como redes e confederações, tais como, entre outras, ASCUT, FORCOM, PSCM-PS, ROSC, FONGA, etc. Além das organizações identificadas como membros da JOINT, a própria Joint foi promotora da difusão de um código de autorregulamentação entre as ONG, que foi assinado por 203 organizações.

Em 2019 a JOINT desempenhou um papel de coordenação e guia na montagem de um projecto de acompanhamento das eleições. Outras iniciativas que cabe assinalar são a colaboração com ASCUT sobre a governação dos recursos naturais e o projecto “amigos da cidadania” (com foco no monitoramento das leis sobre acesso à informação e sobre recursos mineiros).

Em relação à JOINT parece possível identificar algumas dinâmicas:

**a.** Uma legitimidade em discussão. Apesar de ser a única organização que está a ter um papel de “mobilização” das OSCs como um conjunto, incluindo através da organização de conferências nacionais da sociedade civil, o papel e a formação da JOINT são objecto de discussão e algumas das maiores organizações da sociedade civil moçambicana, mesmo que tenham com a JOINT uma relação de colaboração e mesmo de parceria activa, não são membros desta entidade;

**b.** Apesar do facto de ter membros em diferentes regiões, a JOINT vem sendo vista como uma organização vinculada às entidades baseadas em Maputo. Ademais, a ligação com entidades internacionais como Civicus e Forus não é percebida como um elemento de legitimação ou de enriquecimento, mas quase ao contrário, como o sinal de uma distância entre os interesses da organização e os das OSCs nacionais, sobretudo, de fora de Maputo;

**c.** Apesar de ter objectivos gerais, a JOINT ainda está muito dependente da implementação de projectos e dos recursos dos doadores.

Além da JOINT, é importante anotar a existência de novas iniciativas como a “Aliança Moçambicana da Sociedade Civil C-19”, que tendo como ponto de partida os problemas vinculados à gestão da pandemia de COVID-19 foi-se desenvolvendo como uma campanha de advocacia da sociedade civil sobre os processos de governação a nível nacional. Da Aliança participam actualmente 52 organizações, incluindo muitas que também participam da JOINT, e 51 pessoas reconhecidas entanto que líderes das OSCs.

CAIXA 7

### A PLATAFORMA JUNTOS!

Criada em 2014, a iniciativa Juntos! é uma plataforma que reúne 20 OSC que trabalham nas áreas da saúde, educação, direitos das mulheres, direitos das crianças e activismo. Dentre os parceiros estão: nove organizações da sociedade civil, seis redes de aproximadamente 40 organizações cada, duas universidades e três fundações, para além da Fundação Aga Khan e da Fundação La Caixa, que foram as criadoras e patrocinadoras da Juntos!

Através da sua actual rede de parceiros, a iniciativa Juntos! espera chegar a centenas de organizações da sociedade civil para desenvolver as competências dos seus membros e dos seus principais parceiros intermediários para que estes ajudem organizações mais pequenas no país. O modelo de administração participativa da rede garante que todos os parceiros estejam em pé de igualdade na tomada de decisões operacionais e que a contribuição externa dos principais agentes em Moçambique seja levada em conta. As Reuniões de Gestão da iniciativa Juntos! nas quais todos os parceiros estão representados, têm lugar a cada dois meses, ao passo que o Conselho Consultivo da rede, que inclui as organizações externas como a USAID e a Microsoft, se reúne uma vez por ano.

Existe também a plataforma Juntos! implementada no país desde 2014, pela Fundação La Caixa e a Fundação Aga Khan, da qual fazem parte, actualmente, 25 organizações da sociedade civil moçambicanas. Esta plataforma realiza, anualmente, desde 2019, eventos como o Reference Event, que é um espaço de diálogo entre as OSCs, o sector privado e o sector público, com o objectivo de contribuir para a melhoria da coordenação no país em acções de desenvolvimento. Desempenha o papel de coordenação e fortalecimento de OSCs e, por via da página [www.juntos-mocambique.org](http://www.juntos-mocambique.org), faz uso combinado de vídeos curtos para transmitir conteúdos e sessões presenciais para consolidação e troca de experiências.

Em relação à Juntos! as dinâmicas identificadas são:

**a.** Mais uma vez, a legitimidade em questão – embora seja mais uma tentativa de criação de um mecanismo nacional, efectivo e eficiente na coordenação das OSC, esta ainda não é uma plataforma representativa da maioria das OSC, tendo como principais membros organizações baseadas em Maputo, mas também tem a legitimidade em questão por ter sido fundada por duas organizações internacionais;

**b.** Apesar de realizar eventos, não está claro o papel dos diferentes actores e nem a agenda comum ou metodologia que pretende adoptar.

### AS ONG INTERNACIONAIS

Um outro conjunto de actores importantes entre as OSCs é constituído pelas ONGs internacionais (ONGI). Como já foi mencionado, as OSCs internacionais são ao mesmo tempo a principal fonte de apoio de muitas OSC nacionais – sobretudo ao nível local – e um competidor no acesso aos fundos dos doadores internacionais.

Em muitos casos, as ONGIs têm uma presença permanente no País e tiveram um papel importante na criação das próprias ONG nacionais; em outros casos, as ONGIs desenvolveram a suas antenas e associações nacionais. Foi assim que se criaram entidades “híbridas”, que por um lado são compostas e dirigidas por pessoal nacional e têm uma agenda nacional, mas por outro continuam tendo vínculos importantes e – em alguns casos – de dependência com ONGs que têm a sua agenda, as suas fontes de financiamento, as suas lideranças e mecanismos organizacionais, ao nível internacional ou em outros países. São registadas em Moçambique mais de 400 ONGIs (embora as consideradas activas sejam menos de 250)<sup>33</sup>.

Porém, as ONGIs não são um grupo uniforme. De facto, mesmo que todas possam ser de alguma forma consideradas como organizações de segundo nível, entre elas existem iniciativas e organizações muito diferentes; desde as ONGIs com uma organização complexa e estruturas formais com diferentes níveis, aos pequenos grupos semiformais que realizam actividades voluntárias; desde organizações com muitas fontes de financiamentos, até aquelas baseadas nas pequenas contribuições dos associados; desde aquelas com bases financeiras no sector privado até aquelas que funcionam como agências de facilitação da cooperação entre autoridades locais.

Participaram no inquérito online realizado no âmbito deste mapeamento 38 ONGI. Este grupo inclui tanto entidades de diferentes países (Áustria, Itália, Portugal, Suíça, Espanha, ...), como entidades com uma caracterização mais internacional (ex. PLAN, Oxfam). Na maioria dos casos, estas organizações – mesmo tendo abordagens diferentes – estão directamente envolvidas na implementação de acções em diferentes províncias de Moçambique (somente em 7 casos sobre 38, as ONGIs que participaram no inquérito tem acções apenas numa província). Apesar do grupo das ONGIs participantes no inquérito não representar uma amostra representativa do universo, a sua análise pode fornecer ideias de algumas tendências.

33. <http://www.minec.gov.mz/index.php/documentos/ong/55-ong-s-internacionais-a-actuar-em-mocambique/file>

Em relação aos sectores de intervenção, no gráfico seguinte (Figura 13), é visível uma orientação a desempenhar um papel de ajuda em sectores “tradicionais”, tais como aqueles relativos aos serviços, a agricultura (em relação com o desenvolvimento comunitário, as actividades económicas e ambiente).

Género, crianças e, em medida menor, os jovens são outras áreas de intervenção importantes. Em relação a estas áreas são realizadas também actividades sobre direitos humanos. Democracia e boa governação são consideradas um foco de acção por uma percentagem limitada de organizações.

Pode-se observar uma orientação bastante pronunciada sobre a colaboração com as instituições públicas. Quase metade das organizações trabalha em cooperação com entidades governamentais (incluindo os serviços de saúde, às direcções de agricultura e de educação, os municípios). Também os 15 municípios consultados no âmbito do mapeamento identificam as ONGs internacionais como o parceiro mais importante, entre as OSCs.

De facto, as ONGs parecem ficar operando em espaços seguros, tais como os das políticas sectoriais e do apoio às instituições públicas, sem intervenções em questões sobre as quais existem conflitos entre os actores nacionais. Uma excepção em relação a esta tendência é constituída

pelas ONGs que estão comprometidas com temas potencialmente “quentes” nas suas agendas globais como, por exemplo, os processos de “land grabbing”.

Outros elementos que vale a pena mencionar são:

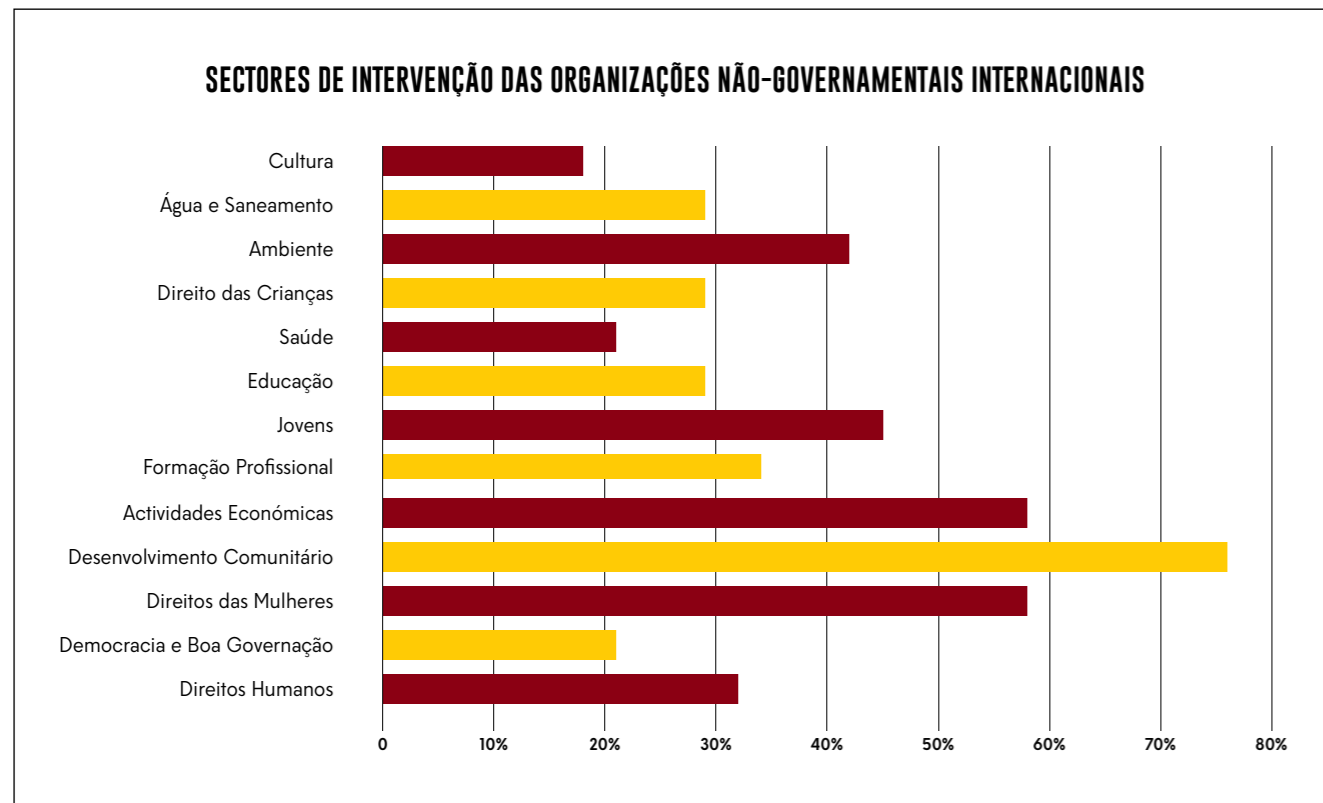
- As ONGs com presença mais consolidada no país experimentaram nos últimos anos um aumento do acesso aos recursos, devido, em muitos casos, ao facto de intervirem em áreas afectadas por eventos como desastres e conflitos, que geraram uma demanda crescente de ajuda humanitária. Este é um ponto diferenciador em relação a muitas organizações nacionais;
- As ONGs participam activamente nas redes temáticas (ex. NAIMA, NUCODE, MEPT, Rede Criança, redes sobre nutrição, etc.), às vezes assumindo papéis de liderança, e em alguns casos participando de redes territoriais (ex. FOPROSA, Plataforma de desenvolvimento da Zambézia). Além das redes de OSCs, as ONGs participam frequentemente nas plataformas sectoriais criadas para coordenação entre os diferentes parceiros (ex. Clusters de ajuda humanitária, Cluster sobre Shelter);
- Apesar de não existir actualmente uma plataforma de todas as ONGs, existem formas de comunicação e



coordenação entre as ONGs dos diferentes países. Em alguns casos, trata-se de redes informais, noutros – por exemplo, pelas ONG italianas, o GONG – de entidades formais;

- Observa-se (e foi denunciada frequentemente nos grupos focais e nas entrevistas) uma relação de dominação/dependência que vincula as ONGs com as OSCs nacionais: estas últimas são convidadas como parceiras, mas têm uma capacidade limitada de influir sobre a identificação e a formulação dos projectos, em muitos casos nem têm acesso às informações sobre o orçamento total das acções;
- As OSCs nacionais observam uma tendência crescente das ONGs de desempenhar directamente um papel de implementação dos projectos, recrutando staff nacionais e criando estruturas operacionais ao nível local, que colaboram directamente com as OSCs de primeiro nível, consideradas como simples beneficiárias das acções realizadas. A tendência a trabalhar directamente com as organizações de base, parece relacionada à uma tendência dirigida à exclusão das ONGs nacionais e locais do papel de intermediários. A tendência a excluir as ONGs “intermédias” está por vezes ligada aos requisitos dos doadores, que vinculam os recursos à sua agenda;
- Excluindo alguns casos particulares, os programas e projectos das ONGs incluem poucas acções para facilitar a transferência de conhecimentos e capacidades aos parceiros locais: as iniciativas de formação e de reforço institucional são dirigidas ao desenvolvimento das capacidades necessárias para a implementação das actividades previstas, mas não a aumentar a autonomia dos actores locais. A limitação da transferência de conhecimentos e capacidades é por vezes uma consequência da focalização dos projectos sobre actividades e sobre o alcance de resultados visíveis num tempo limitado e com um orçamento pouco flexível. Há casos, porém, com uma abordagem voltada ao reforço dos actores locais: normalmente estes não são baseados num marco “project-based”, mas sobre uma abordagem de processo;
- Em muitos projectos e iniciativas das ONGs a atenção prestada à sustentabilidade é limitada: a continuidade das acções e dos seus resultados é mais dependente da persistência das próprias ONGs no terreno – não são raros os casos de ONGs ficando nos mesmos distritos e nas mesmas províncias por 30 anos<sup>34</sup> – que na criação de condições para a acção autónoma dos actores locais.

FIGURA 13



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

34. Um exemplo é a ONG Italiana COSV na Zambézia

CAPÍTULO 6

# A COOPERAÇÃO ENTRE OSC E MUNICIPALIDADES

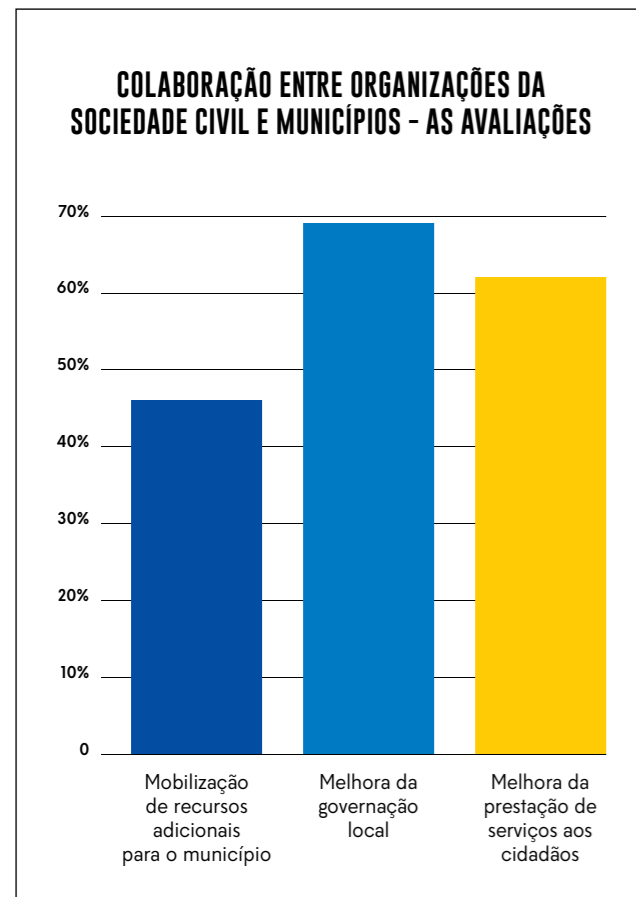


## A COOPERAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E MUNICIPALIDADES

Os municípios são, no contexto de Moçambique, estruturas autárquicas, com um orçamento próprio e uma administração eleita pelos cidadãos. Isto coloca-os numa situação particular, pela necessidade mais marcada que nas outras entidades públicas de manter uma relação directa e de resposta às demandas dos cidadãos. Finalmente, a própria UE desempenhou um papel de apoio directo aos municípios, através do programa OSC-AL, desde o 7º FED, e depois através de apoios específicos. No âmbito do mapeamento foi realizada uma consulta através de um inquérito online com a participação de 15 municípios de 8 províncias (não participaram municípios das províncias de Inhambane e Manica).

Na opinião dos municípios, as vantagens que a cooperação traz, conforme destacadas no gráfico abaixo (Figura 14), são: mobilização de recursos, melhoria da governação local e melhor prestação de serviços.

FIGURA 14



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs dirigido aos municípios

### AS OSC QUE COLABORAM COM OS MUNICÍPIOS

Apesar de parecer que as ONGs têm um papel central nas acções de cooperação internacional, na colaboração entre municípios e organizações da sociedade civil encontram-se muitos mais actores, como é bem visível no gráfico abaixo (Figura 15).

É claro que duas categorias de actores desempenham um papel central: por um lado, as ONGs internacionais – que muitas vezes atraem recursos e capacidades adicionais vis-à-vis as dos municípios – e, por outro, a miríade de organizações de base, formais e informais, envolvidas no uso e na gestão dos serviços e do território. Esta situação pode ser mais bem compreendida analisando os sectores de cooperação.

### SECTORES E AS MODALIDADES DE COOPERAÇÃO

As OSC e os Municípios trabalham conjuntamente numa pluralidade de sectores, com particular incidência nas áreas de uso e gestão dos recursos e das infraestruturas, incluindo aquelas vinculadas aos serviços de base.

A centralidade da “gestão” nas iniciativas partilhadas entre municípios e OSCs é visível nas Figura 16 e 17, relativas às

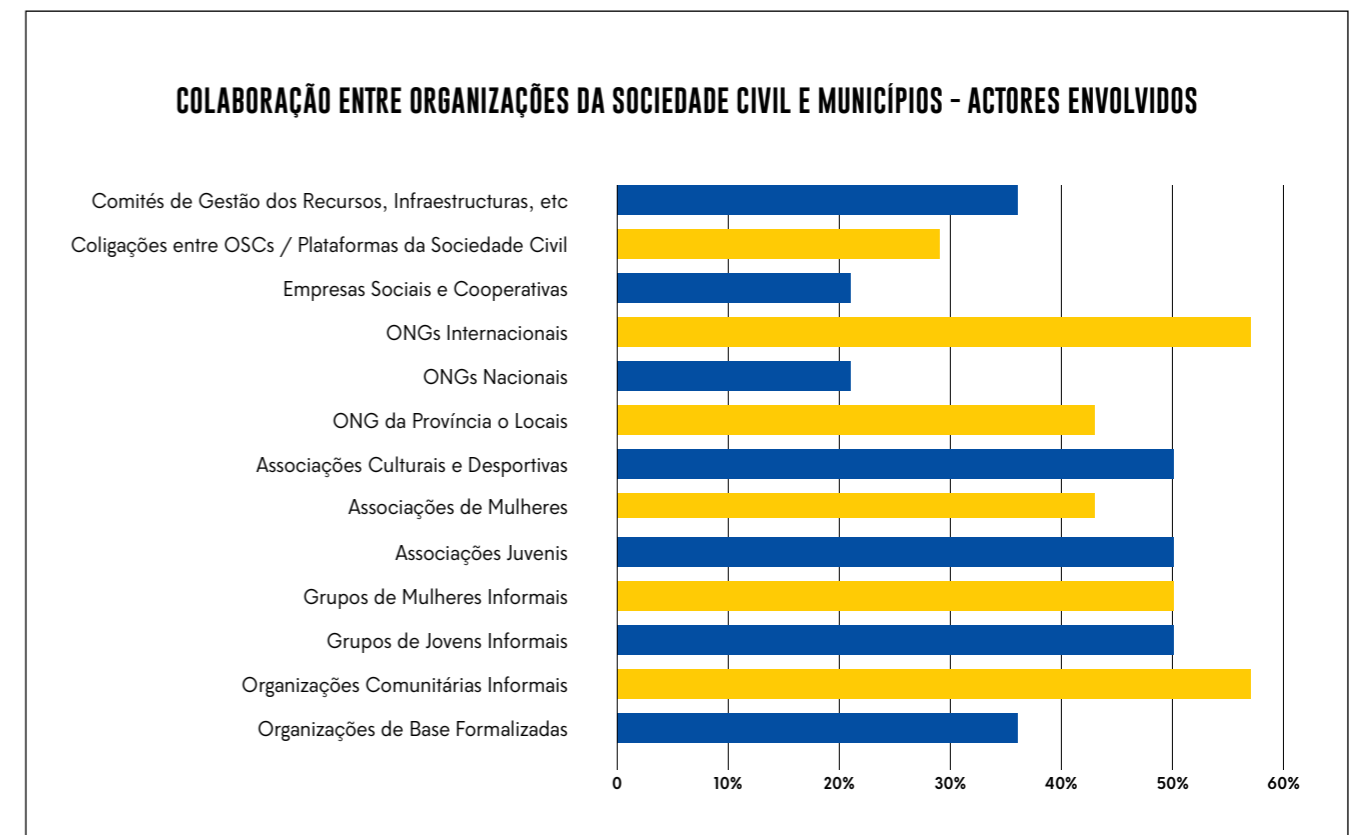
modalidades de colaboração.

É claro que – apesar de ser mais voltada para a melhoria da prestação dos serviços do que das políticas públicas – a colaboração entre OSCs e municípios representa um caso específico de desempenho do papel de governação das OSCs. É interessante que, em muitos casos, quando a colaboração entre OSCs e municípios se realiza através de projectos e programas, são as ONGs internacionais, mais do que as nacionais, a ter um papel de liderança neste contexto.

Esta particularidade está ligada ao facto de, em muitos casos, os projectos de colaboração entre municipalidades e OSCs serem financiados por entidades internacionais, através de iniciativas de dimensão inacessível pelas OSCs locais.

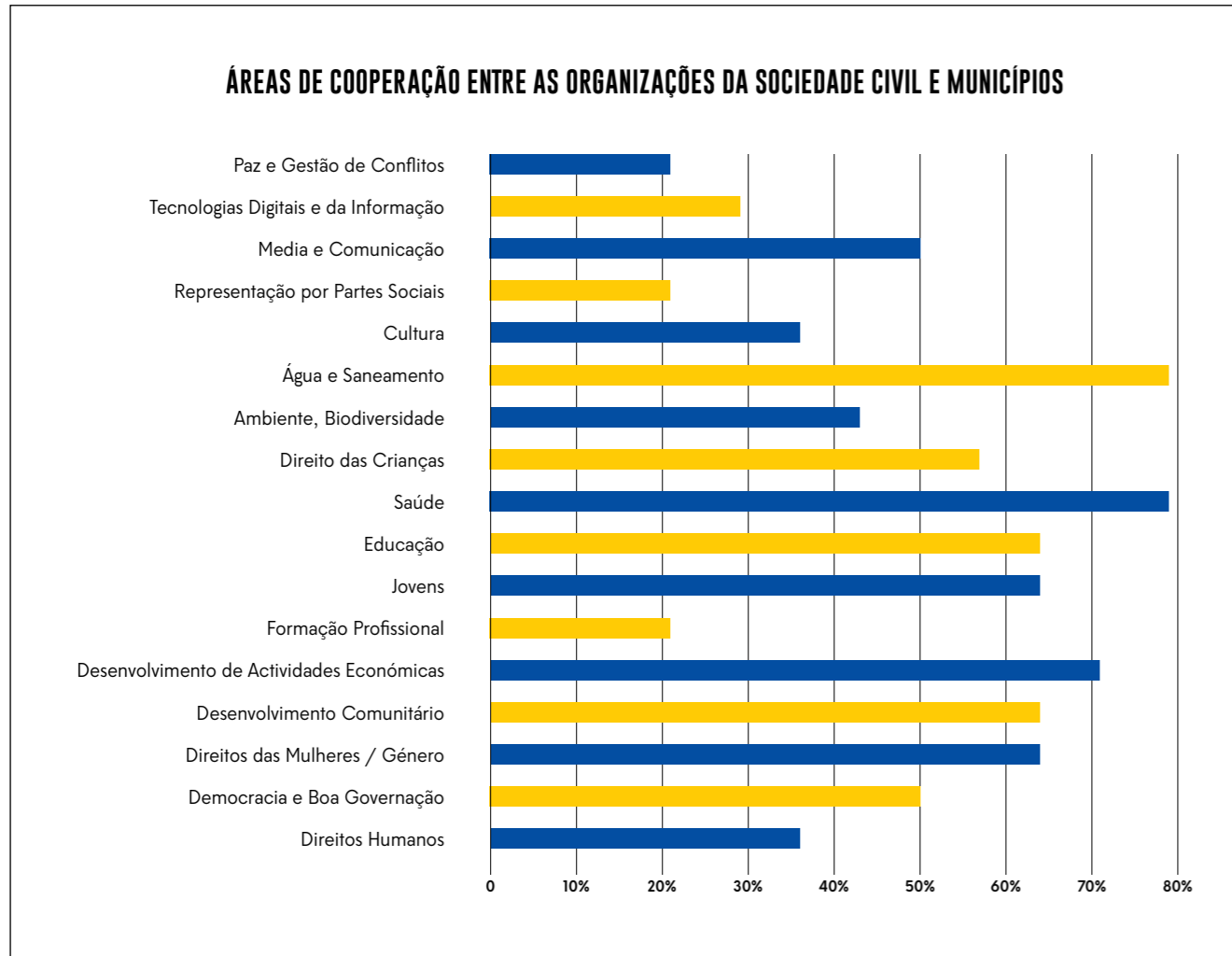
Porém, o envolvimento das ONGs internacionais pode, neste contexto, ser instrumental tanto à introdução de inovações baseadas nas experiências de outros países, como à criação de vínculos internacionais entre governos locais e, consequentemente, ao lançamento de novas iniciativas de “cooperação descentralizada”, por vezes mais sustentáveis que iniciativas financiadas “una tantum” pelas agências de cooperação internacional.

FIGURA 15



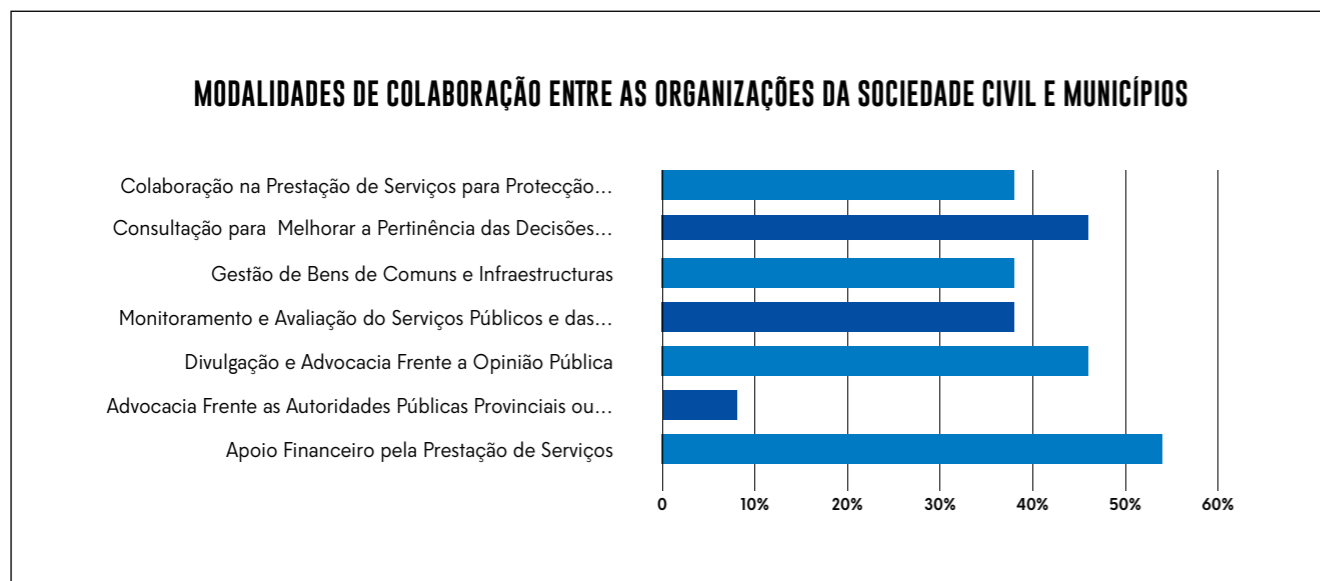
Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs dirigido aos municípios

FIGURA 16



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs dirigido aos municípios

FIGURA 17



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs dirigido aos municípios



The background features a vibrant, abstract composition of geometric shapes and patterns. On the left, a hand in a dark brown tone holds a white megaphone with a red handle. The background is divided into several sections: a yellow section with orange diagonal stripes, a green section with dark green diagonal stripes, a blue section with dark blue diagonal stripes, and a large yellow section on the right. A red vertical bar is positioned to the right of the megaphone's handle.

CAPÍTULO 7

**UMA VISÃO  
TERRITORIAL:  
AS DINÂMICAS  
EMERGENTES  
NAS REGIÕES**

## UMA VISÃO TERRITORIAL: AS DINÂMICAS EMERGENTES NAS REGIÕES

Uma visão territorial permitiu observar dinâmicas interessantes nas diferentes províncias. Existem semelhanças, mas também diferenças relevantes em termos dos níveis, sectores, agendas e modalidades de intervenção das diferentes OSCs de acordo com a região.

### MAPUTO

Maputo (Cidade/Província) é o lugar onde as principais decisões políticas, económicas e sociais são centralizadas. Por essa razão, é não apenas onde estão localizadas as principais instituições do Governo, dos doadores e do sector privado, mas também onde está a maioria de todos os níveis e tipos de OSCs. Também nesta província se encontram espelhados os maiores níveis de desigualdade social e a convivência entre extremos de riqueza e pobreza. Portanto, embora se encontrem aqui as ONGs nacionais e internacionais com acesso directo aos parceiros diplomáticos e ao Governo, também existem OCBs com pouca visibilidade e acesso a recursos.

Existem algumas dinâmicas particulares em Maputo:

- Muitas organizações com actividades nas outras províncias têm a sede em Maputo;
- Esta é a província com a maior diversidade de actores da sociedade civil concentrados em diferentes sectores, incluindo a digitalização e ambiente, menos comuns na maioria das províncias;
- A maioria das OSC indicam que nos últimos 3 anos houve alteração dos órgãos sociais, nos estatutos e/ou mudança de Presidente;
- A maioria das OSC pertence a redes e plataformas locais, provinciais, nacionais e até mesmo internacionais;
- Quase todas as OSC, com excepção das OCBs, actualmente têm presença física e online, com uma elevada tendência para realização de eventos híbridos;
- As OSC investem muitos recursos na criação da imagem institucional e visibilidade através dos media tradicionais e digitais (comunicados de imprensa, conferências de imprensa, participação em programas de debate televisivos, artigos de opinião, publicidades, banners e canais digitais próprios);

- Nos últimos anos, alguns activistas sociais e líderes de opinião foram vítimas de ataques e/ou ameaças em resultado dos seus pronunciamentos em programas de televisão de elevada audiência. Também são intimidados e em alguns casos até presos jovens que se associam a movimentos de protestos e marchas como, por exemplo, depois do recente protesto sobre a aprovação pelo parlamento de regalias para os funcionários parlamentares;
- As OSCs têm maior acesso às ONGs, doadores, consultores e políticos, o que facilita o acesso a recursos, informações, conhecimento, lobby e advocacia;
- A maioria das fundações tem a sua sede em Maputo. Alguns exemplos são a Fundação MASC<sup>35</sup>, AGA KHAN<sup>36</sup>, FDC<sup>37</sup>, FUNDASO<sup>38</sup>, FUNDE<sup>39</sup>, Lurdes Muto-la<sup>40</sup>, Joaquim Chissano<sup>41</sup>, Clarisse Machanguana<sup>42</sup> e ExxonMobil<sup>43</sup>;
- A maioria das associações empresariais, empresas sociais, incubadoras e centros de inovação, estão baseados em Maputo. Alguns exemplos são a incubadora do Standard Bank, incubadora do Orange Corners (iniciativa da Embaixada da Holanda), CTA, ANJE, Ideialab, Ideário, APME, FEMME, entre outros actores-chaves do ecossistema;
- Um número considerável de OSC e empresas sociais adoptam a prestação de serviços de consultoria para doadores ou sector privado como estratégia de sustentabilidade;
- Surgem com frequências novas organizações fundadas por líderes cessantes de organizações de referência. Geralmente estes são líderes carismáticos, que tendem a criar organizações que trabalham na mesma temática ou com uma mesma abordagem que a organização anterior, passando por isso a mobilizar os mesmos doadores, parceiros e público-alvo, muitas vezes resultando no encerramento ou declínio da organização mais antiga;
- A falta de inovação nas abordagens das organizações que vão surgindo por vezes pode significar a competição por um espaço que já está ocupado por outros actores da sociedade civil, diferentes das suas antigas organizações, com riscos de enfraquecimento

35. <https://www.masc.org.mz> 36. <https://www.akdn.org/pt/onde-estamos/%C3%A7frica-do-leste/mo%C3%A7ambique> 37. <https://fdc.org.mz/pt> 38. <https://www.fundaso.org.mz> 39. <http://www.funde.org.mz/index.php/contactos> 40. <https://www.flmutola.org.mz> 41. [www.fjchissano.org.mz](http://www.fjchissano.org.mz) - não está funcional 42. [www.facebook.com/fcm.org.mz](https://www.facebook.com/fcm.org.mz) 43. [https://www.exxonmobil.co.mz/pt-MZ/News/Newsroom/News-releases/2021/0407\\_ExxonMobil-Foundation-supports-women-empowerment](https://www.exxonmobil.co.mz/pt-MZ/News/Newsroom/News-releases/2021/0407_ExxonMobil-Foundation-supports-women-empowerment)

dos mesmos e da sociedade civil como um todo. Por exemplo, existe o entendimento de que organizações que combinam jornalismo investigativo e advocacia, sem serem empresas de comunicação social, estão a ocupar o espaço e a concorrer com a Imprensa independente, o que pode contribuir para enfraquecer esta e com implicações negativas para o espaço cívico;

- A pressão feita pela sociedade civil a partir de Maputo tem maiores resultados e impacto do que, até mesmo, as organizações baseadas nas províncias afectadas por determinados problemas.

CAIXA 8

### EXEMPLOS DE INICIATIVAS DE ADVOCACIA LIDERADAS COM SUCESSO A PARTIR DE MAPUTO

Em 2019 foi realizada com sucesso uma campanha, liderada a partir de Maputo, para libertação de um jornalista (Amade) preso em Cabo Delgado por pretender captar imagens dos ataques terroristas sem autorização do Governo<sup>44</sup>.

Após as eleições gerais de 2019, foram presos 18 jovens ligados ao partido político extraparlamentar Nova Democracia (ND), alegadamente por ilícito eleitoral. No entanto, a credibilidade de todo processo eleitoral e destas detenções foi questionada, levando algumas OSC e líderes de opinião independentes, em coordenação com este partido político, a juntarem-se numa campanha denominada “Gaza18”. Esta campanha mobilizou o apoio de organizações como Amnistia Internacional, resultando na soltura dos 18 jovens<sup>45</sup>.

Algumas OSC em Tete reportaram que “para fazer pressão sobre as empresas de extracção de carvão temos de nos associar a ONGI ou ONG baseadas em Maputo, porque tanto as sedes destas empresas assim como a Assembleia da República estão em Maputo e por isso aqui ninguém nos ouve, e as vezes até nos intimidam”.

Mais recentemente, devido à pressão da sociedade civil nacional, com protagonismo de organizações baseadas em Maputo, a Assembleia da República cancelou as discussões sobre um novo pacote de regalias excessivas dirigidas aos funcionários parlamentares, numa altura em que já haviam sido adiadas as negociações para revisão do salário mínimo.

44. <https://www.voaportugues.com/a/misa-mo%C3%A7ambique-pede-a-liberta%C3%A7%C3%A3o-do-jornalista-ibraimo-abu-mbaruco-/5368759.html> 45. <https://pt.globalvoices.org/2019/11/19/sociedade-civil-denuncia-prisao-de-18-delegados-eleitorais-em-mocambique>

### GAZA

Até à morte do antigo coordenador geral do Fórum das Organizações Não-Governamentais de Gaza (FONGA), Anastácio Matavele, no ano de 2019, Gaza era considerada uma das províncias mais dinâmicas em termos de participação das OSCs. Não obstante, é uma das províncias com o menor número de OSCs.

Exemplos de dinâmicas particulares em Gaza:

- Na sua maioria, tanto as organizações do 1º nível como as do 2º nível, intervêm particularmente nos sectores de género (VBG), apoio às crianças órfãs e vulneráveis, saúde, agricultura, direitos humanos, democracia, boa governação e desenvolvimento da comunidade;
- Há sectores onde registos de organizações que actuam nos sectores de direitos de trabalhadores, paz e gestão de conflitos;
- O sector da boa governação é um dos sectores onde houve maior participação no passado, sendo que, para além de que os casos de violência durante e pós os pleitos eleitorais eram mais recorrentes, também havia maior alocação de fundos dos doadores para este sector;
- Não existem muitas organizações que trabalham no sector de emprego e empreendedorismo para jovens, mas pode-se referenciar a AMODE, a Associação de Jovens Empreendedores de Gaza (AJEG), a Associação dos Psicólogos de Gaza (APSGA) e a Associação para a criação de Emprego e Desenvolvimento Rural de Massingir, embora as suas acções se limitem a acções ligadas a formação técnico-vocacional, poupança, financiamento e actividades agrícolas de pequena dimensão;
- Nos últimos anos houve uma mudança parcial de membros dos órgãos sociais, mas a maioria das organizações não registou mudanças significativas na governação interna;
- Em quase todos os distritos existem plataformas distritais através das quais as ONGs interagem com as respectivas instituições governamentais para melhorar a qualidade de vida nas comunidades;
- Os principais doadores são ONG internacionais, agências de cooperação de países não europeus, como, por exemplo, Embaixada do Japão, USAID, World Education Initiative, Fundação MASC e Pathfinder;

- Enquanto muitas ONGs consideram o relacionamento com o Governo de uma forma positiva, , inclusive por serem realizados fóruns regulares de auscultação da sociedade civil, para as OSCs que trabalham exclusivamente no sector da boa governação, na monitoria de políticas públicas, continua havendo uma relativa resistência por parte do Governo.

CAIXA 9

### RELATO DE ORGANIZAÇÃO DO SEGUNDO NÍVEL EM GAZA

“No âmbito da gestão de fundos para o combate ao COVID-19, as ONGs nacionais têm solicitado ao Governo o acesso a instrumentos legais, tais como processos de contratação pública ou termos de entrega de algumas obras de reabilitação de infraestruturas, incluindo educação, mas não obtêm qualquer resposta. Com a morte do seu ex-coordenador, o FONGA perdeu expressão perante o Governo. Existe também uma duplicação de esforços entre a sociedade civil e o sector privado, que elaboram documentos de posição separados sobre o mesmo assunto. Mas na verdade esta atitude do sector privado é na verdade protecionista, pois, de facto, as fiscalizações da sociedade civil sobre as obras do governo afectam o sector privado, porque é ele quem as constrói”.

## SOFALA

A Província de Sofala no período em análise é caracterizada pela influência da fase de reconstrução que se seguiu ao ciclone Idai – que atingiu Moçambique em Março de 2019, causando milhares de mortos e devastando uma vasta área da região centro do País, incluindo a cidade da Beira – e pela presença de iniciativas de gestão da pandemia do COVID-19.

Ainda que inserida no contexto acima referido, é importante reiterar as dinâmicas políticas características desta província. Beira, a sua capital, foi a primeira cidade no país a ter um partido da oposição na liderança de uma cidade. O contexto humanitário de emergência decorrente do ciclone pós-Idai, veio encontrar um contexto político com relativos espaços de participação e diálogo político, o que permitiu a criação de sinergias imediatas de pronto-socorro, mas também se registaram nesse processo algumas querelas político-partidárias de luta por protagonismos a nível de estruturas de base.

Alguns aspectos destacam-se no levantamento feito nesta província:

- Existência de mecanismos de colaboração Município – Sociedade civil, reconhecidos pela maior parte das organizações;
- A nova estrutura trazida pela descentralização trouxe uma falta de clareza nos espaços de interacção sociedade civil e governo central;
- Emergência humanitária passou a ser um tema comum de actuação das OSCs e torna-se urgente a necessidade de conhecimento nesta temática. A azáfama do contexto de emergência, caracterizada pelo apoio internacional e não só, não permitiu a partilha profunda de técnicas de apoio e protecção da população, e a SC ainda carece de conhecimentos nesta temática;
- Redução da actuação da Plataforma da Sociedade Civil (FOPROSA), como o organismo interlocutor em representação da Sociedade Civil.

## TETE

A província de Tete é onde está localizada uma das maiores barragens do continente Africano (Cahora Bassa) e detém uma das maiores reservas de carvão no subsolo. Em resultado do frequente trânsito de camionistas, vindos dos países vizinhos, Malawi e Zimbabwe, Tete registou os maiores índices de propagação do HIV/SIDA e actualmente enfrenta graves crises territoriais e ambientais.

Alguas de dinâmicas particulares em Tete:

- Na década 90 surgiram muitas organizações da sociedade civil na província, devido à emergência do HIV/SIDA. Desde essa altura, o que dinamizou as OSC foi a Indústria Extractiva, com o surgimento de várias empresas internacionais, os respectivos processos de reassentamento e impacto ambiental;
- Os sectores de saúde e indústria extractiva são os sectores de maior intervenção quer das OCBs, ONGs nacionais assim como ONGs internacionais naquela província. Mas há também intervenções significativas nos sectores de direitos humanos, género, desenvolvimento da comunidade, educação, direito das crianças, ambiente e biodiversidade, água e saneamento, advocacia, monitoramento e avaliação de políticas públicas e autogestão de bens comuns;
- Moatize, Tete e Cahora Bassa são os Distritos com o maior número de OSCs e onde há mais intervenções de doadores. Moatize é o Distrito com as maiores reservas de carvão e está rodeado de mineradoras como ICVL, JINDAL, Minas de Moatize, Nkondezi Coal, Vale, Capital resources e minas de Revubue que praticam a

extracção de minerais a céu aberto;

- Algumas das OSCs de referência são FAA, ADELTA, OREMO, UPCT, AAAJC, AMUPT e RAJU;
- A sociedade civil local tem tido um papel estratégico nos processos de reassentamento que resultam em melhorias significativas em termos da qualidade das casas, localização dos terrenos e valores atribuídos às comunidades. Ainda assim, persistem processos irregulares de reassentamento, e nos casos em que há atribuição de valores, os membros da comunidade demonstram incapacidade de autogestão;
- As OSC relacionam-se com o Governo por via de organizações do 3º nível (plataformas, redes e fóruns):
  - A Plataforma da Sociedade Civil de Tete (PLASOTE) resultou de um programa da Fundação Apoio Amigo, implementada com financiamento da União Europeia.
  - A Plataforma de Nutrição, presidida pela ADELTA, inclui os sectores de Saúde, agricultura e escoamento de produtos.
  - Existem também o grupo temático dos recursos naturais e indústria extractiva (KUBECERA), a Rede Africana Juvenil (RAJU) e a Rede das Associações de Moatize para a boa governação (RAMBOG), coordenada pela Rede de Associações de Cahora Bassa (RE-DEACABA).
- Para além das plataformas locais e provinciais, muitas organizações também pertencem a redes e plataformas nacionais. Muito poucas pertencem a redes e plataformas internacionais;
- Há cada vez menos hostilidade e mais participação do Governo nas acções da sociedade civil, embora esta situação persista para algumas organizações;
- Registam-se melhorias significativas em termos de organização interna (realização de assembleias, capacitação dos gestores). No entanto, muitas organizações não apostam na visibilidade, seja por falta de conhecimento, capacidades ou recursos. Algumas, mesmo depois de terem beneficiado de financiamento, não têm património, órgãos sociais, estrutura administrativa e nem capacidade institucional. Embora nos últimos anos tenha havido mudanças de Presidente e membros dos órgãos sociais, os directores/coordenadores permanecem os mesmos. Na verdade, em muitas OSCs o cargo mais desejado é o de Director/Coordenador, especificamente, porque não depende das eleições e na maioria dos casos tem remuneração;

- Os principais doadores são Fundações e ONG internacionais, agências de cooperação de países não europeus, fundações e entidades do sector privado, incluindo ECLT, Suíça, UE, WBHO, Ajuda Popular da Noruega, WWF, OXFAM IBIS (AGIR), USAID, UNICEF, We Effect, FAO, Pathfinder e AGRA.

## ZAMBÉZIA

Zambézia é a segunda província mais populosa de Moçambique, depois de Nampula. Enfrenta elevados índices de desnutrição crónica, problemas de saneamento, água e higiene. Desse modo, as agendas e os assuntos sobre os quais os diferentes grupos de OSCs estão concentrando a sua acção são a boa governação/advocacia, respostas às emergências, HIV, saúde, agricultura, nutrição, água e saneamento, género.

As OSCs estão organizadas em Fóruns (FONGZA) e Plataforma (OSCs, Governo, Sector Privado, Comunidades), esta última financiada pelo FNDS com fundos do Banco Mundial. Reúnem-se num Observatório (Observatório de Desenvolvimento) liderado pelo Governo. Neste observatório, o Governo presta contas à sociedade civil e as OSCs prestam contas ao Governo apresentando a lista de projectos e orçamento previsto. As principais ONGs nacio-

CAIXA 10

### ALGUNS EXEMPLOS DE CONQUISTAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA ZAMBÉZIA

- Os debates sobre processos de exploração florestal, mudaram o paradigma nacional. Empresas estrangeiras na altura tiravam madeira sem nenhum processo de prestação de contas. Com o processo de advocacia, discussões com generais e ministros assentes em empresas florestais foi possível gerar uma mudança marcante na província.

- Influenciaram com sucesso o processo de reassentamento de famílias em Inhassunge. Conseguiram que fossem construídas casas, mas não na qualidade desejável e ainda debatem sobre benfeitorias.

- Impediram o avanço de um projecto de empresas estrangeiras com um DUAT provisório para produção de eucalipto. Houve conflito de terra com a comunidade, sem compensações. O projecto visava o plantio de árvores nas margens, mas na prática pretendia implementar nas machambas.

nais com intervenção no terreno são PRODEA, RADEZA, ORAM, FONGZA, Kukumbi, NANA e NAFEZA. A RADEZA (Rede das Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Zambézia) preside a plataforma. Há muito poucas ONGs nacionais, pelo que as organizações participam em todos os eventos de debate público.

Algumas dinâmicas interessantes nesta província são:

- Na Zambézia praticamente não existem empresas privadas e as OSCs são uma importante fonte de emprego e inserção socioeconómica e até política;
- Não há clareza sobre o papel da Secretaria de Estado e do Governo provincial, o que torna difícil para a sociedade civil saber com qual destas instituições deve trabalhar em determinadas ocasiões;
- Os encontros entre o FONGZA e o Governo e entre as Redes e o Governo têm-se tornado sistemáticos e garantido partilha efectiva de informações;
- A principal estratégia de sustentabilidade das ONGs é o pagamento das quotas, mas em nenhuma organização os membros pagam quotas. Algumas organizações como RADEZA, KUKUMBI, NANA que trabalham na área de agricultura tem a facilidade de incluir actividades de geração de renda para tornar a organização sustentável;
- Apesar de muitas OSC fazerem parte de redes e plataformas locais e provinciais, as redes e plataformas perderam a relevância que tinham no passado e as organizações passaram a actuar de forma independente e a receber fundos directamente dos doadores. Algumas organizações também pertencem a redes e plataformas nacionais e muito poucas estão ligadas a redes e plataformas internacionais;
- As organizações mantêm-se graças à boa vontade da liderança, porque os fundos escasseiam, mas também é importante considerar que nos últimos 3 anos poucas organizações registaram mudanças dos órgãos sociais ou de gestão interna;
- Os últimos anos foram caracterizados pelo desaparecimento dos principais doadores da província. Não obstante, os principais doadores que se mantêm são ONGs internacionais, agências de cooperação de países europeus, agências de cooperação de países não europeus, fundações, organizações das Nações Unidas como por exemplo OXFAM (AGIR), AICS, USAID, FHI360, TearFund, UKAid, WWF, Action Aid, Fundação MASC, UNCDF, GEF, Região Trentino Alto Adige e Eclésia Valdesa.

## CABO DELGADO

Cabo Delgado possui grandes reservas de gás natural e de petróleo na Bacia do Rovuma. Actualmente, a Província de Cabo Delgado, caracterizada pela sua riqueza de recursos naturais, encontra-se num contexto de emergência devido aos ataques terroristas. Estes ataques, apesar de serem conotados com formas de radicalização religiosa, parecem ter vínculos importantes com os processos sociais, económicos e políticos na região: em muito casos vem-se observando que o processo de recrutamento nos grupos de insurgentes é mais relacionado com a possibilidade de ter um emprego, do que a ligação a uma ideologia ou um sentido de pertença religiosa.

Ao mesmo tempo, apesar dos recursos minerais, as comunidades da Província são em muito casos caracterizadas pela carência dos serviços sociais e por mecanismos de governação pública com uma funcionalidade reduzida. Não obstante esta situação, desde alguns anos a Província de Cabo Delgado encontra-se num contexto em que estão sendo desenvolvidas experiências de participação cívica à governação local, nomeadamente em relação:

- À melhora da qualidade dos serviços públicos (por exemplo, através da aplicação de abordagens como aquela dos Cartões de Pontuação Comunitária, por entidades como CESC e Progresso; ou da institucionalização de mecanismos de monitoramento comunitário dos serviços de protecção social, no âmbito das iniciativas da PSCM-PS);
- Ao desenvolvimento de iniciativas de base que juntem actividades económicas e iniciativas de advocacia juntos às administrações públicas (como aquelas apoiadas pelo MASC);
- Ao desenvolvimento de iniciativas de participação à governação local e de parcerias com as administrações públicas para revitalização dos observatórios de desenvolvimento e dos conselhos consultivos.

Do outro lado, o próprio contexto do conflito conduziu a uma adopção de novas áreas temáticas por parte das OSCs, por um lado através da intervenção de ONG internacionais e nacionais envolvidas em acções de prevenção e gestão dos conflitos (incluindo entre outras, o MASC, Sant'Egidio, Oxfam Ibis, CIVIC, Finn Church Aid, IOM, AKDN, MASC, etc.) e pelo outro através de iniciativas de ajuda humanitária, sobretudo orientada à assistência aos deslocados e refugiados. Particularmente, esta área viu uma actuação crescente por parte de OSCs – ainda ONGI, ONG nacionais e, em cascata, as OSCs de base locais – que anteriormente não trabalhavam com emergência. No entanto, a motivação da intervenção nesta área de ajuda humanitária raramente tem como base uma visão estratégica, mas –

bem pelo contrário – responde à necessidade imediata do contexto e à disponibilidade de fundos para esta área.

No leque das organizações entrevistadas, destacam-se as seguintes peculiaridades:

- Acentuada diferença de acesso a recursos e influência entre OCBs e OSCs Provinciais e/ou Nacionais, onde é visível a necessidade de redes e contactos das OCBs com as OSCs Nacionais ou Provinciais com mais acesso a recursos;
- O aumento de ONGs internacionais no terreno não implica necessariamente maior colaboração nem envolvimento de OCBs e OSCs nacionais;
- A actuação da sociedade civil na província, no presente âmbito de emergência, é caracterizada por uma relativa falta de coordenação;
- A nível da cidade de Pemba, organizações de base e OSCs provinciais foram unânimes em afirmar a fragilização da FOCADE, a Plataforma de Representação da Sociedade Civil.

Muito embora o contexto de emergência vivenciado signifique, por um lado, uma maior presença de organizações internacionais e de apoio financeiro e programático a nível provincial, não está necessariamente a significar oportunidade de capacitação institucional para as organizações comunitárias de base, que continuam muitas vezes ainda dependentes das organizações maiores com maior acesso e conexão com as organizações internacionais e a fundos.

As organizações mais robustas, como por exemplo a representação do Conselho Cristão de Moçambique, efectuem reorientações das intervenções dado o contexto vivenciado, de modo a responder as necessidades existentes. Assiste-se igualmente a um esforço de algumas iniciativas juvenis que promovem o envolvimento de jovens refugiados, como forma de garantir maior enquadramento social.

## NIASSA

Niassa é a maior província de Moçambique, rica em recursos naturais e é também um dos maiores focos de exploração legal e ilegal da madeira.

Algumas dinâmicas específicas da província são:

- Os principais sectores de intervenção da sociedade civil são direitos humanos, democracia e boa governação, género, educação, saúde, ambiente e biodiversidade, água e saneamento, desenvolvimento da comunidade, advocacia, monitoria e avaliação de

serviços e políticas públicas;

- Algumas das OSC de referência são: Cooperativa de Jovens Empreendedores, ACODENIA, Associação Cultural da Casa Velha, Rede de Organizações Para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Associação de Solidariedade, Amizade Nacional e Trabalho Educativo, ESTAMOS, Fórum das Organizações Femininas do Niassa (FOFeN), Associação Irmãos Unidos de Mandimba, Comité de Monitoria de Responsabilização Social de Cuamba, União Provincial de camponeses do Niassa, Comité de Monitoria de Responsabilização Social (SAMCO), Centro de Pesquisa e Promoção Social, ADEMO, Fórum das Organizações Não Governamentais de Niassa, Rede Provincial de Para legais para a Arbitragem e Desenvolvimento Sustentável-Justiça Ambiental pelas Comunidades, FAMOD;
- Entre as principais OSCs, ESTAMOS parece ser a ONG com maior actuação. O escritório principal está em Niassa, porém, estrategicamente tem também escritório em Maputo. Actua em vários sectores e recebe fundos de vários doadores internacionais, o que de certa forma indica que tem bom desempenho e elevados padrões de gestão interna;
- As principais fontes de financiamento são fundações baseadas em Maputo, ONG internacionais e agências de cooperação de países europeus dentre as quais Fundação MASC, OXFAM Novib (AGIR), UE, We Effect, Embaixada da Suécia, Fundo Global, WWF e Cooperação Suíça;
- A maioria das OSC indicam que participam de redes e plataformas locais e provinciais, algumas são membros de plataformas nacionais e muito poucas são membros de plataformas internacionais;
- Muitas organizações indicam estarem envolvidas em novos temas/questões, terem alargado as áreas geográficas, adoptado novas abordagens/métodos ou novos instrumentos/equipamentos, no entanto pouca ou nenhuma evidência existe considerando o tipo de projectos e actividades relatadas.



A stylized illustration featuring a large, brown, smiling face on the left side. The face has simple black outlines for the eyes and mouth. Behind the face is a large, yellow sun with orange and red rays. Below the sun are green, jagged mountain peaks. The background is a solid blue color with diagonal stripes in a darker shade of blue.

**CAPÍTULO 8**

**AS DINÂMICAS  
EMERGENTES  
EM RELAÇÃO  
AOS SECTORES  
ANALISADOS**

## AS DINÂMICAS EMERGENTES EM RELAÇÃO AOS SECTORES ANALISADOS

Para além das dinâmicas territoriais, o mapeamento observou os principais sectores de intervenção das OSCs, considerando também aqueles que são prioridades da UE, e que podem ser identificados em referência à Parceria Europa-Africa<sup>46</sup>.

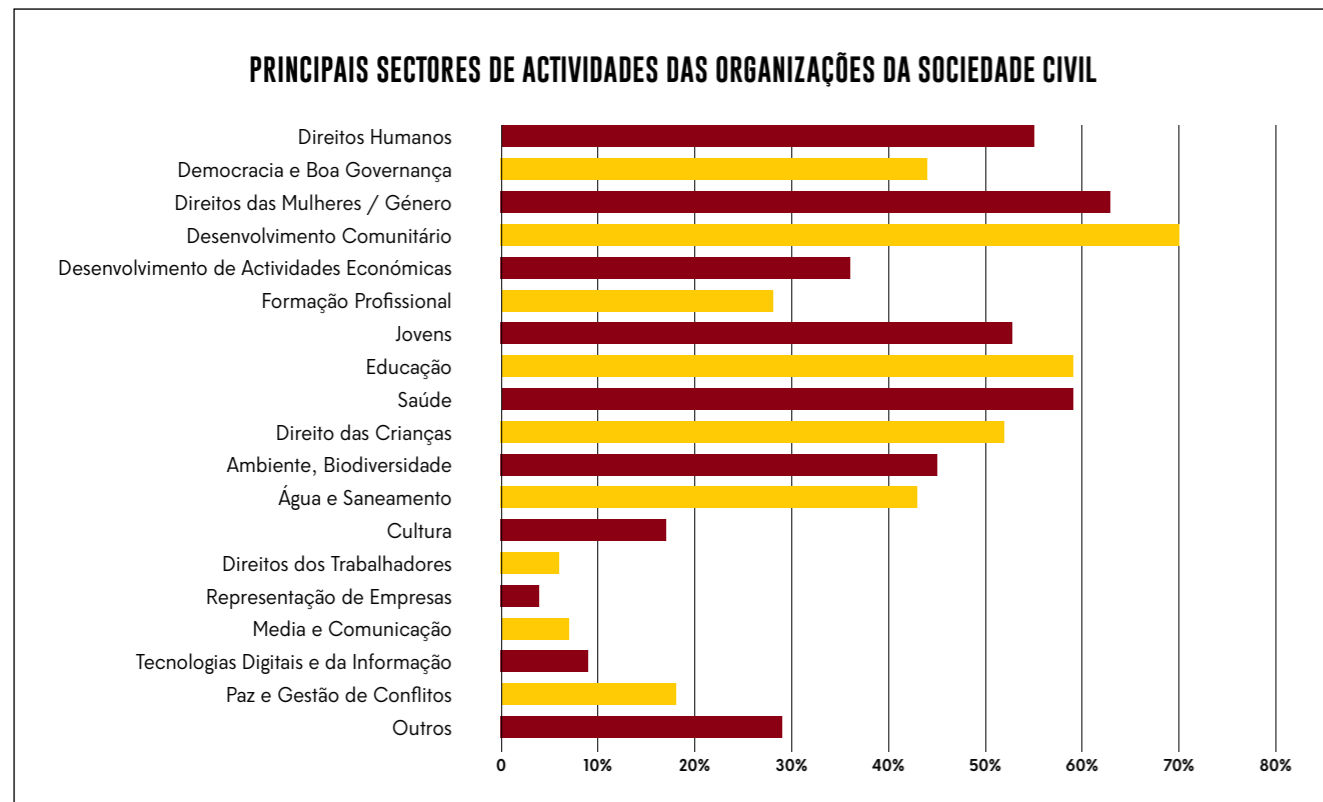
Como mostra a Figura 18, o principal sector de actuação das OSC é o de Desenvolvimento Comunitário, não obstante haver outros sectores de forte envolvimento como os de Género, Educação, Saúde e Crianças. Entre as quatro áreas sectoriais específicas consideradas no mapeamento (Negócio Verde; Digitalização; Emprego e Paz), as prevalentes são Emprego e Paz.

Através do levantamento de dados feito por via do questionário foi possível perceber que quase todas as OSC actuam em mais do que um sector em simultâneo, sendo que sectores cuja natureza das actividades parecem menos técnicas, como emprego e paz, apresentam uma proliferação de organizações não especializadas, que apenas atribuem novas etiquetas (re-label) às suas actividades.

Existem dois riscos em tais situações: a) ter um impacto limitado nas questões relacionadas ao conflito e ao emprego, uma vez que não é suficiente promover actividades geradoras de renda para a criação de empregos em uma escala significativa, e a gestão de conflitos e as actividades de transformação exigem mais do que conscientização; e b) a falta de “perspectiva da sociedade civil” em certas questões, como energia ou digitalização, onde muitas vezes os papéis desempenhados pelas OSCs poderiam ser facilmente (e em alguns casos melhores) desempenhados pelas empresas e o envolvimento das OSCs pode gerar outras questões, como aqueles ligados à sustentabilidade.

Existem dois riscos em tais situações: a) ter um impacto limitado nas questões relacionadas ao conflito e ao emprego, uma vez que não é suficiente promover actividades geradoras de renda para a criação de empregos em uma escala significativa, e a gestão de conflitos e as actividades de transformação exigem mais do que conscientização; e b) a falta de “perspectiva da sociedade civil” em certas questões, como energia ou digitalização, onde muitas vezes os papéis desempenhados pelas OSCs poderiam ser facilmente (e em alguns casos melhores) desempenhados pelas empresas e o envolvimento das OSCs pode gerar outras questões, como aqueles ligados à sustentabilidade.

FIGURA 18

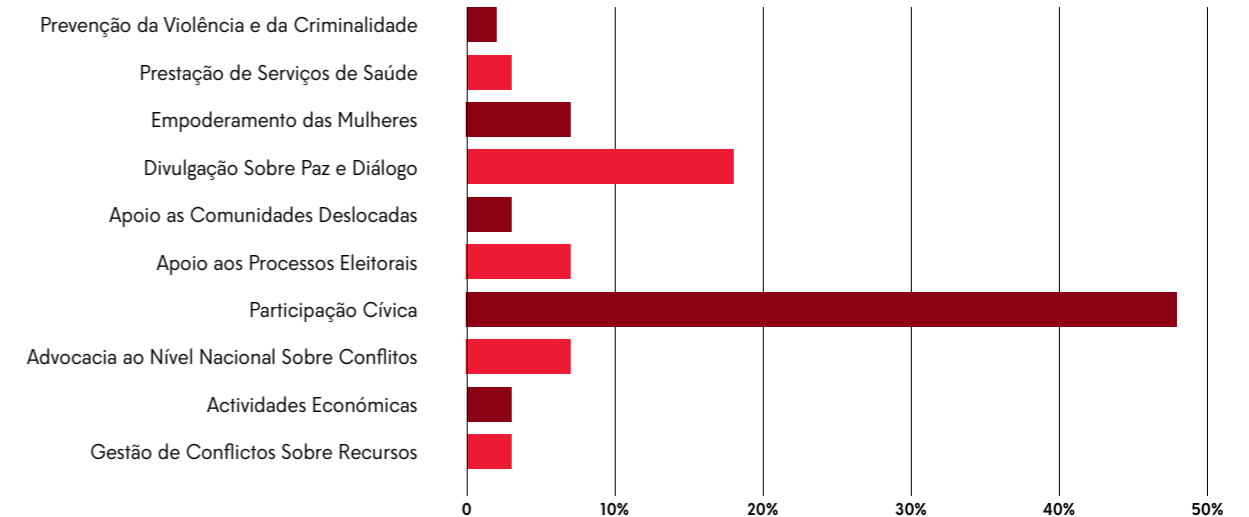


Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

46. Como já mencionado nos parágrafos iniciais deste relatório, a parceria UE – África é o quadro estratégico formal da cooperação entre os países africanos – como um conjunto – e a própria UE. A parceria é objeto da discussão entre os líderes dos estados africanos e aqueles da UE, sobre as prioridades e as modalidades de cooperação a médio e longo prazo. Porém, a Parceria tem um papel maior do que antes no período actual, em consideração do facto que tem a necessidade de definir novas formas de parcerias entre os países ACP e a UE depois da finalização do Acordo de Cotonou

A sustentabilidade parece um problema forte em todos os sectores, uma vez que até mesmo as actividades de criação de empregos e empresas são realizadas como iniciativas “baseadas em projectos”, dependendo dos fundos dos doadores.

## ÁREAS DE INTERVENÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SECTOR DE PAZ E SEGURANÇA



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

## PAZ E SEGURANÇA

Paz e segurança aparece como um sector de desempenho importante pelas OSCs – 45% das OSCs que participaram no inquérito declaram ter actividades sobre paz e segurança, mais somente uma percentagem menor (32%) foram capazes de indicar as suas iniciativas específicas sobre paz e segurança.

A Figura 19 apresenta as iniciativas da área de paz e segurança.

Como é evidente, as actividades identificadas no âmbito deste sector são na maioria actividades “em áreas de conflito”, as iniciativas específicas sobre conflitos são poucas, além daquelas focalizadas sobre a implementação de iniciativas de divulgação. As iniciativas de gestão e transformação dos conflitos não chegam a 10% do total.

Algumas outras iniciativas em áreas de conflito estão focalizadas no tópico das migrações – neste âmbito, além de uma acção sobre migrações seguras, em parceria com a Organização Internacional de Migração (OIM) – a maioria das actividades das OSCs tem como foco o apoio às comunidades reassentadas e às pessoas deslocadas, incluindo a prestação de ajuda e de serviços de protecção das crianças e das pessoas com deficiência.

Em geral, pode-se observar uma dinâmica dupla: por um

lado de atractividade das “áreas de conflito” pelas OSCs – por causa da concentração de recursos e financiamento em estas áreas – e por outro de necessidade de construção de capacidades específicas no que se refere à gestão dos conflitos.

A par das actividades mencionadas, é preciso assinalar outras iniciativas – sobretudo envolvendo grandes ONGs nacionais, como o MASC, think tanks como IMD e IESE, e ONG internacionais como OXFAM, Aga Khan Foundation, Finn Church e Sant’Egidio – com foco, por um lado, no apoio ao desenvolvimento de novos actores locais, através de actividades como as “Incubadoras de cidadania” e, por outro lado, no combate contra os processos de radicalização religiosa e na prevenção e transformação de conflitos. Estas iniciativas são baseadas num conjunto diversificado de instrumentos, incluindo: diálogos comunitários, acções de comunicação (às vezes inovadoras, como a transmissão de radionovelas nos idiomas locais), acções de mediação entre os stakeholders e de mitigação da competição sobre recursos<sup>47</sup>.

47. Neste âmbito, desde 2017 a UE apoia um conjunto de iniciativas através do IcSP (Instrumento da União Europeia para Estabilidade e Paz). Depois de uma primeira geração de projectos com foco no reemergir do antigo conflito entre RENAMO e o Governo, desde 2020 há um conjunto de iniciativas com foco nos conflitos em Cabo Delgado

## AMBIENTE, MUDANÇA CLIMÁTICA E ECONOMIA VERDE

Menos de 30% das OSCs declaram estar envolvidas em questões relacionadas com o meio ambiente. As principais acções realizadas dentro do sector de “negócio verde” são as indicadas na Tabela 2.

TABELA 2



Algumas dinâmicas relevantes sobre o sector de ambiente, mudanças climáticas e economia verde:

- As poucas OSCs que actuam neste sector não são especializadas. Ademais, considerando a natureza das actividades desenvolvidas, muitas não demonstram ter capacidades técnicas ou domínio desta área, trabalhando em parceria com organizações especializadas, ou actuando como intermediários;
- Na percepção das OSC moçambicanas e de algumas OSC internacionais, como a WWF, existem poucos fundos de doadores disponíveis para actividades específicas sobre o ambiente, mudanças climáticas e economia verde em Moçambique. A maioria dos recursos fica ainda focalizada sobre desenvolvimento

rural e agricultura (incluindo grandes projectos em regiões em situação de risco como a Zambézia);

- As províncias de Tete e Sofala, apesar de serem as mais afectadas ciclicamente por questões ambientais (impacto ambiental da exploração do carvão, ciclones e cheias), não são necessariamente onde se encontram a maioria das OSC ligadas a este sector;
- As principais organizações ligadas a este sector são WWF, Associação Moçambicana de Reciclagem (AMOR), Cooperativa de Educação Ambiental Repensar, Geração C, Rede de Organizações Para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a Rede para Mudanças Climáticas;
- Há muitas empresas sociais que actuam neste sector como empresas, mas trabalham em parceria com associações e ONGs para acederem a fundos de doadores por forma a poderem fornecer serviços ou equipamentos às populações mais carenciadas;
- Para além da pressão sobre as empresas de exploração de recursos naturais para pagamento de impostos, inclusão de pessoas e instituições locais na cadeia de valor (conteúdo local), justiça nos processos de reassentamento e provisão de serviços básicos para as comunidades (ex.: água potável), não há registos significativos da actuação da sociedade civil para mitigação dos efeitos climáticos;
- Na prática, as maiores pressões ambientais vêm do ocidente e conseqüentemente, empresas como a Vale tomam a decisão de abandono do sector de exploração para poderem beneficiar de melhores oportunidades de negócio num futuro próximo. Após comprar as acções da Mitsui, a empresa de extracção mineira Vale pretende tornar-se uma empresa de carbono neutro até 2050 e reduzir 33% de suas emissões até 2030<sup>48</sup>.

## JOVENS E CRIAÇÃO DE EMPREGO

O sector da juventude é mais amplo do que o da criação de emprego. Dos dados recolhidos de 190 OSC, 52.94% indicaram trabalhar no sector da juventude, muito mais do que aquelas ligadas ao sector de emprego. As principais actividades vinculadas à criação de emprego que são implementadas pelas OSC que responderam ao inquérito são:

- Iniciativas de apoio à criação de emprego, empreendedorismo e geração de renda para jovens e mulheres;
- Formação, capacitação técnico-profissional e estágios profissionais para pessoas com características específicas, percebidas como vulneráveis aos processos de exclusão social: jovens, pessoas com deficiência, mulheres e pessoas LGBT;
- Apoio à actividades de gestão ambiental e negócios verdes;
- Apoio ao empreendedorismo social para pessoas desfavorecidas;
- Apoio aos investimentos/Incubação de negócios;
- Criação de associações económicas e cooperativas;
- Criação de sistemas de microcrédito e poupança.

Algumas dinâmicas relevantes sobre o sector de jovens e criação de emprego incluem:

- Existência, nas diferentes províncias, de OCBs, associações juvenis, associações empresarias, empresas sociais, fundações, incubadoras e ONG internacionais que actuam neste sector;
- Em relação ao sector da juventude existem, um pouco por todo país, várias organizações activas como o Conselho Nacional da Juventude, Associação dos Jovens de Nacala, Parlamento Juvenil de Moçambique, KUWUKA, Juventude Desenvolvimento e Advocacia Ambiental, Associação Juvenil de Prevenção e Combate as Epidemias (AJUPCE), Associação dos Jovens Voluntários, Associação Centro Juvenil Padre Dehon, Associação Rede Africana Juvenil. Estas organizações actuam de forma transversal em vários sectores, focando-se sempre na questão de empoderamento económico, social e político dos jovens. Há naturalmente, uma tendência destas organizações para se focarem em projectos de acordo com a disponibilidade de fundos dos doadores, em vez de uma agenda específica organizacional;
- Nos últimos 10 anos verificou-se um aumento exponencial de organizações no sector de emprego, na sua maioria não especializadas. Muitas organizações afirmam trabalhar no sector de emprego, embora não necessariamente com juventude, empreendedorismo, representação e incubação de empresas;
- Não há clareza sobre o que são de facto actividades de emprego e rotula-se indevidamente como “Emprego” quase todas actividades de “geração de renda”

(em particular actividades desenvolvidas por mulheres, muitas vezes rurais e do sector informal). Sobre esta questão parece haver falta de clareza mesmo por parte do Governo que inclui nas estatísticas e relatórios oficiais dados de empregos sazonais, temporários e subemprego;

- As actividades desenvolvidas pelas organizações do sector de emprego vão desde o apoio aos agricultores, criação e gestão de MPME, formação profissional, sensibilização, fomento de pequenas actividades geradoras de renda, criação de cooperativas, apoio para acesso a oportunidades de estágio e emprego nas empresas e a criação de comités de gestão de recursos naturais. As acções mais comuns incluem: capacitação agrícola e treinamento geral em actividades geradoras de renda. A formação profissional vem em terceiro lugar;
- Para além de haver duplicação de actividades para o mesmo grupo de beneficiários, a maioria dos programas de emprego tem registado melhores resultados para jovens já inseridos do que para os excluídos;
- Prevalece a dúvida sobre se os empreendedores e as start-ups estão realmente gerando empresas e/ou empregos sustentáveis, mas não há intervenções suficientes para abordar questões como a capacidade de resiliência dos empreendedores, excessiva carga fiscal, burocracia, baixo poder de compra dos potenciais clientes e acesso a financiamento para start-ups e inovação;
- A maioria das organizações não fazem avaliações de impacto, mas aquelas que o fazem não demonstram resultados relevantes para criação de emprego sustentável. O nível de desemprego e subemprego continua alto;
- Apesar de existirem políticas de juventude e emprego, algumas organizações como a ANJE e Ideário, lideraram, sem sucesso, num passado recente, movimentos para propor uma política e estratégia nacional de promoção do empreendedorismo assim como um Start-up Act, ambos visando definir mecanismos específicos de incentivo e facilitação para criação e gestão de iniciativas de empreendedores jovens no país. Está também em curso uma campanha “Compre nosso” da Ideialab que pretende incentivar a aquisição de produtos locais. Estas iniciativas consideram que o ecossistema empreendedor tem características próprias, diferentes do mercado empresarial tradicional e que o país precisa adoptar determinadas medidas legais por forma a incentivar o empreendedorismo sustentável no país;

48. <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210122-mo%C3%A7ambique-mineira-vale-vai-desistir-da-explora%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o-em-moatize>

- Embora o Governo e a CTA discutam anualmente uma matriz de reformas de políticas públicas com vista a melhorar o ambiente de negócios, muitas das recomendações continuam sendo ignoradas e adiadas pelo Governo;

- As organizações que trabalham no sector de emprego e empreendedorismo actuam pouco no campo da advocacia, concentrando mais as suas acções na complementaridade das acções do Governo ou prestação de serviços ao sector privado e doadores. Não

CAIXA 11

## POLÍTICAS, ACTORES E FERRAMENTAS PARA PROMOÇÃO DO EMPREGO

Secretaria do Estado da Juventude e Emprego (SEJE) com apoio da OIT, realizou no dia 20 de Maio de 2021, em Maputo, a 1ª Reunião de Alto Nível sobre Emprego, com o objectivo de partilhar e harmonizar as medidas de políticas de emprego, macroeconómicas e sectoriais em Moçambique<sup>49</sup>. Os painéis de debate foram constituídos por quadros seniores do Governo, académicos nacionais e internacionais, representantes do sector privado, associações juvenis e parceiros sociais e de cooperação.

A altura da realização desta reunião é caracterizada por:

- Programa Quinquenal do Governo (PQG 2020-2024) definiu como uma das prioridades impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego
- Governo aprovou o plano de acção da política de emprego, com financiamento da Embaixada da Suécia e da OIT.
- Inconsistências dos dados estatísticos de criação de emprego em 2020, considerando a forma como emprego vem sendo definido (inclusão de empregos sazonais, temporários e precários) tendo em consideração a ocorrência de despedimentos em massa, no ano de 2020, devido à corona vírus.
- Financiamento do Banco Mundial ao Governo de Moçambique, por via da SEJE, no valor de US\$55 milhões para um projecto de empoderamento juvenil que visa aumentar a retenção da rapariga na escola, promover o emprego, autoemprego e empreendedorismo juvenil.

Na prática, considerando que as grandes empresas multinacionais como aquelas ligadas ao sector das indústrias extractivas, seja do carvão como a VALE, petróleo como a Sasol, alumínio como a Mozal ou mesmo as do sector do gás como ENI, EXXONMOBIL e TOTAL não criam mais uma quantidade de emprego capaz de absorver a maioria da mão de obra disponível no

país, há uma necessidade de reflectir sobre novas estratégias de criação de emprego.

Moçambique tem cerca de 30 milhões<sup>50</sup> de habitantes e anualmente, entram para o mercado do emprego, cerca de 500,000 pessoas. Para além da taxa de desemprego ser alta, há muito emprego precário e subemprego, onde muitas pessoas trabalham apenas por comida ou recebem abaixo do salário mínimo.

Existem 4 instrumentos legais que abordam a estratégia de criação de empregos para jovens: o PQG, a Política da Juventude, a Política de Emprego e, mais recentemente, foi aprovado o novo Plano de Acção da Política de Emprego.

No entanto, vários estudos apontam que o empreendedorismo, a inovação e a diversificação da economia através do estímulo às PME são a melhor alternativa para se alcançar as metas de criação de emprego que se deseja. No entanto, não existem políticas e nem estratégias nacionais de promoção do empreendedorismo e/ou start-ups inovadoras que possam contribuir para o fortalecimento do ecossistema empreendedor em Moçambique. No caso de Moçambique, o estímulo ao empreendedorismo é muitas vezes interpretado simplesmente como oferta de formação sobre empreendedorismo, pequenas linhas de financiamento e concursos para atribuição de kits com ferramentas. Pouco se aborda, fora dos fóruns entre o Governo e a CTA, sobre medidas que simplifiquem os procedimentos legais e reduzam a carga fiscal, por forma a mitigar parte dos riscos associados a empreender. Por outro lado, não existem mecanismos legais que incentivem o surgimento de fontes alternativas de financiamento como business angels e venture capitalists e nem mesmo apoio estrutural a programas de desenvolvimento de competências ou incubadoras privadas que possam, de facto, estimular o surgimento de produtos e serviços inovadores. Naturalmente, levantam-se também questões como a estabilidade do mercado e o poder de compra local, porém, estas duas questões são também intrinsecamente relacionadas às anteriores.

obstante, nos raros casos em que realizam acções de advocacia, estas organizações fazem-no de forma isolada, buscando protagonismo para suas próprias organizações;

- Excepto aqueles realizados pelo Governo, não há muitos debates sobre políticas e programas para juventude e criação de emprego;
- Durante muitos anos, e até ao ano de 2019, a maioria dos doadores sempre optou por financiar o Governo em vez das OSC, incubadoras privadas e empresas sociais para programas de criação de emprego. Nos casos em que o financiamento foi dirigido as OSCs, incubadoras privadas e empresas sociais os “call for proposals” nem sempre se ajustaram totalmente às estratégias ou abordagens destas organizações (sobretudo na área de empreendedorismo juvenil), que são obrigadas a redefinir as suas linhas de acção em função das especificações do doador.

Importa, no entanto, mencionar que, entre os anos 2020 e 2021, a União Europeia (UE)<sup>51</sup>, o Banco Mundial (BM)<sup>52</sup> e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)<sup>53</sup> lançaram novas linhas de financiamento para promoção de emprego e empreendedorismo juvenil, que representam uma inovação no sector. A principal diferença entre as três linhas de financiamento acima mencionadas é que tanto os fundos do BM assim como do BAD serão atribuídos ao Governo, que poderá subcontratar ou estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil ou do sector privado, por enquanto os fundos da UE serão atribuídos directamente as OSC e ao sector privado.

51. No início de 2020 a UE lançou uma chamada de propostas no âmbito do programa de Apoio à aceleração de negócios e à inclusão social em Moçambique, que incluiu o LOTEI Serviços de Incubação e Aceleração de negócios, cujo objetivo é catalisar mais investimentos públicos e privados sustentáveis em Moçambique, apoiando serviços de apoio a MPMEs, nomeadamente serviços de incubação e aceleração de negócios 52. O Governo de Moçambique, através do Instituto Nacional da Juventude, instituição tutelada da Secretaria de Estado da Juventude e Emprego (SEJE) com o suporte do Banco Mundial, está a implementar um projecto designado “Aproveitar o Dividendo Demográfico: Moçambique – Desenvolvimento e Empoderamento para Jovens” (projecto), cujo objectivo é de melhorar o acesso à educação e as oportunidades de emprego para os jovens. Em particular, a componente 2 do projecto “Promoção de Oportunidades do Emprego Produtivo” tem em vista proporcionar melhores oportunidades económicas para os jovens e inclui um campeonato de planos de negócios através do qual jovens terão acesso a financiamento 53. A bolsa, do Fundo Fiduciário de Multi-Doadores para o Empreendedorismo e Inovação Juvenil (YEI MDTF), irá fornecer assistência técnica e institucional ao Instituto para a Promoção das Pequenas e Médias Empresas, ou IPEME, para o apoio direto a start-ups e PME, com um foco particular em negócios liderados por jovens e mulheres. - <https://bit.ly/3qNFBA4>

## DIGITALIZAÇÃO

Diferente do sector da juventude e criação de emprego, menos de 30% das OSCs declaram ter qualquer envolvimento em acções ligadas às tecnologias digitais. As actividades relacionadas às tecnologias digitais incluem as seguintes:

- Actividades de digitalização;
- E-commerce;
- Fornecimento de equipamentos e computadores;
- Informatização das administrações públicas;
- Mapeamento comunitário, monitoria dos serviços públicos e monitoria de projectos;
- Monitoramento e difusão de informação para agricultura;
- Uso de TIC para transferências financeiras e pagamentos;
- Webinar, web-based média e jornalismo comunitário.

Algumas dinâmicas relevantes sobre o sector da digitalização:

- A base de dados da International Communication Union, estima que em 2017 cerca de 21% da população de Moçambique tinha acesso a internet<sup>54</sup>, o que significa que 78% da população continua sem acesso a informação, produtos e serviços digitais. Parte desta população representa OSC um pouco por todo país;
- A demanda por capacidades técnicas, seja no domínio de programação para desenvolvimento dos sistemas ou mesmo na dimensão de utilização;
- O facto de que as OSC tendem a adoptar tecnologias digitais desenvolvidas pelo sector privado, incluindo empresas sociais, universidades ou desenvolvedores independentes;
- Jovens beneficiários de programas de associações empresariais, empresas sociais, incubadoras e universidades são os principais desenvolvedores de tecnologias digitais;

49. <https://www.seje.gov.mz/seje-oit-parceiros-realizam-reuniao-de-alto-nivel-sobre-emprego-rane-2021>

50. <http://www.ine.gov.mz/noticias/populacao-mocambicana-para-2021>

54. <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=MZ>

- A academia, com destaque para a Universidade Eduardo Mondlane, tem também desempenhado um papel estratégico na área de digitalização, hospedando eventos e apoiando iniciativas de start-ups;
- As tecnologias digitais desenvolvidas em Moçambique são, na sua maioria, réplicas de tecnologias desenvolvidas noutros países, por vezes em contextos diferentes daquele no qual se replicou;
- Muitos dos projectos de tecnologia digital não são sustentáveis (financeiramente, mas principalmente em termos de adopção pelo público-alvo) e são financiados através de fundos de doadores ou concursos para start-ups;
- Embora algumas organizações já o fizessem antes, de-

vido à pandemia da COVID-19, aumentou o número de OSC que passaram a adoptar as TIC como meio de comunicação, mas também de intervenção social;

- Existe em Moçambique uma associação de empresas de tecnologia, AMPETIC (Associação Moçambicana de Profissionais e Empresas de Tecnologia de Informação e Comunicação) mas esta organização até ao momento limita-se a actuar como coordenador, principalmente de prestadores de serviços da área tecnológica;
- A digitalização ainda não é uma realidade para a maioria da população e nem OSCs. O maior desafio, portanto, não é apenas o desenvolvimento de plataformas de digitalização tecnológica, mas sim a expansão da capacidade de acesso (acesso à energia, acesso à in-

CAIXA 12

## INOVAÇÃO

“... As definições do termo inovação a tratam como um processo gerenciável, que envolve desde as pesquisas básica e/ou aplicada até a comercialização no mercado de bens e serviços ou implantação na organização – fica claro que o processo de inovação não compreende somente as atividades criativas e inventivas ou de descoberta de novas tecnologias, mas também as atividades de gestão, de difusão e adoção das novidades” (Lopes, Daniel; Barbosa, Allan, 2014, p.3).

As OSC representam frequentemente um espaço privilegiado pela inovação. As relações e a participação nas redes internacionais, os vínculos limitados em relação a “sustentabilidade” das actividades, a possibilidade de ter financiamento e o feito de não ter a necessidade de produzir”, a capacidade de identificar as demandas do território, as dimensões limitadas das intervenções, são factores que em princípio podem alimentar e sustentar processos de adopção de novas modalidades de solução dos problemas, de experimentação de novas tecnologias e de novas ferramentas, em geral os processos de inovação.

Apesar desta possibilidade, somente poucas organizações – 26 das 191 que preencheram os questionários – declaram estar envolvidas em processos de inovação e utilização de novas ferramentas. Os casos apresentados concernem em particular:

- Actividades sobre energia, nas quais, porém, as inovações são vinculadas à tecnologias já muito consolidadas, como a instalação de painéis fotovoltaicos e a promoção de fogões melhorados;

- Actividades de monitoramento social, aproveitando as oportunidades oferecidas pelas TICs;
- Actividades de monitoramento dos riscos ou dos recursos naturais, também através do uso de tecnologias de comunicação digitais – tanto nas áreas rurais como nas áreas urbanas;
- Actividades de geração de rendimentos, incluindo através da reciclagem de resíduos sólidos e da introdução de tecnologias novas ao nível local, nomeadamente nos sectores da agricultura e da mineração artesanal;
- Actividades de gestão de conhecimentos e de partilha de informações através das TIC, incluindo sobre saúde e nutrição;
- Actividades de formação à distância;
- Novas metodologias de assistência, baseadas no uso das TIC em função da gestão e da transferência dos recursos;
- Actividades de apoio ao empreendedorismo.

Existem então oportunidades em diferentes sectores, mas a possibilidade de inovação efectiva parece limitada a um número limitado de OSCs. De facto, poucas OSCs parecem ter as capacidades técnicas e os conhecimentos para iniciar processos inovadores. Ainda menos parecem ter a autonomia e a capacidade económica para desempenhar um papel de inovação.

ternet, redução dos custos de acesso e aumento do investimento para educação digital);

- Nos últimos anos a Embaixada da Suécia tem promovido o Maputo Internet Fórum, uma réplica do Stockholm Internet Fórum (SIF) para debater limitações, riscos e oportunidades de acesso a internet em Moçambique. Alguns actores da sociedade civil moçambicana também têm participado do SIF;
- Algumas agendas de interesse nacional no domínio da digitalização, que têm merecido particular atenção da sociedade civil moçambicana, são a Lei do Direito à Informação e a migração digital. Sobre a Lei do Direito à Informação foram realizados vários debates, inclusive publicado um relatório de monitoria da implementação da Lei do Direito à Informação, lançado em Julho de 2020, que apresenta evidências da prevalência de deficiências das instituições públicas moçambicanas em responder atempadamente aos pedidos de informação;
- No âmbito da advocacia através da tecnologia digital ou para promoção do acesso a informação, algumas organizações com protagonismo são o Txeka, Mulheres Jovens Líderes (MJL), CDD, CAICC, SEKELEKANI, FORCOM, JOINT, Universidade Eduardo Mondlane.

CAIXA 13

## TECNOLOGIAS DIGITAIS DESENVOLVIDAS POR OSC E SECTOR PRIVADO MOÇAMBICANO

### Páginas de comércio electrónico:

www.maisvendas.co.mz  
www.welela.co.mz  
www.mercado.co.mz  
www.izyshop.co.mz

### Página com conteúdos de capacitação para OSC:

www.juntosmozambique.org

### Página de recolha de informação sobre COVID-19:

juntosmozambique.ushahi.io

### Aplicativos móveis de gestão financeira:

Econta e econtalite (disponíveis no PlayStore)

### Plataformas de recrutamento e selecção de candidatos à emprego:

emprego.co.mz e www.biscate.co.mz

**Carteiras móveis:** Mpesa, Mkesh, E-mola e conta móvel (serviços de transferência de dinheiro associados a redes de telefonia móvel e bancos comerciais)

No geral, as OSC que tem liderado iniciativas de advocacia ligadas à digitalização não são aquelas que desenvolvem novos produtos ou serviços digitais, mas sim aquelas que promovem a expansão do acesso aos mesmos.

## BOA GOVERNAÇÃO

A agenda da boa governação é um foco importante de compromisso para os doadores. Os doadores europeus, as agências internacionais – incluindo o Banco Mundial<sup>55</sup> – foram lançando iniciativas sobre engajamento das OSCs sobre “social accountability”. Estas iniciativas resultaram no desenvolvimento de capacidades e experiências, referentes em particular à:

- Avaliação e a melhora da qualidade dos serviços públicos, tais como escolas e centros de saúde, através da utilização de ferramentas como os “Cartões de pontuação comunitária” (CPC);
- Criação de iniciativas de monitoramento comunitário dos serviços (como foi o caso do monitoramento dos serviços de protecção social, por parte de comités comunitários ligados às entidades que pertencem à PSCM-PS);
- Monitoramento e avaliação dos orçamentos públicos e da sua implementação (como no caso das iniciativas do FMO, junto com a Nweti);
- O monitoramento da implementação de leis e iniciativas do estado (como no caso das actividades realizadas pelos parceiros do Fórum Mulher, em muitas províncias);
- As actividades de monitoramento das políticas públicas por parte de entidades com foco nos direitos humanos (como a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, em cooperação com Human Rights Watch, resultando nos relatórios da UPR), as entidades que praticam “jornalismo cidadão” (como no caso das entidades apoiadas pelo programa IREX Mozambique Strengthening Program, apoiado pela USAID<sup>56</sup>), as entidades com foco sectorial, incluindo as redes sectoriais sobre saúde e nutrição.

55. O próprio Banco Mundial, juntos com o PNUD e outros doadores identificaram nos primeiros anos 1990 a “social accountability” como um foco de apoio à sociedade civil. Investimentos neste contexto continuaram até os primeiros anos da segunda década do novo milénio. Um exemplo pode ser o programa “SAMO – Social Accountability in Mozambique” implementado por Maputo Living Lab, Bruno Kessler Center in Information and Communication Technology, Banco Mundial e o Ministério de Educação em 2012 (<https://ict.fb.com/projects/detail/social-accountability-in-mozambique/>)

56. <https://www.irex.org/project/mozambique-media-strengthening-program-msp>

Como foi observado, o monitoramento das políticas públicas é um dos âmbitos de cooperação entre as OSCs aos diferentes níveis e uma das modalidades de acção de maior difusão (mais de 49% das entidades que participaram ao inquérito, declaram participar no monitoramento de serviços e políticas públicas). Paradoxalmente, este âmbito – apesar da importância que tem nas organizações locais e de primeiro nível – é também um daqueles onde existe uma forte verticalização das relações: as entidades nacionais definem os modelos de monitoramento e financiam as actividades das entidades locais.

Esta situação faz com que, na maioria dos casos, as iniciativas sobre “Boa Governança” sejam caracterizadas por níveis limitados de sustentabilidade. As actividades são realizadas quando os recursos são disponibilizados; quando os recursos terminam, as iniciativas terminam também, os comités locais são “desmobilizados”, as capacidades adquiridas pelos actores locais são utilizadas de forma ocasional ou quando surgem “necessidades” e eventos excepcionais (ex. violações dos direitos humanos, casos de corrupção, conflitos entre actores locais). Um dos problemas identificados por entidades como o MASC, o CESC e a PSCM-PS – que estão envolvidos de uma forma permanente em iniciativas sobre boa governança – é como incrementar a sustentabilidade das iniciativas e das acções locais. Diferentes soluções foram encontradas e são objecto de experimentação, como, entre outras, o envolvimento de entidades com actividades económicas (ex. grupos de poupança) em actividades de advocacia e monitoramento dos serviços; como a simplificação dos mecanismos metodológicos para o controlo da funcionalidade dos serviços; como a replicação das actividades de formação ao nível local, para aumentar os activistas potenciais.

Em alguns casos, a possibilidade real de intervenção das OSCs na área de boa governança aparece muito vinculada à possibilidade de mobilizar recursos humanos qualificados. É o caso, por exemplo, das iniciativas sobre finanças públicas: fazer a análise do orçamento público – sobretudo ao nível do governo central – exige recursos que estão disponíveis apenas em poucas organizações especializadas. Este aspecto inclui, por um lado, o risco de ter uma eficácia reduzida das acções – que podem ser “etiquetadas” como “Maputo-cêntrica” – e, do outro, o risco de ter um envolvimento das entidades locais de uma forma dependente.

Um terceiro risco, ainda neste âmbito, é a dependência dos actores globais na identificação das questões e dos assuntos objecto de análise, monitoramento, mobilização: nem sempre é evidente quanto à identificação de algumas questões – um exemplo é a atenção sobre a redução da dívida pública – seja vinculada às preocupações cidadãs no contexto do desenvolvimento e das políticas nacionais/locais e quando seja dependente da presença de uma pressão internacional sobre os próprios temas.

Outro assunto que limita a possibilidade de intervenção nas questões de boa governança ao nível local é a vulnerabilidade das entidades locais às pressões, tanto das instituições públicas, como de “grupos de interesse” em conflito. Ameaças às OSCs são mais frequentes a nível local, onde podem ter muitas formas, desde as relacionadas aos processos administrativos, até aquelas relativas à própria segurança dos activistas ou das organizações e das suas propriedades e equipamentos.

## GÉNERO

No que diz respeito à matéria de género, a pesquisa considerou, por um lado, as dinâmicas internas das organizações, onde se olhou para a constituição da organização, número de homens e mulheres na organização bem como para os cargos de chefia por eles ocupados (a este nível consideramos “género para dentro”). Por outro olhou-se para as áreas de intervenção das organizações, beneficiários, nível de engajamento de mulheres e outros grupos em situação de desvantagem social (“género para fora”).

No que toca à análise das dinâmicas internas, as organizações do primeiro e segundo nível relataram quase que de forma unânime, tinham um número significativo de mulheres na sua organização. Contudo, quando olhamos para a distribuição de cargos de liderança ocupados por homens e mulheres, verificamos discrepâncias significativas, pois embora algumas tenham demonstrado ter mulheres em posição de liderança administrativa, financeira, programática etc., ainda é grande o número de cargos ocupados por homens.

Questionadas sobre as suas áreas de intervenção e sobre o engajamento de homens e mulheres como beneficiários, alguns relataram enfrentar desafios para conseguir engajar mulheres nos seus projectos (segundo um testemunho, “as mulheres não participam, convidamos e não participam (...) há assuntos que elas não têm interesse”). Foi evidente durante o questionamento sobre este tema o desconhecimento de técnicas de engajamento, principalmente em organizações que não têm enfoque na componente de género, nem promoção dos direitos das mulheres, mas que têm enfoque na participação política e educação, por exemplo. A experiência de dinâmicas de engajamento de mulheres mostra que é necessário adoptar técnicas que promovam engajamento, que vão desde dinâmicas de formação específicas, condicionalismos dos espaços de formação (por exemplo se permitem elas trazerem crianças ou não), horários etc. Estas dinâmicas são comuns em associações e plataformas femininas e feministas, que por inerência do seu trabalho demonstraram ter domínio de ferramentas de engajamento, análise, etc. Muitas destas organizações fazem parte de redes e plataformas de outras organizações de mulheres, a nível nacional e internacional, que as ex-

põem a capacitações, debates nacionais e internacionais. Verificou-se nesta componente um entendimento generalizado sobre a necessidade de ter mulheres a nível das organizações, mas pouco domínio sobre a necessidade de se criar mecanismos internos de treinamento e promoção da liderança de mulheres.

Quanto às áreas de intervenção das organizações, 79% das organizações participantes no inquérito declaram ter actividades com foco nas questões de género. O estudo também analisou 117 actividades da área de género, nas diferentes partes do país.

As actividades com foco sobre as questões de género estão apresentadas na Figura 20.

É pertinente mencionar também neste caso a existência de uma forte concentração das actividades sobre a divulgação sobre direitos e violência baseada no género (VBG) e empoderamento económico através das actividades de geração de renda. As actividades de apoio ou assistência às mulheres, tanto como vítimas de violência, assim como no exercício de outros direitos (tais como o acesso à terra) são muito limitadas: não chegam a 5% das iniciativas consideradas. Contudo, é importante reiterar que estes dados são resultados do inquérito respondido pelas organizações, e que deve ser entendido como um indicativo, que requer uma pesquisa mais aprofundada sobre o assunto.

A relativa frequência das iniciativas de “mainstreaming” e de divulgação sugere que o “género” é um tema que as OSCs consideram que deve ser incluído necessariamente nos seus programas e projectos, mas que ao mesmo tempo se devem escolher modalidades mais simples de acção, que não questionem as estratégias gerais das próprias entidades, que não tragam grandes problemas de conflito social, e que não precisem do desenvolvimento de capacidades específicas e do desenvolvimento de mecanismos ou estruturas permanentes de serviço.

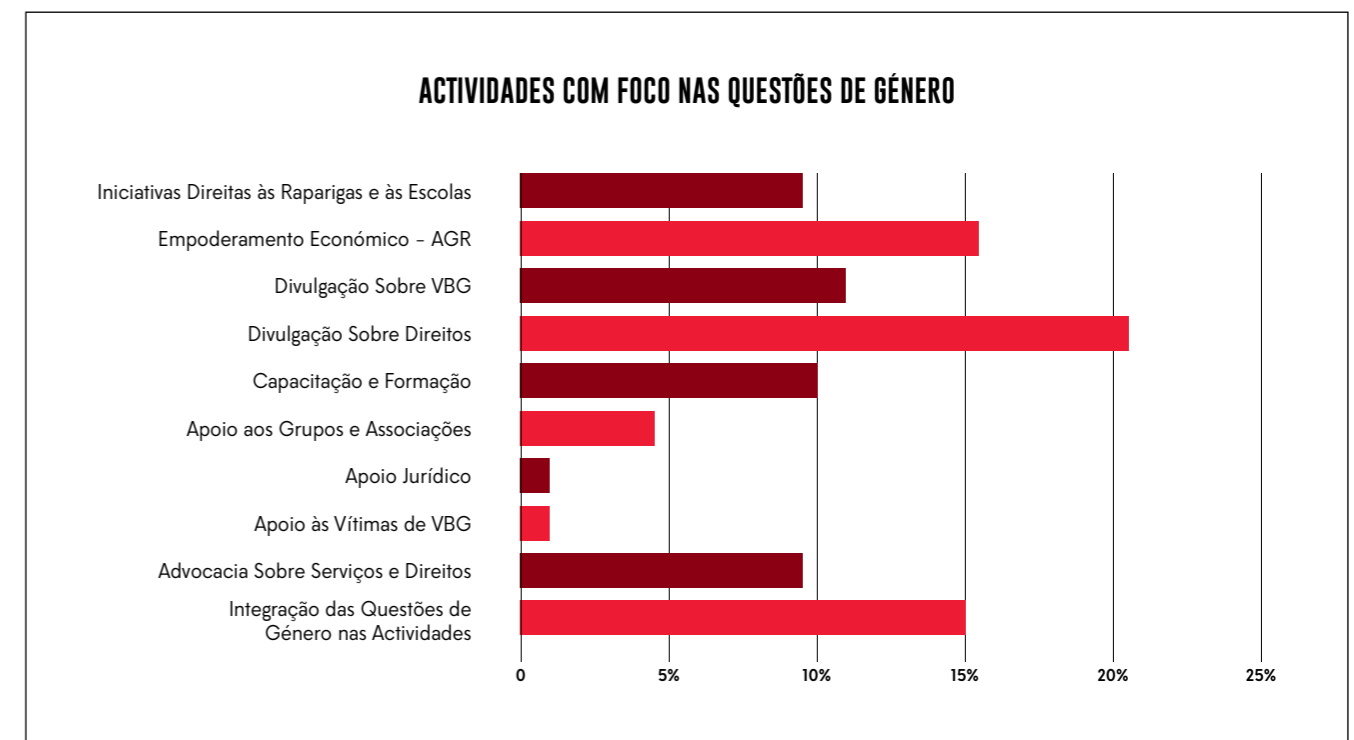
Esta tendência de ficar num espaço relativamente seguro também é confirmada pela tendência da maioria das OSCs – incluindo as associações feministas – ao não ter um envolvimento directo nas iniciativas sobre assuntos relacionados aos direitos das pessoas LGBT.

## OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Apesar de os direitos das pessoas com deficiência serem identificados como um “elemento transversal” nas políticas internacionais de cooperação, e de estes direitos serem objecto de convenções internacionais, existe em Moçambique um número relativamente baixo de iniciativas neste sector.

Somente 11 OSCs entre as que responderam ao inquérito

FIGURA 20



Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

desempenham actividades ligadas às pessoas com deficiência e seus direitos, e somente 4 num universo de 194 têm um foco específico sobre na área da deficiência. Estas incluem:

- ✦ ONGs nacionais especializadas na promoção dos direitos das pessoas com deficiência;
- ✦ Organizações comunitárias de base, implicadas na prestação de serviços;
- ✦ ONGs provinciais e locais especializadas sobre prestação de serviços a grupos específicos de pessoas com deficiência;
- ✦ ONGs provinciais e locais especializadas em actividades de formação profissional;
- ✦ ONGs especializadas sobre direitos das pessoas com deficiência;
- ✦ ONGs especializadas no apoio as entidades sindicais e que desempenham actividades sobre direitos dos trabalhadores.

As actividades apresentadas por estas organizações incluem iniciativas de advocacia ao nível nacional e iniciativas de prestação de serviços (educação e formação profissional) ao nível das províncias ou dos distritos. O financiamento destas iniciativas vem da EU e das agências de cooperação bilateral europeias, mas é em todos os casos canalizado por ONGs internacionais.

A baixa visibilidade de um número limitado de organizações activas nesta área pode estar relacionada com o facto de que, para além da plataforma das pessoas com deficiência – a FAMOD – e de algumas outras entidades nacionais, a maioria das organizações desta trabalham sobretudo ao nível de base e vêm sendo representadas na própria FAMOD, mas com um acesso limitado aos recursos. Estes são normalmente garantidos por outras entidades, como a própria FAMOD, ONGs internacionais como Humanité Inclusion ou Light For the World, ou entidades internacionais como UNICEF.

Porém, há organizações que trabalham sobre este tema de uma forma indirecta, ou como uma componente das suas actividades, como no caso daquelas empenhadas nas iniciativas de educação inclusiva e de melhoria dos serviços de saúde (exemplos incluem o CESC e o MEPT).

O “mainstreaming” desse tema nas OSCs, se por um lado implica que o mesmo seja considerado nas diferentes iniciativas das OSCs, por outro favorece algumas situações problemáticas, nomeadamente: a) a falta de recursos directamente geridos pelas entidades das pessoas com de-

ficiência (tais como muitas daquelas representadas no FAMOD); b) a redução dos direitos das pessoas com deficiência aos indicadores sobre os beneficiários das iniciativas das OSCs; c) o facto de muitas iniciativas “inclusivas” não serem, nem desenhadas, nem implementadas através de abordagens e ferramentas que permitam uma verdadeira inclusão.

A percepção por parte das OSC de uma disponibilidade de recursos limitados para iniciativas específicas dirigidas às pessoas com deficiência é um dos factores da existência de conflitos e competição entre as entidades que trabalham neste âmbito, o que resulta numa redução da sua capacidade real de fazer advocacia ou de promover processos de mudança social.





**CAPÍTULO 9**

# **AS OPORTUNIDADES DE APOIO**

## AS OPORTUNIDADES DE APOIO

As oportunidades de apoio disponíveis pelas OSC em Moçambique podem ser identificadas através das respostas ao inquérito, apresentadas na Figura 21.

de<sup>57</sup>, agricultura<sup>58</sup> e microcrédito<sup>59</sup>. Na maioria dos casos os fundos privados vão sustentar iniciativas de prestação de serviços.

Um sector de interesse particular dos financiamentos provenientes das Fundações do sector privado é o do apoio ao

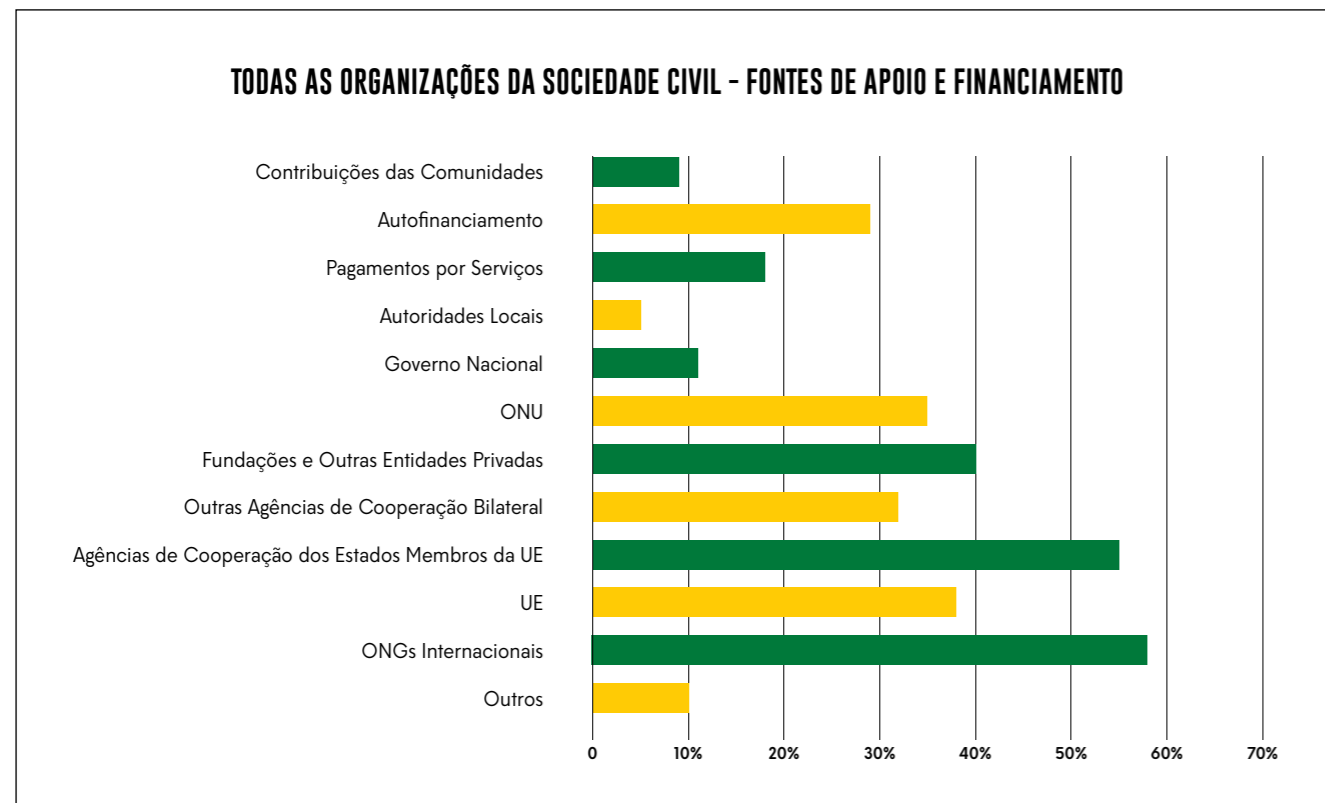


FIGURA 21

Fonte: Dados retirados da base de dados do inquérito do mapeamento das OSCs

Como já foi mencionado, a maioria das OSCs recebe recursos pelas ONGs internacionais, que muitas vezes canalizam fundos recebidos pelas agências de cooperação bilateral, pela UE e pelas organizações das Nações Unidas. São então estas últimas três as fontes principais de financiamento.

Há uma fonte de alguma forma emergente, representada pelas fundações e pelas entidades do sector privado. Cerca de 40% das OSCs declaram receber fundos do sector privado e 17% delas declaram que estes fundos aumentaram nos últimos 3 anos. Porém, ainda se trata em muitos casos de pequenos fundos, com algumas excepções, tais como algumas fundações de bancos europeus e a própria Fundação Gates – que está a se tornar num actor com capacidade de influenciar as posições e as iniciativas das OSCs – nomeadamente, nos sectores da emergência, saúde,

empreendedorismo, como no caso dos “Orange Corners” – que são apoiados por um conjunto de actores privados e públicos, incluindo a empresa gestora (ideiaLab), a Embaixada da Holanda e uns financiadores privados, como BancABC, Heineken, Shell, Vodacom – ou do “StartUp Grind” – apoiada pela Standard Bank Moçambique, em colaboração com a ENI Rovuma.

O papel mais importante em relação ao desenvolvimento das OSCs continua de facto sendo desempenhado:

57. <https://www.gatesfoundation.org/about/committed-grants/2021/03/inv019032> 58. <https://www.gatesfoundation.org/about/committed-grants/2020/10/inv023666> 59. [https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/gjn\\_gates\\_report\\_june\\_2016\\_web\\_final\\_version\\_2.pdf](https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/gjn_gates_report_june_2016_web_final_version_2.pdf)

• Pelas agências das Nações Unidas (nomeadamente pela PNUD no que se refere ao engajamento das OSCs nos mecanismos de governação e de diálogo político<sup>60</sup>, incluindo o apoio às OSCs para participação nas Revisões Periódicas Universais (UPR)<sup>61</sup>; e pelas agências sectoriais, sobretudo no que se refere à prestação de serviços e à funcionalidade de mecanismos de coordenação entre entidades públicas e OSCs, tais como os “Clusters”);

• Pela União Europeia, através de quatro canais diferentes, nomeadamente: a) os programas de apoio às OSCs e aos actores não estatais no âmbito do FED, b) o apoio às iniciativas das OSCs no contexto dos programas temáticos, baseados, sobretudo, em chamadas por projectos (em particular o programa OSCs); c) o envolvimento das OSCs nos programas bilaterais realizados em colaboração com o governo do Moçambique e implementados pelo governo sobre assuntos e temas específicos;

• Pelas agências bilaterais, cada uma com abordagens diferentes, nomeadamente: a) uma abordagem baseada no apoio a programas conjuntos, como no caso do Programa de apoio e capacitação das OSCs Moçambicanas AGIR, que contou com o financiamento da Suécia, da Dinamarca e dos Países Baixos, apoiando – através de 4 ONGs como “entidades intermédias”: IBIS, Diakonia, Oxfam Novib e We Effect – cerca de 70 OSCs em diferentes províncias); b) uma abordagem de apoio às ONGs do próprio país, que depois apoiam OSCs nacionais; c) uma abordagem de apoio directo às OSCs moçambicanas; e d) uma abordagem de apoio as ONGs como implementadores – em parceria com OSCs nacionais ou entidades públicas – de acções de desenvolvimento;

• Uma abordagem adoptada no passado por algumas agências, consistindo no financiamento de planos de desenvolvimento institucional ou dos gastos institucionais das OSCs, ainda é adoptada em relação a um número muito limitado de organizações.

Em relação às oportunidades de apoio, em todos os encontros nas províncias as OSCs locais expressaram a percepção de que há uma redução dos financiamentos disponíveis. Com efeito, mais do que uma diminuição absoluta dos fundos (que como foi mencionado é percebida por cerca 38% das OSC participantes no inquérito), o

60. Incluindo o apoio aos processos eleitorais 61. Nomeadamente, através do apoio ao Fórum de Monitoria do Mecanismo de Revisão Periódica Universal dos Direitos Humanos da ONU em Moçambique (FMRPU)

## O PROGRAMA AGIR

O Programa AGIR é uma iniciativa de apoio e capacitação das Organizações da Sociedade Civil Moçambicanas, cuja primeira fase de implementação decorreu de 2010 a 2014. Desde Janeiro de 2015 até Dezembro de 2020 decorre a segunda fase, com a duração de seis anos, tendo a Embaixada da Suécia como seu principal financiador, com apoio suplementar das Embaixadas da Dinamarca e Países Baixos.

O objectivo do programa é fortalecer a capacidade das OSCs para assegurarem uma maior participação pública nos processos de desenvolvimento, na promoção do acesso à informação, na exigência da prestação de contas do governo, na luta contra a corrupção, na monitoria das políticas governamentais e na promoção do respeito pelos direitos humanos dos pobres e marginalizados, incluindo igualdade de género.

Através deste processo de fortalecimento, o programa espera contribuir para uma melhor governação e uma democracia mais profunda e mais inclusiva em Moçambique.

No período 2015 - 2020, o AGIR se propôs a trabalhar com quatro agências de coordenação, nomeadamente – IBIS Moçambique (que posteriormente se tornou Oxfam Ibis), Diakonia, Oxfam Novib e We Effect. Estas agências, designadas intermediárias, por sua vez, têm a função de apoiar financeira e tecnicamente cerca de 70 OSCs de todo o país, cujas áreas temáticas e planos estratégicos vão ao encontro das áreas temáticas do AGIR.

O programa é estruturado em 4 subprogramas:

- **Eleições Justas, Livres e Transparentes, Democracia e Direitos Humanos** (Diakonia);
- **Acesso à Informação e Engajamento dos Cidadãos** (Oxfam Ibis);
- **Monitoria Orçamental, Auditoria Social, Direitos Humanos e das Minorias** (Oxfam Novib);
- **Recursos Naturais, Agricultura, Mudanças Climáticas e Ambiente** (We Effect).

Transversalmente a estes subprogramas, foram identificadas áreas-chave de intervenção comum por parte das intermediárias e que no decorrer do programa AGIR iriam beneficiar de particular atenção e apoio, nomeadamente: Indústria Extractiva, Mudanças Climáticas, HIV/SIDA, Género e Saúde Sexual e Reprodutiva.

CAIXA 15

## OS PROGRAMAS DE APOIO AOS ACTORES NÃO ESTATAIS (PAANE I E PAANE II)

O Programa **PAANE I** foi uma iniciativa da EU, implementada através de uma convenção com o governo de Moçambique, desde 2014 até Setembro de 2018, com o objectivo específico de “reforçar a responsabilização mútua entre os intervenientes não estatais, as autoridades públicas e os cidadãos em Moçambique”. Para alcançar este objectivo, o **PAANE I** incluiu diferentes actividades:

- Alguns estudos;
- O financiamento de iniciativas das OSCs com um orçamento entre 50.000 e 200.000 euros e uma duração até 36 meses,
- O financiamento de actividades das OSCs com um orçamento máximo de 10.000 Euros e uma duração máxima de 6 meses;
- A prestação de formação e apoio técnico aos parceiros do programa durante a implementação das actividades.

As actividades do PAANE abrangeram todo o território nacional, envolvendo 277 OSCs e financiando a 29 iniciativas de OSCs nacionais, provinciais e locais.

O **PAANE II** – Programa de Apoio aos Actores Não Estatais em Moçambique – é uma iniciativa da EU lançada no período 2018 – 2023, que visa reforçar a democracia participativa, representativa e sensível ao género em Moçambique através do envolvimento das autoridades públicas e da sociedade civil num diálogo construtivo. O programa baseia-se no princípio de que ter cidadãos e organizações da sociedade civil mais fortes e envolvidos irá fortalecer a democratização, melhorar a governação e contribuir para a redução da pobreza no país.

O PAANE está organizado em 7 componentes ou projectos específicos, cada um promovido por diferentes plataformas da sociedade civil moçambicana e coordenada para uma organização líder, com funções de coordenação e de apoio aos parceiros em 5 províncias (Cabo Delgado, Inhambane, Niassa, Sofala, Tete).

**Promoção da governação e diálogo democrático sustentável em Moçambique** (ActionAid Moçambique);

**Elevando o valor do dinheiro ao serviço do cidadão – monitoria da gestão de finanças públicas** (Nweti – FMO);

**Melhoria da qualidade da cobertura da protecção social básica e das condições de vida das populações mais vulneráveis** (PMSC-PS);

**Sou cidadão: responsabilização social para melhores serviços de educação e saúde** (CESC);

**Desenvolvimento de capacidades** (MASC);

**Gestão de recursos naturais** (ASCUT – CARE);

**Enriquecendo a participação ativa da sociedade civil para a promoção da igualdade de género e o empoderamento das mulheres e raparigas** (Fórum Mulher);

As acções do programa são definidas na base de planes de acção determinados por cada consórcio, tendo – por um lado – um foco sobre o desenvolvimento institucional das organizações participantes e – pelo outro – um foco sobre o desenvolvimento de iniciativas de advocacia e governação. Além das actividades de cada consórcio, o programa inclui algumas acções partilhadas de comunicação e gestão dos conhecimentos.

feminista nas Províncias de Manica, Sofala, Tete, Zambézia, Nampula e Maputo<sup>62</sup>.

Uma tendência que se pode observar neste contexto é também o facto de os recursos serem canalizados através de um número muito limitado de OSCs nacionais, que se arriscam a encontrar-se numa situação de sobrecarga<sup>63</sup>.

Finalmente, é importante considerar que as OSCs participam também de iniciativas que são direccionadas ao Governo nacional, como no caso de 15 projectos financiados pelo Banco Mundial, sobre assuntos diferentes, desde a gestão urbana até a modernização da agricultura (Sustenta)<sup>64</sup>. Porém, uma orientação no sentido de envolvimento das OSCs nos programas geridos pelo governo central ou pelas entidades governamentais locais, marca uma diferença bastante profunda com as abordagens que o próprio Banco Mundial e outras agências multilaterais adoptaram no início da década passada, através do lançamento de iniciativas sobre “social accountability”.

motivo de maior preocupação é a reestruturação das formas de financiamento das OSCs, com uma percentagem maior de recursos direccionada ao apoio às iniciativas de emergência (em relação aos desastres naturais e as dinâmicas de agudização dos conflitos) e canalizada através das grandes ONG nacionais e internacionais.

De facto, há poucas oportunidades de financiamento dirigidas até às OSC locais e de pequena dimensão. Além das iniciativas do UE-PAANE e do AGIR – que não incluem na fase actual “chamadas de propostas” dirigidas às

pequenas e médias OSCs, mas são caracterizadas por uma orientação mais estratégica – há algumas oportunidades ligadas aos fundos das Embaixadas (França, Alemanha, Bélgica, ...). Estas oportunidades de financiamento são caracterizadas por um número muito limitado de iniciativas – que nem sempre passam por processos públicos de selecção – e alguns programas “sectoriais” canalizados por entidades nacionais como, entre outros, o programa “Aliadas” – apoiado pela cooperação canadiana, com a assistência técnica do CESC, e que inclui o apoio à organizações de mulheres e a construção de uma rede

62. [https://aliadasemovimento.org/site/?page\\_id=30&lang=en](https://aliadasemovimento.org/site/?page_id=30&lang=en) 63. É o caso do CESC, que está envolvido na gestão de uma componente do PAANE, além de ser responsável pela gestão do programa Aliadas, mas também de organizações como o MASC ou como a NWETI (as duas participantes no programa da UE PAANE), que de alguma forma representam lugares de concentração dos recursos e de capacidades 64. <https://projects.worldbank.org>



CAPÍTULO 10

# AS NECESSIDADES EMERGENTES: UMA VISÃO SINTÉTICA

## AS NECESSIDADES EMERGENTES: UMA VISÃO SINTÉTICA

Como foi observado ao longo do relatório, as OSCs em Moçambique encontram-se numa situação peculiar: por um lado, existe a necessidade de que elas possam desempenhar diferentes papéis para melhorar a governação e as políticas de desenvolvimento no País; pelo outro lado, elas têm de enfrentar um conjunto de “obstáculos”, ligados tanto às dinâmicas do contexto, quanto às dinâmicas emergentes na realidade e no desenvolvimento das próprias organizações.

Apesar de a melhoria do acesso ao financiamento emergir como a maior das exigências das OSCs, sobretudo a nível das províncias e das áreas periféricas do país, outras necessidades são importantes para a criação de condições permitindo às OSCs desempenharem os seus próprios papéis de uma maneira mais activa e eficaz.

a. Ao nível geral, emergem as seguintes necessidades:

- A possibilidade de desenvolver ligações horizontais, como aquelas nas redes locais e temáticas, de alguma forma mitigando ou quebrando as relações verticais actualmente predominantes entre as OSCs, onde poucas entidades canalizam os fundos, as ideias e os projectos para as outras, estas últimas arriscando assim assumir um papel de “beneficiários” ou de implementadores, mais do que de actores e parceiros locais;
- A necessidade de um reconhecimento maior das OSCs, a todos os níveis, como actores e não simplesmente como executores ou como beneficiários das políticas de desenvolvimento. Este reconhecimento é importante tanto por parte das administrações públicas e do governo – o que implica uma passagem de um reconhecimento e de uma abertura formais, como aqueles presentes nos documentos políticos e nas leis, a um reconhecimento real que inclui um envolvimento eficaz e constante nos processos de decisão; assim como pelos parceiros internacionais – o que implica a abertura de espaços pelas OSCs na elaboração e governação dos programas de cooperação e a sua participação como promotores das iniciativas de cooperação e não somente como beneficiários;
- A necessidade de uma melhoria nas capacidades autónomas de análise dos processos de desenvolvimento e de identificação/formulação das iniciativas de desenvolvimento; estas capacidades são indispensáveis para que as OSCs possam entender e definir os seus papéis e as oportunidades existentes, sem ter que esperar agendas e “recomendações” dos doadores ou

dos parceiros de nível mais alto (tais como as ONGs internacionais e as grandes ONGs nacionais). Neste âmbito, é necessário passar da situação de centralização dos recursos num número reduzido de grandes entidades, para a sua difusão mais ampla, envolvendo sobretudo as organizações baseadas nas províncias;

- O reforço das capacidades de formulação de estratégias de desenvolvimento institucional com um foco sobre os papéis de cada organização, saindo dos esquemas e dos modelos de capacidade pré-constituídos e focalizando o desenvolvimento das relações entre as organizações e os seus constituintes e sobre a recuperação de um foco em problemas/soluções. Neste âmbito, é importante sair das abordagens que definem as capacidades das organizações em termos de capacidade administrativa e de capacidade de “gestão das actividades”;
  - A necessidade de consolidar e de difundir a nível nacional as formas de participação nos mecanismos de governação, incluindo a realização de uma reflexão entre as OSCs sobre os papéis dos diferentes actores e sobre o “espaço político” próprio à sociedade civil, em relação ao espaço do Estado e das instituições políticas. Esta reflexão surge como indispensável para melhorar a eficácia das iniciativas de advocacia, evitando ficar presos nas dinâmicas das instituições políticas e nas armadilhas da confusão entre democracia participativa e democracia representativa;
  - A exploração de novos mecanismos de financiamento e de sustentabilidade económica pelas OSCs, baseados, por um lado, na cooperação entre organizações e na identificação e “dividendos” da cooperação e, por outro lado, em novas maneiras de mobilizar os recursos, incluindo os do sector privado;
  - A passagem de uma orientação a uma adesão de superfície aos temas do “mainstreaming” nas políticas de desenvolvimento – tais como aqueles ligados às temáticas do género, à valorização das diferenças, ao reconhecimento dos direitos, etc. – para formas de adesão mais profundas, que incluem mudanças nos mecanismos organizacionais e de poder nas OSCs e uma visão dos actores, dos interesses e dos conflitos nos contextos considerados pelas acções.
- b. Em relação às OSC do primeiro nível as necessidades emergentes incluem:
- O autorreconhecimento por parte das mesmas OSCs das suas funções de organizações de base, vinculadas à governação e à representação das necessidades locais, ou à autogestão de recursos locais, mais do que à prestação de serviços. Este reconhecimento inclui a

ideia de as organizações serem capazes de identificar papéis e oportunidades que não pedem a transformação das OCBs em pequenas ONGs e sem pretender a profissionalização dos activistas, mas sim tendo um reconhecimento – tanto por parte das outras OSCs como por parte das entidades públicas – como actores. Deste processo de reconhecimento e autorreconhecimento faz parte a compreensão da necessidade de actores de base como actores de governação, na falta dos quais os espaços de acção e representação ao nível de base são tomados por outros actores, não necessariamente tendo o interesse colectivo e uma melhor gestão dos bens comuns como objectivos. De facto, na crise dos “actores de base” pode-se encontrar um dos factores na emergência de processos de radicalização política e religiosa. Quando a base social já não tem iniciativas de organização e mobilização capazes de mediar os conflitos e que se possam integrar nos mecanismos de governação pública, os espaços vazios são ocupados por actores novos, muitas vezes externos, que se aproveitam dos conflitos;

- O desenvolvimento de capacidades específicas relativas à possibilidade de desempenhar um papel de governação local, de advocacia frente aos outros actores e de autogestão dos bens comuns;
  - O desenvolvimento de mecanismos de sustentabilidade, que sejam baseados na mobilização dos recursos locais e na identificação de mecanismos de apoio ao trabalho voluntário. Neste sentido, é importante por parte das organizações de primeiro nível entender qual pode ser o nível de profissionalização possível e como é possível mobilizar – quando necessário – os recursos humanos e técnicos necessários;
  - O desenvolvimento de um melhor acesso à informação e ao conhecimento, incluindo de uma forma prioritária o acesso à internet, também através do desenvolvimento de mecanismos de “tecnologia cívica”, nas áreas urbanas e nas áreas rurais. Neste âmbito, a participação dos jovens, a criação de capacidades de uso das redes sociais e a criação de infraestruturas físicas que possam facilitar o acesso a internet, mesmo nas áreas mais periféricas, podem ser ferramentas essenciais.
- c. Em relação às OSC de segundo nível, as necessidades mais fortes são:
- A melhoria das capacidades de análise das necessidades e dos problemas, como base da identificação e da formulação das iniciativas e das acções. Neste âmbito, são necessários – por um lado – conhecimentos e capacidades que permitam analisar os processos de mudança económica e social, assim como abranger abordagens mais profundas aos problemas e – por

outro lado – conhecimentos e capacidades de formulação e gestão das acções e dos projectos, para que possa ser adoptado um foco sobre resultados que seja capaz de distinguir entre “resultados” e “produtos”;

- O foco na pertinência das acções e na melhoria das capacidades necessárias para formular iniciativas pertinentes e avaliar a pertinência das iniciativas. Através do foco na pertinência, poderá se passar das abordagens actuais sobre actividades a abordagens sobre os processos, os actores e as mudanças nos contextos;
  - A passagem de modelos de acção e organização baseados na competição a modelos baseados na cooperação, em função do alcance de objectivos, mais do que da implementação de actividades;
  - A identificação de novos modelos de sustentabilidade das acções e de sustentabilidade das organizações, explorando tanto novas fontes de financiamento, como novos mecanismos que permitam manter continuidade na acção, através da montagem de programas e através da integração entre fontes de financiamento diferentes.
- d. Em relação às OSC de terceiro e quarto nível, a necessidade mais importante é a de determinar as suas funções, saindo dos espaços de acção da gestão de projectos e programas, para retomar os papéis de amplificação das vozes das OSCs e de criação de espaços de reflexão e definição de estratégias partilhadas entre os actores da sociedade civil. Retomar estas funções poderia ter consequências tanto na possibilidade de sair da fragmentação actual, como na possibilidade de identificar novos mecanismos de acção e de sustentabilidade.
- e. No que se refere às ONGs – assim como no que refere às grandes ONGs nacionais – as necessidades maiores são a superação das relações de competição e a reflexão estratégica sobre os papéis que precisam desempenhar.

Como no caso das organizações de segundo nível, o assunto central é a recuperação de uma acção pertinente, tendo em conta os desafios e as oportunidades existentes, saindo quanto mais possível do espaço da gestão e de implementação directa das acções de terreno e retomando as iniciativas de apoio à inovação e de apoio ao reforço dos outros actores.



**CAPÍTULO 11**

**CONCLUSÕES  
E RECOMENDAÇÕES**

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### AS OPORTUNIDADES PARA MELHORAR O DESEMPENHO DAS OSC NOS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO E NOS PROCESSOS DE DIÁLOGO SOCIAL

Como foi analisado nos parágrafos deste relatório, as OSCs encontram-se em Moçambique numa condição caracterizada pela duplicidade entre a presença de competências, capacidades, experiências e espaços de acção – por um lado – e a presença de dinâmicas de obstáculos, vinculadas a factores internos e externos, que de alguma forma não permitem tirar proveito das oportunidades existentes, por outro.

Nesta situação, as OSCs encontram-se numa situação de risco, sobretudo em relação a três questões:

- A legitimação social, que vem sendo discutida, tanto dos actores políticos, como dos outros actores da sociedade moçambicana, através de discursos sobre a falta de capacidade de representação e sobre os problemas de governação interna, de transparência e de interesses próprios das OSCs;
- A pertinência das acções, que – apesar dos papéis fundamentais desempenhados pelas OSC em importantes processos políticos e de mitigação da exclusão social, aos diferentes níveis – em muitos casos aparece muito limitada, como é visível olhando para os resultados e impactos das iniciativas das OSCs;
- A maximização dos recursos disponíveis para apoiar o desenvolvimento social, económico e institucional, sobretudo tendo em consideração que, de uma forma estrutural, o Estado – sobretudo se não tem as OSCs como um parceiro crítico – arrisca-se a não ter a capacidade nem de entender, nem de gerir de uma forma eficaz os processos emergentes, na sua complexidade;

Uma situação em que as OSCs não conseguem desempenhar os seus papéis é perigosa, não somente para as próprias OSCs, mas também para outros actores.

Na base da análise parece, pois, importante melhorar as possibilidades das OSCs desempenharem os seus papéis. Em relação a estes papéis alguns espaços têm de ser aproveitados, através de acções específicas de apoio às OSCs e de melhoria das suas capacidades, nomeadamente as seguintes:

- Os espaços vinculados à operacionalização e à im-

plementação da descentralização de algumas funções do Estado. Neste âmbito, em particular, as OSC são indispensáveis tanto para identificar as melhores modalidades de coordenação entre os actores públicos, assim como para monitorar e apoiar a implementação das acções públicas;

- O monitoramento e a avaliação dos serviços e das políticas públicas. Como foi observado, esta função já é desempenhada por muitas organizações, mas as experiências são ainda limitadas ao nível nacional;
- Os processos de planificação local. Também neste caso estruturas legais existem, incluindo os observatórios de desenvolvimento, os conselhos consultivos, a formulação dos planos locais de desenvolvimento, etc. Apesar da existência de provisões legais, em muitos casos estes processos e mecanismos não estão activos, neste contexto, e a planificação continua sendo dirigida pelo alto ou em função de interesses políticos particulares. Neste sentido, um papel essencial das OSCs é o de acompanhar a revitalização dos processos, facilitando uma passagem destes mesmo processos da tendência de serem caracterizados como “espaços geridos pelas entidades governamentais” a serem espaços estruturais de encontro entre actores, que não dependem da vontade dos actores que exercem as funções de governação pública;
- Os “clusters” e os working groups estabelecidos pelos ministérios e pelos parceiros de desenvolvimento ao nível sectorial, que além de ser espaços para coordenação das acções podem ser abertos para assumir as funções de espaços de diálogo sobre políticas sectoriais, onde as OSC podem ter um papel importante na melhoria da pertinência e da eficácia das políticas e das iniciativas;
- A operacionalização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. Estes objectivos são, por um lado, reconhecidos por todos os actores, incluindo o governo central e os parceiros de desenvolvimento, mas são também, por outro lado, definidos em termos tão gerais e a um nível tão alto ao ponto de não serem traduzíveis em políticas e acções de desenvolvimento. Existe um espaço então, que pode ser ocupado pelas OSCs em colaboração com os outros actores – para a determinação ao nível subnacional, ao nível das províncias e ao nível de base – para determinar os indicadores e as modalidades para o alcance destes objectivos;
- O reforço das capacidades e a formação conjunta dos activistas das OSC e dos funcionários públicos sobre boa governação, sobre descentralização e – de uma forma mais geral – sobre a interpretação e a imple-

mentação dos quadros normativos existentes. As iniciativas das OSC deste tipo – realizadas, por exemplo, em relação às leis relativas à educação, à saúde ou aos direitos das mulheres – podem ser ampliadas, para atingir o espaço público na sua globalidade;

- O espaço da prestação dos serviços e da implementação de acções de reforço dos actores locais. Este espaço representa uma das maiores áreas de actuação das OSCs, porém as acções são caracterizadas por uma eficácia limitada, tanto por causa da sua dimensão (pequenas demais para produzir impactos além das realidades locais envolvidas), como por causa da falta de integração das lições aprendidas nas políticas públicas. Existem então duas diferentes modalidades para aproveitar este espaço, nomeadamente: a) a ampliação da escala de actuação (por exemplo através do envolvimento coordenado de mais OSCs em lugares distintos e através da divulgação das lições aprendidas), e b) a transformação das experiências em conhecimentos e indicações para as políticas e as acções do Estado e dos parceiros de desenvolvimento.

### RECOMENDAÇÕES

Com referência ao processo do Roteiro dos Parceiros de Cooperação da Sociedade Civil em Moçambique, é possível identificar algumas indicações e recomendações específicas, que poderão depois ser desenvolvidas pelos próprios parceiros em relação a quatro dimensões fundamentais de acção: a) o apoio ao desenvolvimento de um ambiente capaz de apoiar a acção das OSCs; b) o desenvolvimento da participação das OSCs nos espaços e nos processos de diálogo político e de governação; c) o reforço das capacidades das OSCs para que esta participação possa ser eficaz; d) o apoio às acções das OSCs nos sectores prioritários de cooperação para o desenvolvimento.

#### O apoio ao desenvolvimento de um ambiente capaz de apoiar a acção das OSC

- Prestar apoio às OSC nas suas relações (e potenciais conflitos) com as autoridades públicas;
- Abrir oportunidades de diálogo em relação à formulação e à monitoria e avaliação (M&A) de iniciativas de desenvolvimento que envolvam autoridades públicas;
- Apoio ao diálogo entre o Governo e OSC através dos grupos de trabalho sectoriais;
- Descentralização do financiamento e exploração de novas modalidades de financiamento;

- Formas flexíveis de apoio para além das ONGs clássicas, sem necessidade de adoptar formatos organizacionais formais.

#### O desenvolvimento da participação das OSC nos espaços e nos processos de diálogo político e de governação

- Abrir oportunidades de diálogo sobre a definição da agenda, como os focos nos níveis, nas áreas geográficas, no nível organizacional, no nível sectorial;
- Exploração de mecanismos para limitar o desenvolvimento de relações verticais entre OSCs (por exemplo, evitar a atribuição de um papel de intermediação, as ONGIs ou as ONGs nacionais de grande dimensão; preferir a criação de consórcios entre OSCs tendo um mesmo objecto de acção e a criação de secretarias temporárias por estes consórcios);
- Apoio ao desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento (ex. mecanismos de pooling para acesso ao financiamento privado);
- Fomentar a definição da agenda das OSCs e iniciativas de plataformas (ainda evitando a criação de novas plataformas e a proliferação das plataformas, e apoiando acções de cooperação entre plataformas e redes diferentes);
- Fomentar a relevância da acção das OSCs: evitar o foco em actividades de concepção/avaliação da acção, atribuindo um valor mais alto aos elementos que permitem avaliar a pertinência das acções.

#### O reforço das capacidades das OSC

- Fomentar o apoio de pares a pares;
- Promoção do apoio e da transferência de capacidades entre as OSCs (ou seja, não há intermediação de financiamento sem reforço das capacidades);
- Adaptação de actividades de reforço de capacidade a necessidades específicas (evitando a formação genérica);
- Apoio a iniciativas de inovação;
- Apoio ao acesso à informação e comunicação;
- Apoio à concepção de estratégias de sustentabilidade;
- Inclusão de grupos informais e líderes de opinião em programas de desenvolvimento de capacidades.

**O apoio as acções das OSC nos sectores prioritários de cooperação**

- ✦ Evitar a concentração em “actividades” e a “re-etiquetagem” de actividades, apoiando o foco das acções em objectivos baseados numa análise dos problemas e dos actores envolvidos;
- ✦ Evitar a adopção de abordagens de “superfície” aos problemas e às prioridades das políticas sectoriais, por um lado, e as “questões transversais”, pelo outro, solicitando análises específicas e a identificação de soluções e acções coerentes em relação aos objectivos e as condições do contexto;
- ✦ Evitar a inclusão entre as “acções sectoriais” de iniciativas genéricas, focalizando as iniciativas sobre os problemas dos sectores, baseados na análise do contexto, na definição dos actores e dos problemas específicos, na análise das barreiras ao atingimento dos objectivos;
- ✦ Apoiar a integração entre acções baseadas na prestação de serviços e iniciativas de advocacia e de produção de conhecimentos;
- ✦ Facilitar a replicação das acções de sucesso e a partilha de lições aprendidas;
- ✦ Apoio ao desenvolvimento, transferência e partilha de conhecimentos, ao nível provincial, ao nível nacional e ao nível internacional.

## CAIXAS, FIGURAS E TABELAS

- Caixa 1**, Pág. 15  
As prioridades da UE para a articulação das iniciativas de desenvolvimento
- Caixa 2**, Pág. 16  
O estudo de mapeamento das organizações da sociedade civil em Moçambique de 2015
- Caixa 3**, Pág. 30  
O foco sectorial das acções das organizações da sociedade civil
- Caixa 4**, Pág. 33  
As actividades predominantes nas intervenções das organizações da sociedade civil
- Caixa 5**, Pág. 36  
As apostas do engajamento das organizações da sociedade civil
- Caixa 6**, Pág. 50  
As plataformas e as redes em algumas províncias
- Caixa 7**, Pág. 52  
A plataforma Juntos
- Caixa 8**, Pág. 58  
Exemplos de iniciativas de advocacia lideradas com sucesso a partir de Maputo
- Caixa 9**, Pág. 59  
Relato de organização do segundo nível em Gaza
- Caixa 10**, Pág. 61  
Alguns exemplos de conquistas das organizações da sociedade civil na Zambézia
- Caixa 11**, Pág. 67  
Políticas, actores e ferramentas para promoção de emprego
- Caixa 12**, Pág. 69  
Inovação
- Caixa 13**, Pág. 70  
Tecnologias digitais desenvolvidas por organizações da sociedade civil e sector privado moçambicano
- Caixa 14**, Pág. 75  
O Programa AGIR
- Caixa 15**, Pág. 75  
Os Programas de Apoio aos Actores Não Estatais (PAANE 1 e PAANE 2)
- Figura 1**, Pág. 20  
Tipos de organização inquiridos
- Figura 2**, Pág. 20  
Província onde se localiza o escritório principal da organização
- Figura 3**, Pág. 21  
Províncias de concentração das acções das organizações da sociedade civil
- Figura 4**, Pág. 23  
Pontuação e ranking no índice de liberdade de imprensa, 2015-2021 (Moçambique)
- Figura 5**, Pág. 23  
Comparação entre Moçambique e África: indicadores de democracia e sociedade civil, 2015-2020 (V-Dem)
- Figura 6**, Pág. 24  
Sociedade civil e participação, 2015-2020
- Figura 7**, Pág. 42  
Demandas de apoio das organizações da sociedade civil de primeiro nível
- Figura 8**, Pág. 44  
Organizações da sociedade civil de segundo nível: escritórios e actividades nas províncias
- Figura 9**, Pág. 45  
Temas principais das organizações da sociedade civil de segundo nível
- Figura 10**, Pág. 46  
Actividades das organizações da sociedade civil de segundo nível
- Figura 11**, Pág. 47  
Fontes de financiamento organizações da sociedade civil de segundo nível
- Figura 12**, Pág. 48  
Demandas de apoio organizações da sociedade civil de segundo nível
- Figura 13**, Pág. 53  
Sector de intervenção das organizações não-governamentais internacionais
- Figura 14**, Pág. 54  
A colaboração entre organizações da sociedade civil e municípios - As avaliações
- Figura 15**, Pág. 55  
A colaboração entre organizações da sociedade civil e municípios - Actores envolvidos
- Figura 16**, Pág. 56  
Áreas de cooperação entre as organizações da sociedade civil e municípios
- Figura 17**, Pág. 56  
Modalidades de colaboração entre as organizações da sociedade civil e municípios
- Figura 18**, Pág. 63  
Principais sectores de actividades das organizações da sociedade civil
- Figura 19**, Pág. 64  
Áreas de intervenção das organizações da sociedade civil no sector de paz e segurança
- Figura 20**, Pág. 72  
Actividades com foco nas questões de género
- Figura 21**, Pág. 74  
Todas as organizações da sociedade civil - fontes de apoio e financiamento
- Tabela 1**, Pág. 19  
Fontes de Informação e instrumentos de recolha das informações
- Tabela 2**, Pág. 65  
Actividades de economia verde e gestão ambiental

## REFERÊNCIAS

2019 Civil Society Organization Sustainability Index (Mozambique). September 2020 (USAID, ICNL, FHI360)

Afrobarometer, Youth Perspectives in Africa: How Young People View Politics, Society, and the Environment – Main Conclusions, 2021

Afrobarometer, Youth Perspectives in Africa: What are the Most Important Issues for 18 to 35 Year Olds? – Main Conclusions, 2021

Banco Mundial, Individuals Using the Internet (% of population) – Mozambique: data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=MZ

Bente Topsøe-Jensen, et al., Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique. Altair, UE, 2015

Carvalho Cumbi, Metamorphoses of the Legitimacy of the Civil Space or the Institutionalization of Fear in Mozambique, 2020

Carvalho, Luísa, Compreender o que se Entende por Ecosistema Empreendedor – Lisboa como uma Cidade Start Up: revistas.ulusofona.pt/index.php/r-lego/article/view/5471/3429

CIP & CMI, Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique. Maputo and Bergen, Centro de Integridade Pública and Chr. Michelsen Institute, 2021

CIVICUS – Joint, The Republic of Mozambique Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 38th Session of the UPR Working Group, 15 October 2020

Daniel Lopes; Allan Barbosa, Inovação: Conceitos, Metodologias e Aplicabilidade.

Articulando um Construto à Formulação de Políticas Públicas – Uma Reflexão Sobre a Lei de Inovação de Minas Gerais, 2014: www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/02/INOVA-%C2%A6%C3%87%C3%83O-CONCEITOS-METODOLOGIAS-E-APLICABILIDADE.pdf

Décio Tsanzana, Sociedade Civil Denuncia Prisão de 18 Delegados Políticos em Moçambique, 19 de Novembro de 2019: pt.globalvoices.org/2019/11/19/sociedade-civil-denuncia-prisao-de-18-delegados-eleitorais-em-mocambique/

EDA (Swiss Cooperation), ACT Factsheets

European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council. Towards a Comprehensive Strategy with Africa, Brussels, 9.3.2020 JOIN (2020) 4 final

European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council. Roots of Democracy and Sustainable Development: Europe's Engagement with Civil Society in External Relations, Brussels, COM (2012) 492

Fundação MASC, Apresentação do CSOSI 2019, Dezembro 2020 Global Justice Now, Gated Development, June 2016

www.icspmap.eu

www.irex.org/project/mozambique-media-strengthening-program-msp

www.peacemakersnetwork.org/towards-an-inclusive-and-peaceful-society-in-mozambique-tips/

Ibraimo Mbaruco, MISA-Moçambique Pede a Libertação do Jornalista Ibraimo Abu Mbaruco, 11 de Abril de 2020:

www.voaportugues.com/a/misa-mo%C3%A7ambique-pede-a-liberta%C3%A7%C3%A3o-do-jornalista-ibramo-abu-mbaruco-/5368759.html

IIED, Poverty Centered Adaptation in Mozambique. Aligning Social Protection and Climate Adaptation, in Reflect and Act, February 2021

Infopédia, Maputo, Consult. 2021-06-29 22:17:20: www.infopedia.pt/\$maputo

INE, População Moçambicana para 2021: www.ine.gov.mz/noticias/populacao-mocambicana-para-2021

JOINT, ONG que Aderiram ao Código de Conducta

JOINT, VII Conferência Nacional das Organizações da Sociedade Civil, 2019

ONU News, Moçambique: Advogada Explica Conquistas e Desafios na Promoção dos Direitos das Mulheres. Março, 2019: news.un.org/pt/interview/2019/03/1663091

Orfeu Lisboa, Moçambique: Vale vai Desistir da Exploração de Carvão em Moatize, 22 de Janeiro de 2021: www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210122-mo%C3%A7ambique-mineira-vale-vai-desistir-da-explora%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o-em-moatize

Priorize, Relevance and Sensitivity of Current and Future Social Protection to Climate Resilience in Mozambique: Analysis and Recommendations, IIED – OPM – Embassy of Ireland, 2016

República de Moçambique, Plano Nacional da Área da Deficiência (PNAD) II 2012 – 2019. Maputo, 2012

Secretaria de Estado da Juventude e

Emprego, SEJE, OIT & Parceiros Realizam Reunião de Alto Nível Sobre Emprego (RANE 2021), 19 de Maio de 2021: www.seje.gov.mz/seje-oit-parceiros-realizam-reuniao-de-alto-nivel-sobre-emprego-rane-2021/

Together 2030, National Civil Society Coalitions on Sustainable Development Goals. A Mapping, March 2018

www.facebook.com/oram.mz  
www.adpm.pt  
www.facebook.com/adpmmertola  
www.adpp-mozambique.org  
www.adramozambique.org  
www.ajudacrista.com  
www.amme.org.mz  
www.ampcm.coop  
www.amref.org  
www.andamoz.org  
www.anje.org.mz  
www.facebook.com/anjemocambique  
www.apoiar.org  
www.ayudaenaccion.org  
www.ccm.co.mz  
www.cddmoz.org  
www.cefaonlus.it  
www.cepsamoz.org  
www.facebook.com/cepsamoz  
www.cesal.org  
www.cescmoz.org  
www.facebook.com/cescmocambique  
www.cesvitem.org  
www.childfung.org  
www.cisp.ngo  
www.cosv.org  
www.csosi.org  
www.cta.org.mz  
www.ctomaputo.org.mz  
www.developmentofpeoples.org  
www.enraizaderechos.org  
www.faa.org.mz  
www.facebook.com/actionaidmoz  
www.facebook.com/Associação-dos-Naturais-e-Amigos-de-Machanga-103479577677538

www.facebook.com/EnraizaDerechos  
www.facebook.com/foodforthehungry  
www.facebook.com/helpcode  
www.facebook.com/plan.mozambique  
www.fomicres.org  
www.gdi.org.mz  
www.gmd.org.mz  
www.health4moz.com  
www.helpo.pt  
www.horizont3000.at  
www.istituto-oikos.org  
www.iyfnet.org  
www.kulima.org  
www.kuwukajda.org.mz  
www.lambda.org.mz  
www.light-for-the-world.org  
www.lvia.it  
www.mahlahle.org.mz  
www.medicusmundi.it  
www.facebook.com/medicusmundiitalia  
www.mozambique.actionaid.org/pt-pt  
www.oikos.pt  
www.ophavela.org.mz  
www.orphad.org.mz  
www.facebook.com/orphad.org.mz  
www.paane.co.mz  
www.plan-international.org  
www.portaldoconsumidor.org.mz  
www.progettomozambico.org  
www.progresso.co.mz  
www.rdc.org.mz/rede.dacrianca  
www.santegidio.org/  
www.soldmoz.org.mz  
www.solidar.ch  
www.soproc.org.mz  
www.terredeshommes.it  
www.trentinmozambico.org  
www.vgvong.webnode.pt  
www.weeffect.se  
www.wiwanana-mz.org

# CRÉDITOS

## Colaboração:

João Sousa

## Ilustração de Capa:

SOCIAL

## Design Gráfico:

SOCIAL

## Entidades que participaram nas actividades de consulta:

### Cabo Delgado

ActionAid Pemba  
ADBG  
ADPP Moçambique  
ADELCD  
AIFO  
AMA  
AMMCJ  
AJOPCIVA  
Ayuda en Accion  
CARE  
CCMCD  
CEPCI  
CEPSA  
CESC  
CIMA  
CUAMM  
FOCADE  
Fundação AVSI  
Fundação Azul  
Fundação Wiwanana  
Help Code  
MONASO Pemba  
MULEIDE  
Oikos  
Progreso  
Sac Agribusiness Metuge  
We World  
**Inhambane**  
  
ACCD  
ACUDE  
AGAPE  
AJUDECI

AMREF  
AMVIRO  
APOSEMO Inhambane  
Associação Bassopa  
Boa Dia, Lda  
Boa Gente Óleo de Coco  
CARE Maxixe  
Centro Terra Viva  
Conselho Cristão de Moçambique  
CTA Inhambane  
FAFI  
FOPROI  
Helcose  
IPSIA  
Jogó  
Khandlelo  
Kuvanga  
Machoco  
Mahlale  
Medicus Mundi  
MLAL  
Núcleo Provincial do SINTISIM  
Plataforma UDAJA  
SCAIP - SVI  
Serviços Njale, Lda  
Smile Moçambique  
SUN  
UTOMI  
VUNECA

### Gaza

ACAP  
ACTIVA  
ACVD  
ADACUL  
ADEMODI  
AGAPE  
AMVB  
AJEG  
AMODE  
APROS  
ATIGANE  
CEFA  
CDD  
CEP / CTA  
Cruz Vermelha Alemã

FONGA  
Khensani  
Kuwumbani  
Lhuvukane  
MUCHEFA  
Pathfinder  
Pfuneka  
Save the Children  
UTOMI  
VISEKU

### Manica

Plataforma da Sociedade Civil de Gondola  
Rádio Comunitária de Catandica  
Rádio Comunitária de Sussundenga  
Rede Comunitária de Barué  
Solidar Suisse  
Swisscontact  
União Nacional de Camponeses  
Wixuttihana Consultoria e Serviço

### Maputo

AAATC  
ActionAid Moçambique  
ADE  
ADEL  
ADEMO  
ADPM  
ADPP Moçambique  
ADRA  
ÁGAPE Onlus  
Agricoltori Solidarietà e Sviluppo  
Aid Global  
Associação Cultural Girassol  
Associação Cultural Xiluva Artes  
Associação de Litigância em Direitos Humanos  
Associação do Meio Ambiente  
Associação dos Deficientes Moçambicanos  
Associação dos Jovens Voluntários  
Associação Nacional da Rapariga  
Associação Saber Nascer  
AMACO  
AMBA  
AMMCJ - ROSC  
AMMD

AMOR  
AMPCM  
AMPETIC  
AMREF  
ANJE  
Apoiar  
ASCHA  
AVOMACC  
CADE  
CAICC  
Carbonsink the Sustainable Change  
CCIFM  
CDD  
Cegoc Moçambique, Lda  
Centro de Direitos Humanos da UEM  
Centro de Teatro Oprimido  
CESAL  
CESC  
CESC - Aliadas  
CESVITEM  
Child Fund Moçambique  
CIES Onlus  
CISP  
CNDH  
Comunidade Sant' Egidio - ACAP Onlus  
Conselho Cristão de Moçambique  
Conselho das Religiões  
Conselho Nacional da Juventude  
Conselho Nacional do Voluntariado  
Cooperativa Luana Semeia Sorrisos  
COLUAS  
CRI  
CTA  
CUAMM  
Diakonia  
ESSOR  
Facilidade - ICDS  
FDC  
FEC  
FEMME  
FMO  
FOMICRES  
FORCOM  
Fórum da Terceira Idade  
Fórum Mulher  
Fundação Aga Khan  
Fundação AVSI

Fundação Fé e Cooperação  
Fundação MASC  
GDI  
Girl Move  
GMD  
Health4Moz  
Helpcode  
Helpcode Itália  
Helpo  
Hikone  
HOPEM  
IdeiaLab  
IESE  
Incubadora do StandardBank  
Instituto Nacional da Juventude  
Instituto Sindical de Cooperação Italiana  
International Youth Foundation  
ISCOS  
ISPT  
Joint  
Justa Paz  
Justiça Ambiental  
Khandlelo  
Kulima  
Kulungwana  
Kutchindja  
Lambda  
LDH  
LIVANINGO  
LVIA  
MEPT  
MJL  
MLAL  
MovFemme  
Movimento de Educação para Todos  
MUVA  
NADEC  
N'weti  
Observatório Cidadão para Saúde  
Oikos  
Oikos Itália  
ORPHAD  
OTHAMA  
Oxfam  
Oxfam em Moçambique  
ORAM  
Parque Industrial Belulueane

Parlamento Infantil  
Parlamento Juvenil  
Plan International  
PLASOC  
Pro Consumers  
Progetto Mondo  
Progreso  
Projecto de Restauração do Gorongosa  
PSCM-PS  
RAMBOG  
Rede da Criança  
Rede das Mulheres Jovens e Líderes  
Save the Children  
Salve the Children em Moçambique  
Sight Savers  
Talento  
Terra Firma, Lda  
Terre des Hommes Itália  
União Nacional de Camponeses  
VIDA  
We Effect  
We World - GVC  
WLSA  
World Vision  
Word Wide Fund for Nature Moçambique  
WWF  
young Women Leaders UEM  
YWCA

### Nampula

ADP Mertola  
AENA  
AEXMAC  
AIFO  
APME  
APRODER  
ASCS  
Associação dos Jovens Promotores da Cidadania Participativa  
Associação Núcleo Juvenil Muecate  
Associação Ophavela  
Associação Oshutha Okhala Artes  
ADMN  
AJODEMO  
AVOTANA  
AVTG

Câmara Agrícola Lusófona  
CESVITEM  
CISP Moçambique  
CUAMM  
Facilidade  
Fundação MASC  
LVIA  
Miruku Coop  
MLAL  
Ophenta  
Oruweru  
Ovarana Waxithiana Wampula  
Plataforma da Sociedade Civil de Nampula  
Plataforma de Muecate  
Plataforma de Nacarua  
Rádio Televisão Rural de Namialo  
Rádio Watana  
Sight Savers  
Solidariedade Moçambique  
TdH

#### **Niassa**

AAAJC  
ACODENIA  
ADEMO Niassa  
ASSANTE  
Associação Cultural da Casa Velha  
Associação Irmãos Unidos de Madimba  
Centro de Pesquisa e Promoção Social  
CESC  
Clean My Village  
Cooperativa de Jovens Empreendedores  
Estamos  
FAMOD  
FOFEN  
FONAGNI  
SAMCom Cuamba  
SAMCom Lichinga

#### **Sofala**

ACAMO  
ACAP  
ACFD  
ADJM  
ADS  
ADM Sofala  
AEXMAC  
AGRICOA Coop  
AJUCRE  
AJULSID  
AMACO  
AMOR  
AMPDC  
ANACON

Anandjira  
ASADEC  
ASES  
Associação Comercial da Beira  
Associação de Ajuda Cristã  
Associação Ecuménica Cristã  
Associação Ecuménica Cristã  
Associação Futebol Mais  
Associação Janete  
Associação Juvenil para Combate Contra  
Desemprego  
Associação Kupwashela  
Associação Socorro Moçambique  
Associação Takaezana  
CAM  
CEFA  
Cegoc Moçambique, Lda  
CESVI  
Comunità di Sant'Egidio  
Consorzio Associazioni con il Mozambico  
ESMABAMA  
ESSOR  
FH Association  
FOPROSA  
GMD  
Grupo de Mulheres de Partilha de Ideias  
HandhalP  
Helpcode  
Horizont 3000  
ICEI  
Kuwangisana - ADC  
Light for the World International  
MLAL  
MOZDELCON  
MULEIDE  
NAFEZA  
OJOLISC  
ORAM  
Plan International  
ROSC  
SOMBURO  
SOPROC  
TdH  
Visão para o Desenvolvimento Comunitário

Comunità di Sant'Egidio

Consorzio Associazioni con il Mozambico

ESMABAMA

ESSOR

FH Association

FOPROSA

GMD

Grupo de Mulheres de Partilha de Ideias

HandhalP

Helpcode

Horizont 3000

ICEI

Kuwangisana - ADC

Light for the World International

MLAL

MOZDELCON

MULEIDE

NAFEZA

OJOLISC

ORAM

Plan International

ROSC

SOMBURO

SOPROC

TdH

Visão para o Desenvolvimento Comunitário

#### **Tete**

AAATC

ADELTA

ADEMUCHA

AGACHO

APITE

ASA

Associação das Mulheres Paralegais

Associação Esperança Moçambique

Associação Rede Africana Juvenil

AVOZ  
Conselho Distrital da Juventude  
FAA  
FROPONGE  
GMD  
Jhpiego  
Kubecera  
LDH  
NAFET  
Pathfinder  
PLASOTE  
RAMBOG  
Rede de Associações de Cahora Bassa  
Save the Children  
Thimo La Chitukuko  
União de Estudantes  
União Provincial de Camponeses de Tete

#### **Zambézia**

AEZA

ADLI

ADOM

AMEM

AMUDHF

AMME

CELIM

CEP / CTA Zambézia

Comité Diaconal Evangélico para o

Desenvolvimento Organizacional

COSV

FONGZA

Gapi

ICEI

Ideário Hub

Invxt

Kukumbi

MozUp / Super Mentores

NAFEZA

NANA

PMO

PRODEA

Pro-Service

RADEZA

Save the Children

Tecnicol

Terra Amiga

Terres Des Hommes

TESE

Unidos





Financiado pela  
União Europeia

