



Avaliação Nacional sobre o Ambiente Propício para Actuação das OSC

O Caso de Moçambique

Elaborado por: Albino Francisco

Maputo, Maio de 2015

Avaliação Nacional sobre o Ambiente Propício para Actuação das OSC

O Caso de Moçambique

Elaborado por: Albino Francisco

Painel de Conselheiros da EENA em Moçambique: Benilde Nhalevilo, Minna Tuominen, Paula Monjane, Simão Tila e Tomás Vieira Mário.

A Avaliação Nacional sobre o Ambiente Propício (EENA) é parte do programa Iniciativa do Espaço Cívico (CSI) implementada pela CIVICUS em parceria com o International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), ARTICLE 19 e World Movement for Democracy (WMD), com apoio do Governo da Suécia.



Este relatório é totalmente financiado pelos fundos alocados a EENA. O autor tem a responsabilidade exclusiva sobre o seu conteúdo.

LISTA DE ABREVIATURAS

BR	Boletim da República (Jornal Oficial)
CCL	Conselho Consultivo Local
CESC	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CINSFLU	Censo sobre Instituições Sem Fins Lucrativos
CIVICUS	Aliança Mundial para a Participação do Cidadão
CNDH	Comissão Nacional dos Direitos Humanos
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CPO	Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República
CRM	Constituição da República de Moçambique
CSI	Iniciativa do Espaço Cívico
CSCS	Conselho Superior de Comunicação Social
DFID	Departamento Internacional de Desenvolvimento da Grã Bretanha
DUAT	Direito do Uso e Aproveitamento da Terra
EEI	Índice Propício sobre o Ambiente
EENA	Avaliação Nacional sobre o Ambiente Propício
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital
FIR	Força de Intervenção Rápida
FMO	Fórum de Monitoria do Orçamento da Sociedade Civil
FORCOM	Fórum Nacional de Rádios Comunitárias
FUNDAC	Fundo para o Desenvolvimento Artístico e Cultural
ICNL	International Center for Not-for-Profit Law
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRPC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRPS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOINT	Liga de ONGs em Moçambique
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MASC	Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil
OCB	Organização Comunitária de Base
OD	Observatório de Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
OCM	Organização dos Continuadores Moçambicanos
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PARPA	Plano Alargado de Redução da Pobreza Absoluta
PD	Parceiro de Desenvolvimento
PES	Plano Económico e Social do Governo
PRM	Polícia da República de Moçambique

LISTA DE CONTEÚDOS

Sumário Executivo	4
I. Introdução	6
II. Metodologia	9
III. Formação	12
IV. Operação	22
V. Acesso a Recursos	29
VI. Expressão	36
VII. Reunião Pacífica	41
VIII. Relações Governo e OSC	45
IX. Tributação	54
X. Conclusões	58
Bibliografia	61
Anexo 1 – Requisitos para o Registo de uma OSC	65
Anexo 2 – Notas da Proposta de Alteração da Lei das Associações	67

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório apresenta as principais constatações resultantes de um estudo realizado em Moçambique pela JOINT – Liga de ONGs em Moçambique, com o objectivo de fornecer uma caracterização do ambiente propício para a intervenção da Sociedade Civil no país. O estudo é parte das Avaliações Nacionais sobre o Ambiente Propício (EENA), uma metodologia de pesquisa juntamente desenvolvida pela CIVUS e ICNL, no âmbito da Iniciativa de Espaço Cívico. As avaliações EENA estão sendo implementadas em 16 países, ao longo dos últimos dois anos, um dos quais Moçambique.

Este estudo, designado “Avaliação Nacional sobre o Ambiente Propício para a Actuação (EENA)” das Organizações da Sociedade Civil (OSC) em Moçambique, avaliou o ambiente propício em sete dimensões, nomeadamente: (1) Formação; (2) Operação; (3) Acesso a Recursos; (4) Expressão; (5) Reunião Pacífica; (6) Relações entre o Governo e a Sociedade Civil; e (7) Tributação.

Na dimensão Formação, a principal constatação deste estudo mostra que a Lei das Associações (Lei 8/91, de 18 de Julho), encontra-se descontextualizada da realidade actual do país e do nível de desenvolvimento das OSC, sendo urgente a sua revisão e adequação ao actual contexto. Ao nível da Operação, a legislação em vigor não é suficientemente clara em relação a forma como as OSC devem operar e como estas se relacionam com o Estado/Governo no âmbito da sua intervenção aos seus diferentes níveis. Esta fragilidade na legislação abre espaço para que exista interferência nas operações das OSC, e em certas situações em violação a própria legislação.

Ao nível da dimensão sobre o Acesso aos Recursos, constatou-se que não existe em Moçambique legislação específica que regula a forma como as OSC acedem aos recursos financeiros para o seu funcionamento, sendo que o acesso às diferentes fontes de financiamento existentes, é condicionado de entre outras razões, pela falta de registo das OSC, principalmente as de base local. Na dimensão sobre a Expressão, apesar de existir um quadro legal favorável para a liberdade de expressão e opinião, existem na prática, sérias limitações no exercício deste direito, que impedem e constroem o pleno exercício do direito a expressão por parte do cidadão, OSC e órgãos de comunicação social. A principal constatação na dimensão sobre a Reunião Pacífica, relacionado com o direito a manifestação, mostra que o quadro legal vigente que regula o exercício deste direito não é adequadamente implementado e respeitado na prática, inibindo o cidadão e as OSC de exercerem livre e abertamente este seu direito constitucionalmente consagrado.

Ao nível da dimensão sobre as Relações entre o Governo e a Sociedade Civil, constatou-se que embora exista certa abertura por parte do Estado/Governo para que as OSC participem e influenciem o processo de governação e a elaboração de políticas e

legislação aos diferentes níveis, nem sempre é dado espaço para que estas participem, com influência que se espera, no processo de tomada de decisão, havendo situações de conflito entre ambos em alguns momentos. Na dimensão sobre a Tributação, as principais constatações estão relacionadas com o facto de as OSC em Moçambique serem consideradas sujeitas passivas do imposto, pagando, portanto, impostos ao Estado, embora o façam como organizações sem fins lucrativos – e por serem sem fins lucrativos e serem organizações com fins de interesse público, deveriam ser consideradas organizações de utilidade pública.

O estudo conclui que, com base na análise do quadro legal e da percepção sobre a sua prática, permanecem sérios desafios na intervenção das OSC em Moçambique. Embora em algumas dimensões o ambiente legal e prático é mais favorável do que em outras, em geral o ambiente não pode ser considerado propício, recomendando:

- A revisão da Lei 8/91, a Lei das Associações, adequando-a aos actuais desafios de desenvolvimento das OSC e do país de forma a permitir o acesso simplificado ao registo a todos os níveis e facilitar a operação efectiva das OSC;
- A criação de uma arquitectura de financiamento mais equitativa para as OSC, que alivie a dependência dos fundos externos e permita o acesso aos fundos públicos internos;
- Tornar a legislação em vigor sobre a liberdade de expressão e de reunião pacífica efectivamente conhecida e implementada em conformidade, garantindo o respeito pelos direitos dos cidadãos e das OSC em geral;
- A criação de um ambiente político que garanta a participação efectiva das OSC nos processos de governação aos diferentes níveis;
- Estabelecimento de um sistema tributário mais justo e adequado ao contexto real de operação das OSC em Moçambique.

I. INTRODUÇÃO

1.1 – Visão Geral sobre as Organizações da Sociedade Civil em Moçambique

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) têm adquirido, ao longo dos anos, uma relevância que vem sendo imprescindível no processo de desenvolvimento do país e no fortalecimento da democracia e do estado de direito. Partindo de uma base bastante frágil e incipiente em 1990, com a adopção da primeira Constituição Multipartidária do País que introduziu o direito às liberdades fundamentais dos cidadãos, como o direito a livre expressão, opinião e reunião, direitos estes fortalecidos na Constituição da República de 2004¹, passados quase vinte e cinco anos, as OSC foram crescendo e se desenvolvendo em termos de diversidade, abrangência e intervenção.

As OSC em Moçambique ocupam diferentes espaços e elas podem ser classificadas igualmente de diferentes formas. O Índice da Sociedade Civil (Francisco *et al*, 2008), com base no Censo do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2006) sobre as Instituições Sem Fins Lucrativos (CINSFLU 2004-2005), classificou as OSC em Moçambique agrupando-as em doze áreas de acção e trinta e sete subgrupos de categorias. Porém, o Relatório da Avaliação Conjunta do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, realizada por ITAD e COWI (2012:28), divide as OSC em Moçambique em três grandes grupos, considerando: 1º) uma pequena elite de organizações urbanas, intelectuais e académicas; 2º) Organizações de dimensões médias com pouco potencial para participar no diálogo sobre políticas; 3º) Organizações Comunitárias de Base (OCB) e outras organizações locais que em geral, são de fraca capacidade.

Todas estas OSC, classificadas nas suas mais diferentes categorias, intervêm no processo de desenvolvimento e no fortalecimento da democracia e do estado de direito, seja de forma individual ou agrupadas em redes, plataformas ou fóruns aos diferentes níveis e que à sua medida, conseguem colocar as suas agendas no espaço público. No entanto, os últimos dez anos foram caracterizados por mudanças importantes no ambiente de intervenção / actuação das OSC devido a três principais factores: 1) Maior controle do poder político em relação às OSC e às suas intervenções a todos os níveis; 2) Crescimento económico acelerado com benefícios directos para as receitas públicas que implicou a necessidade de alteração das dinâmicas de actuação das OSC de *elite*, destacando-se um interesse crescente na monitoria e advocacia de políticas e serviços; 3) Mudanças profundas nos modelos de apoio/financiamento dos grandes doadores, cuja tendência é a redução de apoios para as OSC que prestam serviços ao nível comunitário. Estes três factores encontram de alguma forma, suporte na ideia liberal de que “*o papel do Estado tem de ser "reduzido" e que a sociedade civil tem de agir como "fiscalizadora" (watchdog) desse Estado*” (Ilal, 2014). Portanto, a intervenção / actuação das OSC em

¹ A Constituição da República de 2004 é a que se encontra actualmente em vigor.

Moçambique tem sido caracterizada por mudanças profundas induzidas pelos principais factores acima referidos, que têm sido determinantes no processo do seu desenvolvimento.

Para efeitos desta avaliação, uma OSC é definida “como um grupo formal de indivíduos que são independentes do Governo e não funcionam como empresas com fins lucrativos. Devido ao fato de que diferentes quadros legais governam sua formação, as OSC nesta avaliação não incluem sindicatos, partidos políticos, ou comunidades de culto”².

Objectivo do Relatório

As Avaliações Nacionais sobre o Ambiente Propício (EENA), desenvolvidas em conjunto pela Aliança Mundial para a Participação do Cidadão (CIVICUS) e o International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) como parte do programa Iniciativa do Espaço Cívico (CSI), abrangem vários países e foram projectadas para fornecer um guia passo-a-passo que caracteriza completamente a natureza do ambiente propício para a sociedade civil a nível nacional dos países alvo da avaliação.

Este relatório procura fazer uma radiografia do ambiente propício para actuação das OSC, com base em sete dimensões, todas elas previstas no Guião de Investigação da Avaliação Nacional sobre o Ambiente Propício (EENA) para actuação das OSC nomeadamente: (1) Formação, (2) Operação, (3) Acesso aos Recursos, (4) Expressão, (5) Reunião Pacífica, (6) Relações entre Governo e OSC, e (7) Tributação. A discussão destas sete dimensões para o caso de Moçambique é pertinente dada a importância dos factores mencionados acima na criação de um ambiente propício para a actuação das OSC no país.

Estrutura do Relatório

O relatório é constituído por onze secções, iniciada pela secção **introdutória**. A análise das sete dimensões referenciadas obedeceu a **metodologia** prevista no Guião de Investigação, cujo detalhe é abordado na Secção II deste relatório. Nas secções seguintes que abordam cada uma das sete dimensões, discute-se o ambiente legal e prático e as limitações que restringem ou favorecem a actuação das OSC em Moçambique.

Na Secção III é discutida a dimensão **formação** das OSC, na Secção IV a dimensão **operação**, a dimensão sobre **acesso aos recursos** é abordada na Secção V, a Secção VI discute a dimensão sobre **liberdade de expressão** e a Secção VII a dimensão relacionada com a **reunião pacífica**. A dimensão sobre as **relações entre o Governo e as OSC** é discutida na Secção VIII, e a dimensão sobre a **tributação** é analisada na Secção IX.

² Guião de Investigação EENA. Anexo 2: Matriz de Avaliação.

Finalmente, o relatório fornece na Secção X, uma caracterização geral em forma de **conclusão**, do ambiente regulatório e legal para as OSC, e destaca os desafios chave para o futuro em relação a operação das OSC em Moçambique. Nesta secção, o relatório sugere os passos que podem ser implementados para a resposta aos desafios identificados nas sete dimensões analisadas.

II. METODOLOGIA

A metodologia usada na realização desta avaliação obedeceu, em rigor, ao previsto no Guião de Investigação EENA³. Três principais métodos foram usados nomeadamente: i) Pesquisa e análise de documentos que incluíram legislação sobre o quadro regulatório e legal das OSC, artigos académicos, estudos e publicações sobre as OSC em Moçambique; ii) Entrevistas, que foram realizadas com *stakeholders* e informantes chave aos diferentes níveis; iii) Foram realizados três grupos focais envolvendo OSC que discutiram sobre as questões levantadas pela pesquisa e que trouxeram novas informações que permitiram aprofundar a avaliação efectuada nas 7 dimensões estudadas.

O Guião de Investigação EENA contemplou as questões que serviram de base para a pesquisa de mesa, para as entrevistas e grupos focais. Estas questões estavam agrupadas em questões factuais e questões de percepção, sendo as factuais orientadas para a pesquisa de mesa e as de percepção para a recolha de informação com base nas entrevistas e grupos focais.

Foi igualmente constituído um Painel de Conselheiros da Avaliação, como previsto no Guião de Investigação da EENA. Este Painel, constituído por cinco membros em representação de OSC⁴, teve a responsabilidade de acompanhar e auxiliar todo o processo de implementação da pesquisa, incluindo a elaboração de comentários aos relatórios preliminar e final.

Dado aos constrangimentos ligados a escassez de tempo e a limitação de recursos financeiros para a implementação da avaliação o número de entrevistas foi limitado e a maior parte das contribuições de organizações provinciais foram recolhidas por telefone. De acordo com a metodologia desenhada para as EENAs, foi priorizada a realização de uma pesquisa eminentemente qualitativa, em linha com o previsto no Guião de Investigação da EENA.

- i) **Revisão de Literatura:** consistiu fundamentalmente na análise do quadro regulatório e legal das OSC, revisão de artigos académicos, estudos e publicações

³ Um motivo importante por trás da criação da EENA foi o reconhecimento comum das limitações do Índice Propício ao Ambiente (EEI) (<http://www.civicus.org/eei/>), que está sendo criado pela CIVICUS. Dada a limitação dos dados disponíveis sobre o ambiente legal e regulatório para a sociedade civil, a EENA é uma tentativa da CIVICUS e ICNL para desenvolver um quadro de acompanhamento mais aprofundado a nível nacional que irá complementar o EEI.

⁴ O Painel de Conselheiros da Pesquisa EENA foi constituído pelos seguintes membros: Benilde Nhalevilo, Directora Executiva do Fórum Nacional de Rádios Comunitárias (FORCOM); Minna Tuominen, Representante da Kepa em Moçambique; Paula Monjane, Directora Executiva do Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC); Simão Tila, Coordenador da Joint – Liga de ONGs em Moçambique; e Tomas Vieira Mario, Director Executivo do SEKELEKANI. Todas estas individualidades são pessoas de reconhecido mérito no seu trabalho com as OSC em Moçambique tendo desempenhado um papel chave em todo o processo de implementação da pesquisa.

sobre as OSC em Moçambique. Foi feita uma extensa pesquisa *online*, através dos *sites* de investigação disponibilizados no Guia de Investigação da EENA, bem como a busca de legislação nacional que regula a intervenção das OSC. O acesso a esta legislação foi feito através da Imprensa Nacional, instituição responsável pela publicação da legislação em vigor em Moçambique. Artigos académicos e outras publicações de instituições de pesquisa e de OSC ao nível nacional, regional e internacional também foram consultados.

- ii) **Entrevistas:** foram realizadas com *stakeholders* e informantes chave. As entrevistas pessoais envolveram líderes e colaboradores de OSC, Redes, Plataformas e Fóruns de OSC ao nível nacional e provincial, académicos e pesquisadores que investigam a sociedade civil em Moçambique, funcionários seniores do Governo ao nível dos Ministérios da Justiça e da Economia e Finanças⁵, jornalistas e parceiros de financiamento das OSC. Um total de 23 entrevistas foram realizadas, grande parte delas presencialmente e as outras por telefone, quando não foi possível fazer a entrevista presencial⁶. Estas entrevistas, tanto as presenciais como as que foram realizadas por telefone, tiveram ênfase nas perguntas de percepção previstas em cada uma das dimensões analisadas no âmbito desta pesquisa.
- iii) **Grupos Focais:** foram realizados três grupos focais cobrindo cada um as seguintes dimensões: 1º) Formação e Operação; 2º) Acesso a Recursos e Tributação; 3º) Expressão, Reunião Pacífica e Relações entre Governo e OSC. Devido aos constrangimentos de tempo e de disponibilidade dos potenciais participantes, não foi possível organizar um grupo focal para cada dimensão, tendo o Painel de Conselheiros da Pesquisa orientado para que em função da natureza das dimensões em análise, fossem identificadas as que apresentassem proximidade de conteúdo para facilitar a sua discussão. Os grupos focais foram realizados durante três dias seguidos⁷, tendo participado no primeiro oito representantes de igual número de OSC, no segundo seis e no terceiro grupo focal nove – o total de participantes nos grupos focais foi de vinte e três pessoas e OSC⁸. Como aconteceu ao longo das entrevistas, as discussões nos grupos focais tiveram ênfase nas perguntas de percepção nas sete dimensões em análise, tendo

⁵ Ambos Ministérios desempenham um papel central na regulação e relacionamento entre o Governo e as OSC em Moçambique. O Ministério da Justiça porque é responsável pelo estabelecimento do quadro legal para actuação das OSC, sendo através deste que as OSC são autorizadas ou não a registarem-se no quadro da lei vigente. O Ministério da Economia e Finanças tem influenciado a participação das OSC no diálogo político com o Governo por meio dos diferentes mecanismos de participação que promove ao nível central, provincial e distrital.

⁶ Foram realizadas oito entrevistas por telefone para igual número de informantes chaves. Todas as oito pessoas entrevistadas nas oito províncias em referência (Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala e Inhambane), são representantes das OSC locais. A entrevista com o representante das OSC de Gaza foi presencial.

⁷ Os grupos focais foram realizados nos dias 24, 25 e 26 de Março de 2015, todos na Cidade de Maputo.

⁸ Ver listas de participantes dos grupos focais em anexo.

sido aprofundada a discussão sobre a prática das intervenções em volta do ambiente em que as OSC operam tendo em conta o previsto no quadro regulatório e legal vigente.

Adicionalmente aos três principais métodos acima descritos, foi realizada como previsto no Guião de Investigação EENA, uma Consulta Nacional envolvendo todos os participantes da avaliação e outros actores chave convidados⁹. Esta Consulta Nacional contou com a participação de 60 pessoas, das quais 9 eram provenientes das províncias em representação dos respectivos Fóruns Provinciais de OSC¹⁰. A Consulta Nacional serviu para validar o relatório preliminar tendo em conta as principais constatações trazidas pelo relatório, e discutir sobre os principais desafios para o plano de advocacia elaborado em resultado da pesquisa.

Todas as informações recolhidas e analisadas em cada um dos métodos acima descritos, incluindo a reunião de validação ao nível da Consulta Nacional, foram usadas para fazer a Avaliação do Ambiente Propício para a Actuação das OSC em Moçambique.

Limitações da Avaliação

As principais limitações da presente avaliação estiveram ligadas a dois principais factores: (i) Escassos recursos financeiros para a realização de uma avaliação mais abrangente e participativa por parte dos principais *stakeholders* envolvidos no desenvolvimento da Sociedade Civil em Moçambique, sobretudo nas províncias; (ii) Escassez de tempo para a realização da avaliação, que condicionou de certa forma o envolvimento de outros actores que não puderam participar no período estabelecido para a realização da pesquisa de campo. Este último factor influenciou o cronograma de trabalho inicialmente proposto para a realização da avaliação, na medida em que alguns dos informantes chave contactados ao nível das OSC, das Instituições do Governo e da Academia não se disponibilizaram a conceder entrevistas para esta avaliação.

⁹ Consulta Nacional realizada no dia 28 de Abril de 2015 em Maputo.

¹⁰ Ver lista de participantes a Consulta Nacional em anexo.

III. FORMAÇÃO

Esta dimensão faz uma avaliação sobre a forma como as OSC/associações¹¹ são criadas e registadas com base na legislação nacional relevante, os desafios legais existentes neste processo e os desafios que as próprias OSC encontram, dentro de si, no processo de sua formação e constituição como organizações legalmente estabelecidas.

3.1 Principais Constatações

Em Moçambique, as OSC são formadas a coberto da Lei 8/91 de 18 de Julho, que regula o direito a livre associação, com base no nº 1 do art. 76 da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990 e art. 78 da CRM de 2004, actualmente em vigor. Constatase porém que a mesma não facilita o acesso ao registo havendo um número considerável de OSC, principalmente ao nível local, que por razões desenvolvidas nos capítulos seguintes, não conseguem ter acesso ao registo definitivo. O facto da Lei 8/91 não ter sido regulamentada para este aspecto específico relacionado com os procedimentos e requisitos de acesso ao registo, contribui para esta situação. Por outro lado, ao conceder o mesmo tratamento a todas as OSC e ao não considerar a sua natureza, âmbito e diversidade, a Lei 8/91 apresenta-se descontextualizada do actual nível de desenvolvimento do país e das próprias OSC.

3.2 Quadro Legal Vigente

A CRM (1990), constituiu o marco fundamental para a criação, crescimento e fortalecimento de um ambiente favorável para a actuação das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique (OSC). Entre 1975, ano da independência do país e 1990, a Constituição em vigor não permitia o direito a livre associação e reunião, não havendo espaço para a formação de OSC que não fossem forjadas dentro do então partido único no poder.

A partir desta altura, 1990, passou a ser legalmente permitido que grupos de cidadãos se organizassem em associações para perseguir diferentes fins e interesses, e cobrindo as mais diversas áreas de actividade. Como refere Francisco (2007:1),

“com o processo de liberalização política que permitiu o direito de livre expressão e liberdade de reunião e de associação, começaram a surgir no país várias associações e Organizações Não Governamentais (ONGs) viradas para as mais diversas áreas de interesse social. Assim, o surgimento destas associações e ONGs numa nova realidade, foi um desafio que a própria sociedade teve que assumir”.

¹¹ Esta avaliação usa indiferentemente o termo OSC ou associação, na medida em que a legislação em vigor usa apenas o termo “associação” para se referir as organizações de natureza não lucrativa, nas quais se enquadram as OSC.

A formação das OSC em Moçambique foi sendo forjada num contexto caracterizado pela realidade anterior à Constituição de 1990 e dentro dos desafios que a nova realidade impunha inerentes ao novo quadro político, económico e social, e num ambiente de reconstrução nacional pós-conflito. É neste âmbito que é aprovada a Lei nº 8/91 de 18 de Julho, que regula o direito a livre associação, em conformidade com o estabelecido no número 1 do artigo 76 da CRM (1990), referente a garantia das liberdades fundamentais dos cidadãos. Estes dois instrumentos, a CRM (1990) revista pela CRM (2004)¹² e a Lei nº 8/91, são os principais instrumentos jurídicos que regulam a formação das OSC em Moçambique. Contudo, existe um terceiro instrumento que afigura-se igualmente de importância central na regulação das associações em Moçambique, que é o Código Civil (1996). Este, no seu artigo 157, considera que as suas disposições “são aplicáveis às associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, às fundações de interesse social, e ainda às sociedades, quando a analogia das situações o justifique”¹³.

A Constituição da República (2004) refere no seu artigo 78 (referente ao Capítulo IV sobre Direitos, Liberdades e Garantias de Participação Política) que

“1. As organizações sociais, como formas de associação com afinidades e interesses próprios, desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública; 2. As organizações sociais contribuem para a realização dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para a elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos”.

Esta disposição constitucional é o reconhecimento pelo Estado de que os cidadãos não apenas têm o direito de se juntar em associação para perseguir e alcançar os seus próprios interesses como grupo, mas também desempenham um importante papel na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública, sendo este um dos principais papéis que as OSC desempenham no contexto democrático actual.

A Lei nº 8/91, fundada na Constituição da República de 1990, determina no seu artigo 1 que podem constituir-se em associações todas aquelas que sejam de natureza não lucrativa cujo fim esteja conforme os princípios constitucionais em que assenta a ordem moral, económica e social do país e não ofendam direitos de terceiros ou do bem público. O artigo 3 da mesma Lei estabelece que

¹² Em contraste com as grandes diferenças entre as Constituições de 1975 e de 1990, a Constituição de 2004 é muito similar à de 1990. Ao invés de representar um corte com o passado, pretende reforçar as mudanças iniciadas em 1990. A Constituição de 2004 melhorou e clarificou diversas disposições relacionadas com a protecção dos direitos humanos e também reconheceu alguns novos direitos como o direito de acção popular (art. 81), prevendo que tanto individual como colectivamente, os cidadãos têm o direito de reclamar indemnizações, assim como o direito de agir em defesa da saúde pública, dos direitos dos consumidores, da preservação do ambiente e do património cultural (AfriMAP).

¹³ Código Civil (1996), Livro I (Parte Geral), Título II (Das Relações Jurídicas), Subtítulo I (Das Pessoas), Capítulo II (Pessoas Colectivas), Secção I (Disposições Gerais).

“1. As associações poderão ser livremente constituídas por cidadãos maiores de dezoito anos de idade em pleno gozo dos seus direitos civis¹⁴; 2. Aos cidadãos menores de dezoito anos é garantida a liberdade associativa na constituição de organizações juvenis desde que a estrutura directiva das mesmas seja composta por membros com idade superior a dezoito anos”.

O Código Civil (1996) por seu turno, artigo 167 e 168¹⁵, especifica em que consiste o acto de constituição de uma associação, incluindo o processo de escrituração pública e a forma da sua publicação¹⁶.

Portanto, a liberdade para a formação de uma OSC, denominada como associação nos termos da lei, é dada a qualquer indivíduo independentemente da sua idade, contudo, os indivíduos menores de dezoito anos devem fazê-lo sob certas condições plasmadas na própria lei. Por outro lado, o número mínimo de indivíduos necessário para a formação de uma associação é de dez, de acordo com o artigo 4, alínea a) da Lei 8/91. Aqui, a Lei coloca uma restrição, em que apenas os maiores de dezoito anos e em número de 10 pessoas singulares podem constituir associações e, no caso de menores de dezoito anos, os seus dirigentes devem ser maiores de dezoito anos – é o caso da Organização Continuadores de Moçambique (OCM)¹⁷.

Uma associação só adquire personalidade jurídica após o seu reconhecimento legal, o que não quer dizer porém que aquelas associações que por motivos próprios ou outro tipo de imperativos não se encontram registadas não possam desempenhar as suas actividades. A Lei 8/91 prevê no seu artigo 5 números 1 e 2 que

“1. O reconhecimento das associações será feito pelo Governo ou pelo seu representante na província, quando a actividade da associação se confine ao território desta; 2. O despacho de reconhecimento deve ser proferido num prazo de quarenta e cinco dias e será publicado no Boletim da República bem como os respectivos estatutos.”

Em 2006, através do Decreto-Lei n.º 2/2006, de 3 de Maio, o Governo introduziu no entanto, uma inovação no processo de reconhecimento das associações, que consistiu na descentralização de competências para a sua autorização. Desde então, o reconhecimento

¹⁴ Embora não expressa na Lei, apenas cidadãos nacionais tem o direito de constituir associações em Moçambique.

¹⁵ Artigo revisto pelo Decreto-Lei 3/2006, de 23 de Agosto, “que estabelece o regime para a constituição, alteração e dissolução de pessoas colectivas e altera os artigos 168, 185, 1143, 1232 e 1239 do Código Civil.

¹⁶ A Lei 8/91, art. 4 alínea b), ao estabelecer que “os respectivos estatutos observem o disposto na presente lei e na lei geral”, remete para uma norma geral, neste caso o Código Civil, as questões que a própria Lei 8/91 não detalha.

¹⁷ A OCM é uma organização que junta cidadãos menores de dezoito anos, portanto crianças (que são todos os indivíduos menores de dezoito anos, de acordo com a Lei 7/2008 sobre Promoção e Protecção dos Direitos da Criança). Esta organização funciona como o braço infantil do Partido Frelimo, o Partido no poder em Moçambique.

das associações agro-pecuárias por exemplo, é feito pelo Administrador Distrital ou Chefe do Posto, e o reconhecimento de uniões (duas ou mais associações) de distritos da mesma província, é feita pelo Governador da Província¹⁸. Na mesma filosofia, com a aprovação do Decreto n.º 44/2007, 30 de Outubro, o reconhecimento de associações juvenis pode ser feito pelo Administrador do Distrito ou Chefe de Posto, quando se tratar de associações de âmbito distrital ou de posto administrativo, respectivamente, e pelo representante consular para as associações na diáspora¹⁹.

Caixa 1: Resumo do processo de constituição das associações obedece à seguinte sequência e requisitos:

- Existência de um mínimo de dez (10) pessoas em pleno gozo dos seus direitos civis para subscrever a petição;
- Apresentação do Bilhete de Identidade ou outro documento válido;
- Apresentação de estatutos;
- Apresentação do requerimento a instituição do Ministério da Justiça competente;
- Despacho de reconhecimento da autoridade competente, no prazo de 45 dias;
- Registo na Conservatória de Entidades Legais;
- Publicação do despacho e dos Estatutos no Boletim da República.

Fonte: Governo da Província de Maputo.

De acordo com a Lei 8/91, artigo 5, número 3, a entidade governamental só pode recusar o reconhecimento por despacho devidamente fundamentado, do qual caberá recurso para o Tribunal Administrativo no prazo de quinze dias, a contar da data da sua notificação. Portanto, a Lei 8/91 considera a possibilidade de recusa por parte da entidade competente ao reconhecimento de uma associação, não prevendo contudo, e explicitamente, o tipo de razões que podem levar a eventual recusa, que não sejam aquelas relacionadas com o cumprimento dos procedimentos previstos no artigo 3 da Lei.

As OSC ou associações não são obrigadas por Lei, no acto da sua constituição, a aderir a certas categorias ou áreas de intervenção pré definidas ou estabelecidas pelo Governo. Contudo, os estatutos das associações aprovados em Assembleia Constituinte das mesmas devem especificar

“os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social, a denominação, fim e sede da pessoa colectiva, a forma do seu funcionamento, assim como a sua duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado” (Código Civil, 1996)²⁰.

¹⁸ De acordo com os Artigos 5 e 9 do Decreto-Lei n.º 2/2006, de 3 de Maio, ao nível dos Distritos Municipais em Maputo, o reconhecimento compete aos Vereadores dos Distritos Municipais.

¹⁹ Artigo 5 do Decreto n.º 44/2007, 30 de Outubro.

²⁰ Código Civil (1996), art. 167 (Acto de Constituição e Estatutos).

Nesta base, todas as OSC/associações devem indicar o objecto da sua constituição nos seus estatutos. De acordo com o Código Civil (1996),

“os estatutos da pessoa colectiva designarão os respectivos órgãos, entre os quais haverá um órgão colegial de administração e um conselho fiscal, ambos eles constituídos por um número ímpar de titulares, dos quais um será o presidente”²¹.

Portanto, os estatutos de uma OSC/associação devem estar em conformidade com a legislação, sendo este um aspecto importante a ter em conta na elaboração, por parte das associações, dos respectivos estatutos.

Os procedimentos necessários que a Lei 8/91 exige para a formação de uma associação estão previstos no artigo 4, contudo, estes não se apresentam completamente detalhados do ponto de vista de documentação, que deve ser reunida para o processo de registo. Para além do requisito que exige um número mínimo de dez pessoas para a constituição da associação, como membros fundadores, é exigido que os proponentes apresentem os estatutos da associação, que devem estar em conformidade com esta Lei e demais legislação, assim como a prova da existência de meios necessários para o seu funcionamento de acordo com os respectivos estatutos²².

Embora não seja exigido um capital financeiro para a constituição de uma associação, outro tipo de taxas são pagas para o efeito, nomeadamente ao nível do reconhecimento pela entidade responsável dos documentos de identificação pessoal dos membros fundadores²³, do registo criminal de cada membro fundador e da publicação no Boletim da República (BR), após despacho pela entidade competente.

Não existe contudo, um valor fixo estabelecido, para o pagamento de todo o processo de registo, incluindo a publicação oficial no BR. Os valores envolvidos variam em função do número de páginas da documentação tramitada no acto de certificação (acta da assembleia constituinte, estatutos da associação, cópias dos documentos de identificação dos membros fundadores e respectivos certificados de registo criminal), assim como do volume de texto final do despacho de reconhecimento e dos estatutos que devem ser publicados no BR. Contudo, o valor que a associação candidata ao registo deve pagar é, em média, de 15.000,00 MT (quinze mil Meticais), o equivalente a 440 USD (quatrocentos e quarenta Dólares Americanos).

Em Moçambique, as OSC/associações não são obrigadas por Lei a renovar regularmente

²¹ Código Civil (1996), art. 162 (Órgãos).

²² Ver no Anexo 1 a lista detalhada da documentação exigida no processo de registo e os respectivos passos para a sua efectivação.

²³ Os documentos de identificação pessoal exigidos são os seguintes: Bilhete de Identidade ou Passaporte, submetidos em cópias devidamente reconhecidas pelo Notário.

o seu registo²⁴, exceptuando quando alteram o seu objecto social, acto este que as obrigue a renovar o registo. Não é conhecido, oficialmente, o número actual de associações registadas no país²⁵. Os últimos dados actualizados e oficialmente tornados públicos são relativos ao Recenseamento do Instituto Nacional de Estatística (INE) realizado em 2003²⁶. Relativamente a formação das fundações, consideradas igualmente OSC, o quadro jurídico para a sua criação está igualmente previsto no Código Civil (1996)²⁷, sendo o seu reconhecimento feito pelo Conselho de Ministros.

As OSC propõem que haja reforma à actual Lei 8/91 para responder aos crescentes desafios do seu desenvolvimento e ao actual contexto do país. Em Agosto de 2008, um grupo de OSC iniciou um amplo processo de consultas para a possibilidade de reforma da Lei 8/91, com enfoque especial para os aspectos que deviam merecer alterações profundas²⁸. Este processo foi concluído em Junho de 2009 e abrangeu todo o País, com participação de OSC de âmbito distrital, provincial e nacional. Neste mesmo ano, a proposta de revisão da Lei 8/91 foi submetida ao Ministério da Justiça, tendo sido realizado encontros de apresentação e discussão entre as OSC e este Ministério, que deveriam culminar na sua revisão por parte deste Ministério, apreciação pelo Conselho de Ministros e posterior remessa para apreciação e aprovação final pela Assembleia da República. No entanto, não houve, por parte do Ministério da Justiça, qualquer evolução nesse sentido, desconhecendo-se sobre o actual ponto de situação da proposta de revisão apresentada pelas OSC²⁹.

3.2 Percepções sobre a Prática

Apesar de existir no País um quadro legal e regulatório para a formação e registo de OSC, cobertos principalmente pela Constituição da República (2004) e pela Lei 8/91, a percepção geral é que a sua implementação prática constitui ainda um desafio. Com base nas entrevistas realizadas no âmbito do presente estudo, constatou-se que a Lei não considera a diversidade das OSC em Moçambique, considerando-as todas de igual forma

²⁴ No entanto, as Organizações Não Governamentais (ONGs) estrangeiras que operam em Moçambique, fazem-no a coberto da Lei 8/914, art. 17, que remete para o Decreto 55/98 de 13 de Outubro a “criação do quadro legal, objectivos a atingir e mecanismos da actuação das Organizações Não Governamentais Estrangeiras”. Este decreto prevê no seu artigo 6 número 2 que a validade de autorização para as ONGs estrangeiras é de 2 anos, que poderão ser renováveis caso “as partes assim o convirem”.

²⁵ A entidade responsável pelo registo das OSC/associações em Moçambique é o Ministério da Justiça. Não foi possível obter junto desta instituição o número actual de associações registadas no país.

²⁶ De acordo com Francisco *et al* (2008), em 2003 o INE recenseou 4.853 associações sem fins lucrativos em Moçambique, sendo que cerca de 70% dessas associações trabalhavam somente em cinco províncias, enquanto menos de 30% actuavam nas restantes seis províncias. A maioria das unidades estava concentrada na província de Nampula (19.5%) seguida de Gaza (14.6), Inhambane (14%), cidade de Maputo (12.9%) e província de Maputo (9.5%). Nas restantes províncias o número se manteve inferior ou igual a 6.1%.

²⁷ Código Civil (1996), Secção III (Fundações), artigos 185 a 194.

²⁸ Ver Anexo 2: “Dez Principais Notas da Proposta de Alteração da Lei das Associações”.

²⁹ Representante do Grupo de Referência da Proposta de Revisão da Lei 8/91. Entrevista realizada em 27 de Abril de 2015.

no processo de registo. Por exemplo, a Lei trata como Associação as Redes, Plataformas e Fóruns de OSC que congregam como membros outras OSC, facto que cria limitações na sua operação e intervenção. Por outro lado, existem situações em que o direito ao registo é atropelado por pessoas ou entidades ao nível local que consideram que as OSC devem periodicamente renovar o seu registo junto dos Governos locais, como tem acontecido na província de Sofala por exemplo³⁰.

Por outro lado, os requisitos exigidos para o registo tem sido o principal obstáculo para as OSC/associações proponentes, sendo quatro os principais aspectos que contribuem para esta constatação: 1) As capacidades e habilidades para as OSC ao nível local cumprirem com os requisitos do processo de registo são limitados; 2) O acesso aos documentos de registo ao nível distrital e local é limitado; 3) Muitas vezes as organizações não possuem recursos financeiros suficientes para viabilizar o processo de registo; 4) Os Agentes do Estado responsáveis pelo processo de registo têm certo poder discricionário, por parte dos Agentes do Estado responsáveis pelo registo, que por vezes dificulta este processo.

- 1) **Diferentes capacidades e habilidades para as OSC ao nível local cumprirem com os requisitos do processo de registo.** A Lei 8/91 estabelece no seu artigo 3 que qualquer cidadão maior de dezoito anos pode constituir uma associação desde que esteja em pleno gozo dos seus direitos civis. Por outro lado, a exigência da Lei no que concerne a reunião de um mínimo de dez membros para o registo da associação, é um constrangimento presente uma vez que estes devem, por imperativos legais, ser portadores de documentos de identificação pessoal e aceder ao certificado de registo criminal. O acesso a estes dois documentos é um desafio para a realidade local, onde muitos cidadãos não tem documentos de identificação pessoal por falta de conhecimento ou por inexistência, próximo dos seus locais de residência, de instituições ou serviços responsáveis para o efeito³¹;
- 2) **Acesso limitado aos documentos de registo ao nível distrital e local.** A maior parte das associações que não conseguem ter acesso ao registo, encontram-se localizadas ao nível distrital e comunitário, onde as dificuldades de acesso aos documentos que permitiriam aos seus proponentes iniciar com o processo de registo são maiores devido a ausência de serviços disponíveis para o efeito. A Lei 8/91, artigo 5 número 1, estabelece que o reconhecimento das associações será feito pelo Governo, e para os casos das associações de nível provincial, esta competência é delegada para o Governador Provincial, e as de nível distrital para o respectivo Administrador. Apesar de o Decreto-Lei n.º 2/2006, de 3 de Maio, ter vindo descentralizar o processo de reconhecimento para o Administrador Distrital no caso das associações agropecuárias, permitindo que estas sejam reconhecidas a este nível, grande parte das

³⁰ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 31 de Março de 2015.

³¹ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 30 de Março de 2015.

OSC/associações de base comunitária³² continuam com dificuldades acrescidas para obterem o seu reconhecimento. O reconhecimento é visto por estas associações, como um meio para aceder a determinados privilégios nomeadamente, o acesso as fontes formais de financiamento.

- 3) **Recursos financeiros para viabilizar o processo de registo.** As várias etapas do processo de registo têm custos e muitas OSC/associações de base local não possuem recursos financeiros suficientes para iniciar o processo; uma parte das que conseguem fazê-lo não chegam a completar o processo por falta de valores monetários para publicar o despacho de registo e respectivos estatutos no BR³³. A publicação do despacho do registo e dos estatutos da associação no BR tem sido, para as associações, a etapa mais onerosa do processo de registo. Os custos desta publicação não são fixos, na medida em que variam em conformidade com o volume de páginas do processo (número de paginas dos estatutos da organização).
- 4) **Existência de certo poder discricionário por parte dos Agentes do Estado responsáveis pelo processo de registo.** Apesar de os procedimentos para registar uma associação estarem claramente estabelecidos, existe uma forte percepção entre os entrevistados de que os Agentes do Estado afectos às instituições responsáveis pelo registo possuem um poder discricionário para influenciar positiva ou negativamente o processo. Não existe, por exemplo, um prazo certo para que o processo de registo seja concluído, variando bastante de caso para caso, em função da disposição do Agente em atender e tramitar o processo. A capacidade que é dada ao Agente responsável na tramitação do processo e a discricionariedade que o tomador de decisão final tem em autorizar ou não o despacho de registo, têm sido um dos factores constrangedores na facilitação de um ambiente propício para o registo das OSC/associações no país. O caso da Lambda é um exemplo desta discricionariedade, cujo despacho para o seu registo ainda não lhe foi concedido desde a sua solicitação em 2007. De acordo com o seu representante³⁴, existe um excessivo poder discricionário por parte dos Agentes do Estado que impede que o processo de registo seja transparente, embora não sejam conhecidos casos de outras OSC no país, que cumprindo com os requisitos exigidos, o seu pedido de registo tenha sido rejeitado. A Lambda, uma OSC que defende os direitos das minorias sexuais em Moçambique, vem lutando junto do Ministério da Justiça para que seja reconhecida de acordo com o previsto na Constituição da República e na Lei 8/91. Este é um caso em que a associação proponente, tendo cumprido os requisitos exigidos, o despacho para a efectivação do seu registo ainda não foi aprovado. Segundo o entrevistado, caberia recurso ao Tribunal Administrativo de acordo com o previsto na Lei, mas esta associação decidiu optar por uma via não

³² O Índice da Sociedade Civil (FDC 2008), chama atenção para a complexidade da dinâmica das OSC/associações na sociedade moçambicana, muitas delas caracterizadas pela sua informalidade, embora sejam socialmente relevantes.

³³ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 31 de Março de 2015.

³⁴ Entrevista realizada a 10 de Março de 2015.

judicial para a solução deste problema.

Por outro lado, outros entrevistados³⁵ consideram que

“as entidades responsáveis pelo registo das OSC, principalmente ao nível local, não estão dotadas de recursos humanos com formação jurídica para facilitar a análise e tramitação dos documentos. Esta situação torna-se mais complexa quando todas as OSC, são tratadas como associações ao abrigo da Lei 8/91 e não existe, ao nível dos registos e notariado locais, uma unidade específica que trata da questão do registo das OSC”.

Com base nos quatro aspectos atrás mencionados, pode-se afirmar que em Moçambique o processo para que uma OSC/associação obtenha reconhecimento legal ainda configura um desafio. As barreiras legais para o acesso ao registo não são explicitamente apresentadas no quadro jurídico, mas os problemas começam com a tramitação do expediente que requer fundos que as associações, principalmente as de base comunitária, não possuem para o processo de registo.

Mesmo as OSC/associações de base urbana e com alguma robustez de recursos, encontram dificuldades neste processo, na medida em que os procedimentos e requisitos exigidos nem sempre são suficientemente claros para que o processo de registo ocorra de forma célere e transparente³⁶. No entanto, a percepção geral em relação ao registo por parte das OSC/associações é que permanecem sérios obstáculos ao seu acesso, uma vez que

“as dificuldades que se registam ao nível local não apenas são ao nível dos proponentes mas também das próprias entidades responsáveis (burocracia ao nível das conservatórias dos registos e no processo de despacho)”³⁷, ao mesmo tempo que “o Governo ao mostrar abertura para que as organizações locais se registem, não cria condições práticas para que as mesmas possam aceder de forma simples e flexível a este mesmo registo”³⁸.

3.3 Principais Fraquezas e Desafios

Como conclusão, pode-se afirmar que não existem sérios obstáculos ao processo de formação e registo das OSC/associações em Moçambique. O quadro legal é, em geral, funcional e relativamente aberto à criação e registo de OSC, mas existem alguns desafios importantes na sua implementação. A Lei 8/91 de 18 de Julho abre espaço para que todo o cidadão, desde que tenha idade igual ou superior a dezoito anos e tenha pleno gozo dos seus direitos civis, possa constituir uma associação. No entanto, existem fraquezas e desafios que devem ser tomados em conta neste processo:

³⁵ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 2 de Abril de 2015.

³⁶ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 30 de Março de 2015.

³⁷ Grupo focal realizado no dia 24 de Março de 2015.

³⁸ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 31 de Março de 2015.

- As OSC/associações em Moçambique são bastante diversas no seu âmbito, natureza, origem e tamanho. Contudo, a Lei 8/91 não considera a riqueza desta diversidade tratando nos seus termos, todas as OSC/associações de igual forma, o que cria fraquezas no fortalecimento de uma sociedade civil que se pretende mais robusta e participativa no processo de desenvolvimento;
- Os procedimentos e requisitos para o acesso ao registo definitivo de uma OSC/associação configuram um processo longo. Alguns documentos exigidos no processo de registo, como o documento de identificação pessoal (Bilhete de Identidade) e a certidão de registo criminal, são de pouca acessibilidade para os proponentes, principalmente ao nível distrital, uma vez que os serviços para o efeito são limitados a este nível. Isto constrange a capacidade de as associações acederem ao registo;
- Os valores monetários exigidos para completar o processo de registo, em média cerca de 440,00 USD (quatrocentos e quarenta dólares americanos), tem sido elevados para a capacidade de muitas OSC/associações de base comunitária. Por esta razão, grande parte das associações não chegam a completar o processo;
- A Lei 8/91, artigo 5, estabelece que o despacho de reconhecimento deve ser proferido num prazo de 45 dias, contudo, este prazo nem sempre é respeitado pelas entidades competentes. Este é um factor que cria uma imprevisibilidade no processo;
- A Lei 8/91 em vigor deve ser revista tendo em consideração este conjunto de fraquezas e desafios identificados, tornando-a mais abrangente para as diferentes formas de OSC existentes e considerando igualmente que a mesma deve ir ao encontro dos actuais desafios que as OSC/associações enfrentam no país.

IV. OPERAÇÃO

A dimensão operação aborda sobre os principais desafios que as OSC em Moçambique enfrentam no processo da sua intervenção, tendo em conta o ambiente legal e prático e as limitações que restringem ou favorecem essa intervenção.

4.1 Principais Constatções

A principal constatação nesta dimensão é que em Moçambique, as OSC não estão obrigadas ao abrigo da Lei 8/91, a reportar ao Governo sobre as suas intervenções, assim como não prevê que o Governo efectue auditorias ou inspecções às OSC, não obrigando para que estas publiquem quaisquer que sejam as suas informações ou relatórios de actividades. Portanto, as OSC em Moçambique tem a liberdade de operar e intervir nas diferentes áreas de actividade desde que estas estejam em consonância com a Constituição da República.

4.2 Quadro Legal Vigente

Uma OSC/associação para operar formalmente em Moçambique, deve ser reconhecida através do seu registo legal. No entanto, e como referido na dimensão anterior, existem muitas associações que operam em Moçambique sem estarem necessariamente registadas. Essas associações informais e de diversa ordem, muitas delas de âmbito comunitário, são socialmente relevantes no processo de desenvolvimento (Francisco *et al*, 2008).

Com efeito, a sua operação não apenas está coberta pela Lei 8/91 mas também por demais legislação aprovada para o efeito, como é o caso da Lei 9/91 de 18 de Julho e 7/2001 de 7 de Julho³⁹, que regulam o exercício da liberdade de reunião e de manifestação. Estas duas Leis (9/91 e 7/2001) estabelecem que os cidadãos, associações ou outros grupos de interesse são obrigados a informar as autoridades sobre quaisquer actividades relacionadas com actos públicos relacionados com a realização de reuniões ou manifestações. O artigo 10, número 1 desta Lei estabelece que:

“as pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões ou manifestações em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito, do seu propósito e com a antecedência mínima de quatro dias úteis, as autoridades civis e policiais da área”.

Portanto, as associações ou indivíduos singulares devem avisar as autoridades sobre toda e qualquer reunião ou manifestação pública que queiram realizar. Este aviso não é, no

³⁹ A Lei 7/2001 introduziu alterações na Lei 9/91, com enfoque para os artigos 3, 4, 7, 8, 16 e 17, conformando-a melhor com a Constituição da República (2004) em vigor.

entanto, extensivo para aquelas reuniões que ocorram em lugar fechado e que estejam relacionadas com os assuntos internos da OSC/associação. Da mesma forma, tanto a Lei 8/91 como a 9/91 não estabelecem obrigatoriedade para que as associações informem as autoridades sobre os nomes dos membros dos seus órgãos sociais, embora no acto de constituição/registo, esta informação conste da acta de constituição da associação.

No processo da sua operação ou intervenção, as OSC ou associações não são obrigadas, por Lei, a reportar ao Governo sobre as suas intervenções. Da mesma forma, a Lei não prevê que o Governo efectue auditorias ou inspecções às associações e nem obriga a estas a publicar quaisquer que sejam as suas informações ou relatórios de actividades⁴⁰. Outros requisitos que emanam das barreiras legais e que afectam este funcionamento das OSC são em primeiro lugar, a falta de uma entidade específica responsável dentro do Governo pela tramitação dos assuntos que governam as OSC, e em segundo lugar, a falta de uma base legal explícita que indica as obrigações e direitos das OSC.

No que refere a proibição de as OSC distribuírem lucros ou outro tipo de benefícios privados para os seus membros e colaboradores, a Lei 8/91 ao designar as associações como de “natureza não lucrativa”⁴¹, exprime que estas não podem produzir lucros que se venham a traduzir em dividendos a serem partilhados entre os sócios. Por outro lado, esta questão é remetida aos estatutos das próprias OSC. Com efeito, as OSC cientes deste importante aspecto, aprovaram em 2014, um Acordo de Princípios de Conduta e Ética (JOINT, CESC, ROSC, 2014), que não tendo equivalência ou peso legal, é um instrumento que regula o funcionamento das OSC com base em princípios de conduta e ética que reforçam a sua responsabilização perante os seus constituintes e a sociedade.

Nos termos da Lei 8/91, as associações podem ser extintas nos termos definidos nos seus próprios estatutos⁴² ou por decisão judicial (artigo 10, número 1). A decisão judicial de extinção de uma associação é fundamentada no mesmo artigo, número 2, havendo quatro principais razões para o efeito, nomeadamente:

“a) Existência de menos de dez dos seus membros por tempo não inferior a um ano; b) Por declaração de insolvência; c) Por a prossecução dos seus fins se ter esgotado ou tornado impossível; d) Por se constatar ser o seu fim real ilícito ou contrário a moral pública ou ainda ser o seu fim real diferente do fim declarado nos respectivos estatutos”.

Por outro lado, o Código Civil (1996) prevê igualmente no seu artigo 166 sobre o destino dos bens no caso de extinção de uma OSC/associação, cabendo aos associados e de acordo com os estatutos, decidir sobre o seu destino, ou alternativamente por decisão do

⁴⁰ Entretanto, o Decreto 55/98, que regula a actuação das ONGs internacionais em Moçambique, obriga a que estas apresentem periodicamente relatórios das suas actividades ao Governo.

⁴¹ Lei 8/91, artigo 1, princípio geral.

⁴² Sem prejuízo do disposto em leis especiais, de acordo com o artigo 166 do Código Civil (1996).

tribunal – e no artigo 182, 183 e 184 as causas, formas e efeitos da sua extinção respectivamente.

Resumindo, do ponto de vista legal, o ambiente para a operação das OSC/associações em Moçambique é favorável, embora a legislação apresente lacunas que abrem espaço para que limitações à operação das OSC sejam impostas pelo Governo aos diferentes níveis.

4.3 Percepções sobre a Prática

A característica e diversidade das OSC em Moçambique, permitem que elas participem no processo de desenvolvimento influenciando processos de tomada de decisão e políticas públicas através da sua participação, por exemplo, nos diferentes mecanismos de diálogo existentes, ou através da prestação de serviços junto da sua população, embora esta participação ainda seja um desafio para as próprias OSC. É neste nível de intervenção onde estão presentes as limitações e condicionalismos que são impostos às OSC/associações por parte do Governo, que constroem a sua capacidade de operação e intervenção junto do seu grupo alvo. A percepção prevalecente nesta dimensão é que ao nível local,

“os Governos estão muito interessados em saber o que as OSC/associações fazem, principalmente no que se refere a actividades que pela sua natureza são da responsabilidade primária do Governo implementar, como por exemplo a construção de infra-estruturas públicas como escolas, hospitais e furos de água. As OSC/associações que implementam este tipo de actividades são solicitadas a informar e partilhar com o Governo os seus planos de actividades e respectivos relatórios periódicos, até porque o Governo usa essa informação para alimentar os seus próprios relatórios”⁴³.

Portanto, as associações que tem operado ao nível local (província, distrito, comunidade), tem sido solicitadas pelo Governo e autoridades locais a reportar periodicamente sobre as suas actividades, como parte do processo de elaboração do relatório de actividades do próprio Governo, daí que estas associações são igualmente instadas a alinhar os seus planos anuais de actividades aos planos do Governo ao nível local⁴⁴. Em geral, se por um lado o Governo solicita dados essencialmente sobre os serviços sociais prestados e infra-estruturas criadas pelas OSC, por outro, muitas OSC, independentemente da sua área de actuação, sentem a necessidade de partilhar essa informação com o Governo, sobretudo com as autoridades locais relevantes para o seu sector de trabalho⁴⁵.

A percepção dos entrevistados é que a interferência do Governo tem sido mínima em assuntos que não são sensíveis para os interesses do Governo. No entanto, algumas

⁴³ Grupo focal realizado no dia 24 de Março de 2015, em Maputo.

⁴⁴ Plano Económico, Social e Orçamento da Província (PESOP) e Plano Económico, Social e Orçamento do Distrito (PESOD).

⁴⁵ Grupo Focal realizado no dia 24 de Março de 2014, em Maputo.

acções de mobilização e sensibilização comunitária referentes aos direitos das comunidades sobre os recursos naturais por exemplo – que é um assunto sensível da actualidade – têm sido reprimidos pelo Governo. Em 2013 por exemplo, na Província de Cabo Delgado, foram reportados episódios de intimidação de OSC que faziam a preparação social das comunidades do Distrito de Palma, em face dos futuros impactos sociais, económicos e ambientais da exploração do gás natural da Bacia do Rio Rovuma⁴⁶.

Uma outra constatação importante feita pelos entrevistados é que a interferência do Governo nas acções das OSC/associações varia em função da província e do dirigente (Governador) que está a frente dessa província. Na Província de Tete por exemplo,

“...as OSC não são obrigadas a informar ao Governo sobre as suas actividades e também não há obrigação para estas submeterem os seus relatórios de actividades, apesar de as OSC partilharem com os sectores do Governo com quem trabalham informações das suas actividades sem contudo existir obrigatoriedade de prestação de contas. Porém, num passado recente, já tivemos um Governador que obrigava que as OSC prestassem contas ao Governo”⁴⁷.

Numa outra perspectiva, na província de Sofala,

“...as OSC são obrigadas a informar ao Governo sobre as suas actividades, e este exige que o Fórum Provincial das OSC submeta quinzenalmente ao Governo, um relatório das suas actividades. Portanto, está-se numa situação em que é o Governo a fiscalizar as acções das OSC e não o contrário”⁴⁸. “Em Manica, anualmente as OSC são solicitadas a apresentar relatórios e orçamentos anuais pelas instituições de tutela do seu âmbito de actuação, mas não existe nada legal que assim o indique”⁴⁹.

Outra percepção é que em geral, as OSC/associações são recomendadas a alinhar os seus planos operacionais com os planos do Governo, havendo em alguns casos tendência para transformar as OSC como um braço implementador do Governo – em Niassa por exemplo, uma OSC que trabalha na área de educação referiu que o Governo local insta as OSC a alinharem os seus planos aos planos do Governo⁵⁰. Contudo, esta questão também é analisada de outra forma pelas próprias OSC que consideram que

“o Governo devia saber mais sobre o que as OSC fazem, principalmente aquelas que prestam serviços, porque tem havido muita duplicação de esforços e falta de coordenação entre as próprias OSC na implementação das suas actividades”⁵¹.

⁴⁶ Mário (2013). “Já ninguém bate palmas... em Palma”.

⁴⁷ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 02 de Abril de 2015.

⁴⁸ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 31 de Março de 2015.

⁴⁹ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 2 de Abril de 2015.

⁵⁰ Grupo focal realizado no dia 24 de Março de 2015, em Maputo.

⁵¹ Grupo focal realizado no dia 24 de Março de 2015, em Maputo.

A percepção de que as OSC/associações partilhem informação com as autoridades locais sobre as suas acções e participem por iniciativa própria nos processos locais de governação, foi prevalecte entre alguns entrevistados, até porque afirmam que esta deve ser uma prática constante das próprias OSC, sem precisar que seja o Governo a exigir delas o que fazem ou deixam de fazer⁵², da mesma forma que o Governo deve igualmente fazer o mesmo, no âmbito da responsabilização e transparência da governação. Esta tem sido, contudo, uma questão crítica na forma como as OSC operam e realizam as suas intervenções no terreno, na medida em que a partilha de informação tanto por parte das OSC como do Governo tem sido difícil.

Em relação a fiscalização ou controle das OSC por parte do Governo, a percepção é que esta não se faz sentir com muita intensidade, mesmo do nível provincial para baixo, embora exista uma tendência do Governo nesse sentido⁵³. Por outro lado, esta fiscalização ou controle do Governo sobre as OSC depende muito do momento político do país, nomeadamente durante os períodos eleitorais onde se sente que neste controle, a mão invisível do Governo torna-se visível e de certa forma pesada em relação as acções das OSC. Portanto, não existe fiscalização, mas existe vigilância⁵⁴.

Ainda relacionado com a questão do controle das OSC por parte do Governo, existem situações em que as autoridades locais mandam parar as actividades de uma OSC/associação, mas temporariamente, até que haja esclarecimento sobre o que esta OSC/associação está a fazer, isto quando essa acção não é do conhecimento dessas autoridades (estas situações tem ocorrido quando há mudanças de dirigentes e os que substituem os anteriores, não tem ainda conhecimento das acções em curso) – um exemplo vem do Niassa onde uma OSC foi intimada a parar com as suas actividades por estas não serem, supostamente, do conhecimento das autoridades locais⁵⁵. Este é, portanto, um exemplo de interferência do Governo nas acções das OSC. Por outro lado, para aquelas OSC que prestam certo tipo de serviços sociais como por exemplo assistência sanitária ou cuidado a crianças vulneráveis, quando não cumprem com os requisitos exigidos nos regulamentos de funcionamento para este tipo de serviços, as autoridades competentes mandam encerrar as suas actividades⁵⁶.

Portanto, no que tange a operação das OSC/associações em Moçambique, a percepção geral é que, embora não se possa falar de controlo político oficial e generalizado sobre as OSC, tem havido tendências para limitar ou mesmo intimidar a acção de determinadas OSC, particularmente quando monitoram de forma efectiva assuntos de governação ou relativos a gestão de recursos públicos, sobretudo recursos naturais. Reconhece-se, ainda,

⁵² Entrevista a uma Activista da Sociedade Civil, 11 de Março de 2015.

⁵³ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 31 de Março de 2015.

⁵⁴ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 02 de Abril de 2015.

⁵⁵ Grupo focal realizado no dia 24 de Março de 2015, em Maputo.

⁵⁶ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 17 de Março de 2015.

a existência de uma forte tendência e pressão para que as OSC estejam alinhadas com o Governo e sejam

“...obrigadas a estar ligadas a um órgão do Governo (o ministério de um sector), dado que o Governo considera que as OSC são sobretudo organizações de prestação de serviços que apoiam a execução de programas governamentais nos vários sectores” (ITAD e COWI, 2012:31).

Por outro lado, as OSC têm dificuldades na sua capacidade de operação porque, em primeiro lugar, muitas delas ainda apresentam fraquezas na implementação de boas práticas de gestão das organizações sem fins lucrativos, que orientam para a transparência das suas acções⁵⁷, e em segundo lugar, não conseguem estabelecer uma agenda comum para a sua actuação coordenada e em bloco, privilegiando intervenções isoladas, sem partilha de informação entre elas sobre o que fazem, aliado aos problemas ligados a sua capacidade institucional que continua bastante frágil⁵⁸.

4.4 Principais Fraquezas e Desafios

Embora o quadro legal para a operação das OSC/associações em Moçambique esteja estabelecido, a sua implementação prática mostra que existe uma tendência de controlo das OSC por parte do Governo. Nos últimos três a cinco anos, têm sido reportados casos em que governos provinciais ou distritais intimidam ou bloqueiam actividades de OSC, nomeadamente quando tratando-se de acções de monitoria da governação, incluindo no domínio da gestão de recursos naturais e em defesa de direitos das comunidades locais. Por outro lado, permanece ainda um grande desafio no fortalecimento da capacidade interna das próprias OSC/associações no conhecimento deste quadro legal e dos seus direitos, para estarem em melhores condições de se posicionarem face as práticas não institucionalizadas ou não legais provenientes das instituições do Governo que constroem a capacidade de operação das OSC. Nestes termos, foram identificadas para esta dimensão as seguintes fraquezas e desafios:

- A operação das OSC/associações em Moçambique tem sido caracterizada pela fragilidade destas ao nível da sua estrutura e valores (UNDP 2011), que são um obstáculo para a sua própria capacidade de intervenção, e aproveitada pelo Governo para que essas OSC/associações se tornem seus braços de implementação. Segundo um entrevistado, as OSC devem ter um Código de Conduta que as regula para acautelar uma série de questões internas das próprias organizações, que constroem a sua capacidade de operação⁵⁹, como por exemplo sistemas de gestão adequados e mecanismos de governação funcionais;
- O facto de a Lei 8/91 não se encontrar adequada para os actuais desafios da

⁵⁷ JOINT, CESC, ROSC (2014).

⁵⁸ Grupo focal realizado no dia 24 de Março de 2015, em Maputo.

⁵⁹ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 16 de Março de 2015.

operação das OSC/associações, abre espaço para que exista ambiguidade na forma como o Governo aborda a sua intervenção junto das OSC. Por esta razão, esta abordagem varia bastante em função do local (instituição, província ou distrito, etc.) e também em função do grau de abertura ou não do seu responsável ao nível da instituição do Estado/Governo. Da mesma forma, a participação das OSC em iniciativas e mecanismos de tomada de decisão é bastante condicionada por esta ambiguidade;

- A criação de um quadro institucional e regulatório favorável a operação das OSC/associações aos diferentes níveis de sua intervenção ⁶⁰, que passaria necessariamente em rever e adequar a Lei 8/91 aos actuais desafios do contexto em que as OSC actuam, constitui um dos principais desafios identificados nesta dimensão.

⁶⁰ Entrevista com funcionário sénior do Ministério da Justiça, 02 de Abril de 2015.

V. ACESSO A RECURSOS

A dimensão sobre acesso aos recursos procura perceber, com base na análise do quadro legal e da percepção sobre a prática, de que forma as OSC em Moçambique acedem aos recursos financeiros que permitem viabilizar as suas actividades e quais são os principais desafios e factores limitantes que constroem a sua capacidade em aceder a esses recursos.

5.1 Principais Constatações

Não existe em Moçambique, legislação específica que regula a forma como as OSC acedem aos recursos financeiros para o seu funcionamento. A Lei 8/91 é omissa em relação a este aspecto, o que é favorável para as OSC. No entanto, outra legislação em vigor como a Lei 4/94, de 13 de Setembro, denominada Lei do Mecenato, que regula o acesso a doações, como fonte de recursos, e o Decreto 37/2000, de 17 de Outubro, limitam este acesso às OSC/associações que requerem a declaração de utilidade pública. Isto é, apenas as OSC/associações que demonstrem prosseguir fins de interesse nacional, comunitário e que cooperem com a Administração Pública na prestação de serviços tem direito a declaração de utilidade pública.

Por outro lado, o acesso as diferentes fontes de financiamento existentes é condicionado pela falta de registo das OSC, incluindo factores chave como: i) fraca capacidade técnica para formulação de propostas de qualidade; ii) deficiente acesso a informação; iii) fraca capacidade de gestão e de implementação de projectos, incluindo fraquezas nos sistemas de gestão; iv) informalidade no acesso aos recursos e; v) histórico da OSC proponente.

5.2 Quadro Legal Vigente

A Lei 8/91 de 18 de Julho não prevê, de forma clara, a que fontes de recursos as OSC/associações podem ter acesso, sejam recursos provenientes de fontes nacionais ou estrangeiras, sendo este um aspecto muito positivo a considerar nesta Lei. A interpretação que se pode fazer a partir desta Lei com relação ao acesso aos recursos por parte das OSC, tem a ver com o facto de não poderem aceder legalmente às fontes de recursos sem estarem devidamente registadas.

No entanto, o acesso as doações através de recursos públicos, como fonte de recursos, estão cobertas através da Lei 4/94 de 13 de Setembro, denominada Lei do Mecenato, que estabelece os princípios básicos a acção das pessoas jurídicas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, que desenvolvem actividades, ou financeira e materialmente as apoiem no campo das artes, letras, ciência, cultura e acção social⁶¹. No seu artigo 2, esta

⁶¹ Lei 4/94, artigo 1, número 1. De acordo com esta Lei, estas são as únicas áreas onde os recursos públicos estão disponíveis para apoiar as OSC, no âmbito da utilidade pública.

Lei 4/94 estabelece que a mesma é destinada para as associações constituídas ao abrigo da Lei 8/91 e as demais associações públicas ou privadas, abarcando igualmente as acções de filantropia.

Em relação ao financiamento do Estado/Governo, a Lei 8/91 prevê no seu artigo 11 que
“as associações poderão requerer a declaração de utilidade pública desde que prossigam fins de interesse geral ou da comunidade, cooperando com a Administração Pública na prestação de serviços a nível central ou local e apresentem todas as provas necessárias ao ajuizamento da sua pretensão”.

Por sua vez, o Decreto 37/2000 de 17 de Outubro⁶², prevê no seu artigo 1 número 2 que
“a cooperação com a Administração Pública, Estatal ou Autárquica deve ser estabelecida de forma concreta através de celebração de acordos escritos ou relações contratuais de cooperação que se evidencie sob pena de não se fazer prova de existência dessa cooperação”.

Este ponto já estabelece portanto, que uma associação que requer a declaração de utilidade pública ao celebrar acordos ou contractos de cooperação com o Estado/Governo pode aceder aos recursos que as suas instituições disponibilizam para implementar um determinado tipo de actividades acordados nesses acordos ou contractos. Por exemplo, o Fundo para o Desenvolvimento Artístico e Cultural (FUNDAC), uma instituição tutelada pelo actual Ministério da Cultura e Trismo, financia actividades de OSC/associações que trabalham e intervêm no ramo cultural e das artes.

Por essa razão, o artigo 2 do mesmo Decreto estabelece que para a associação poder aceder a declaração de utilidade pública deve constar do seu objectivo social a contribuição para o desenvolvimento económico e social do país, destacando áreas como a educação, ensino, justiça, desporto e cultura. Contudo, a Lei limita a definição de uma organização com utilidade pública àquelas que “cooperam com a administração pública”, o que condiciona a independência das OSC que requerem a utilidade pública – o que pode ser um factor que explica por um lado a razão por que a Lei de Mecenato não é amplamente aproveitada pelas OSC, e por outro, o número bastante limitado de OSC que aderem a declaração de utilidade pública.

5.3 Percepções sobre a Prática

Apesar de não estar previsto na Lei, a prática demonstra que em Moçambique as OSC têm acesso as seguintes principais fontes de recursos:

- **Financiamento de doadores estrangeiros**, que podem ser governos de países que cooperam com Moçambique, agências bilaterais (que financiam directamente ou

⁶² Estabelece os procedimentos e requisitos para a declaração de utilidade pública das associações.

através de uma entidade intermediária) e multilaterais⁶³, ou outras organizações internacionais ou fundações vocacionadas no financiamento a OSC;

- **Doações**, que regra geral não exigem contrapartidas, podem ser provenientes de organizações humanitárias nacionais ou internacionais, pessoas singulares, confissões religiosas ou outro tipo de instituições;
- **Financiamento através da geração própria de recursos**, que começa a ganhar espaço entre as OSC moçambicanas para fazer face aos desafios da sua sustentabilidade, manifestada não apenas pela contribuição dos membros através do pagamento de cotas mas também por meio da criação de iniciativas próprias de geração de renda – por exemplo, OSC que produzem artigos com base em material local ou reciclado que é posteriormente colocado no mercado, mas cujas receitas revertem exclusivamente para a sustentabilidade da organização;
- **Financiamento do Estado/Governo**, não muito comum na realidade moçambicana⁶⁴, embora algumas organizações beneficiam-se de fundos do Estado/Governo para a realização de actividades que sejam de interesse público e que o Governo financia quer através dos seus próprios recursos internos quer através de recursos financiados pelos parceiros de cooperação do Governo. Os fundos usados pelo Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS), que é uma instituição do Governo, para apoiar as OSC que implementam serviços na área de HIV e SIDA, e o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), o qual as OSC locais de base comunitária podem aceder, são um exemplo desta prática. Contudo, não existe nenhum mecanismo estabelecido para a canalização de fundos públicos para as OSC.

Portanto, a legislação em vigor não coloca barreiras legais para que as OSC possam ter acesso a fontes de financiamento, tanto internas como externas. Como constatado também por ITAD e COWI (2012), as OSC são livres de angariar fundos de várias fontes para alcançar os seus objectivos, mas em termos práticos, são influenciadas pelas prioridades dos Parceiros de Desenvolvimento internacionais. A maior parte das OSC em Moçambique é altamente dependente dos fundos não apenas destes Parceiros de Desenvolvimento mas também de outras Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais que estando a trabalhar no país⁶⁵, procuram parceiros locais, as OSC/associações, para a implementação dos seus projectos. Contudo, para que estes

⁶³ Os governos de países que cooperam com Moçambique, agências bilaterais e multilaterais, enquadram-se no que é chamado de Parceiros de Desenvolvimento.

⁶⁴ Mas sobretudo restritas a determinadas organizações sociais com ligações históricas ao partido no poder, a exemplo da Associação dos Escritores Moçambicanos (AEMO), do Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), Sindicato Nacional dos Professores (ONP), entre outras, uma prática aliás contestada, por exprimir discriminação por parte do Estado.

⁶⁵ As ONG internacionais são autorizadas a intervir em Moçambique ao abrigo do Decreto 55/98 que “cria o quadro legal que define os critérios da autorização, objectivos a atingir e mecanismos da actuação das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras”.

parceiros locais sejam elegíveis para aceder aos fundos tanto dos Parceiros de Desenvolvimento como destas ONGs internacionais, o requisito básico é que elas estejam devidamente registadas de acordo com a Lei vigente. Esta tem sido uma das principais barreiras que dificultam o acesso das OSC, principalmente as de base comunitária, às principais fontes de financiamento existentes (Parceiros de Desenvolvimento e ONGs internacionais), embora estas fontes sejam consideradas as mais confiáveis para as próprias OSC, do ponto de vista da disponibilidade de recursos para as OSC.

Outras barreiras não legais que dificultam o acesso das OSC as fontes de financiamento têm sido principalmente: i) a fraca capacidade técnica para formulação de propostas de qualidade; ii) deficiente acesso a informação – as OSC não tem tido conhecimento atempado dos concursos que os doadores lançam para aceder aos seus fundos⁶⁶; iii) fraca capacidade de gestão e de implementação de projectos, incluindo fraquezas nos sistemas de gestão⁶⁷. Estas barreiras contribuem para que o ambiente relativo ao acesso aos recursos por parte das OSC não seja propício, limitando efectivamente a sua capacidade para concorrer e aceder as diferentes fontes de financiamento existentes. Para além destas barreiras, aspectos ligados à informalidade no acesso aos recursos (o chamado *donor engagement* – que é a relação do nível mais pessoal que se cria com as pessoas/decisores nas agências doadoras); e o histórico da OSC proponente (os doadores usam fontes informais para saber, por exemplo, o comportamento da OSC que concorre aos seus fundos); tem sido igualmente determinantes na capacidade da OSC aceder ou não aos fundos dos doadores. Por esta razão, é importante que as OSC se organizem para que mereçam confiança por parte dos doadores, daí que a confiança que a OSC que pretende aceder a fundos transmite a um potencial doador é também um elemento importante que joga na sua capacidade de ter acesso aos recursos.

O Governo não interfere directamente na capacidade da OSC ser sustentável financeiramente, ou na capacidade de a OSC ter acesso a financiamento. Todavia, o facto de os parceiros financiadores colocarem requisitos como o registo legal, é bastante para que essa influência tenha lugar. Mas importa frisar que o registo é importante para as OSC na medida em que para estas receberem financiamento devem possuir contas bancárias e o registo é um requisito fundamental para o efeito.

Nos últimos dez anos sensivelmente, o ambiente de financiamento para as OSC ao nível nacional tem mudado de forma significativa. Principalmente ao nível dos considerados “grandes doadores”, a abordagem de financiamento vem mudando através da forma como canalizam o seu financiamento as OSC, priorizando actualmente duas principais abordagens nomeadamente: i) o uso das chamadas “organizações intermediárias” –

⁶⁶ Importa referir no entanto que os chamados “grandes doadores”, que são em geral os Parceiros de Desenvolvimento, tem nos últimos tempos feito um esforço para divulgar massiva e atempadamente no seio das OSC ao nível central e provincial, os seus concursos para as OSC.

⁶⁷ Entrevista a um membro da Sociedade Civil, 19 de Março de 2015.

normalmente, ONGs internacionais que recebem fundos destes doadores para financiarem as OSC; e ii) a preferência em financiar consórcios de OSC. O principal impacto que estas mudanças têm trazido no ambiente de financiamento é o facto de serem cada vez mais as OSC com menos capacidade para aceder ao financiamento e em consequência, são cada vez mais as OSC com dificuldades para se manter no activo.

Como referido acima, isto denota a forte dependência que as OSC em Moçambique têm dos doadores internacionais, que vem mudando igualmente as suas prioridades programáticas que contribuem para que as OSC menos preparadas, não consigam responder a esta dinâmica. Aliás, o Índice da Sociedade Civil 2007 (Francisco *et al* 2008), já recomendava a diminuição gradual da dependência das organizações internacionais para o financiamento das OSC, reconhecendo que as organizações internacionais doadoras tendem a mudar as suas prioridades programáticas em detrimento das prioridades das comunidades com quem as OSC trabalham, sendo urgente desafiar a alocação condicional dos fundos às OSC e cada vez mais diversificar as fontes de financiamento, fazendo o máximo uso da crescente classe empresarial no país.

Por outro lado, o uso da classe empresarial para financiar as OSC tem sido uma tendência prevalecente nos “grandes doadores” como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido por exemplo, que tem usado grandes empresas de consultoria privadas para financiar actividades realizadas pelas OSC. Esta abordagem foi apontada por alguns entrevistados como

“uma grande limitação que as OSC têm tido no acesso ao financiamento, uma vez que estas empresas privadas intermediárias têm retido grande parte desses recursos e o que chega às OSC são recursos bastante limitados que não contribuem para o fortalecimento e sobrevivência dessas OSC”⁶⁸.

Numa outra vertente, grandes empresas nacionais e multinacionais instaladas no país tem tido, no âmbito da sua responsabilidade social e corporativa, fundos para as OSC, mas o seu acesso tem sido muito difícil devido a complexidade das exigências para as quais muitas OSC não estão preparadas para responder, para além da falta de informação sobre os seus mecanismos de financiamento. Contudo, esta questão necessita de ser adequadamente regulada, incluindo a publicação regular das acções filantrópicas das grandes empresas multinacionais que operam em Moçambique em varias áreas como os recursos naturais – área na qual se destacam mais – sem excluir algumas empresas públicas como as operadoras de telefonia móvel, a banca e outros.

No que diz respeito ao financiamento proveniente do Governo, as OSC, em geral, não recebem fundos do Estado ou do Governo. Existe, no entanto, um certo grupo de OSC que têm beneficiado de apoio directo do Estado, através do Orçamento Público – no que

⁶⁸ Grupo focal realizado no dia 25 de Março de 2015.

constitui um flagrante caso de discriminação em relação à grande maioria das restantes OSC. Tais são os casos de organizações sócio-profissionais criadas no período do partido único (entre 1975 e 1990), como aliadas deste, como por exemplo, a Associação dos Escritores Moçambicanos (AEMO), entre outras. Ainda que se trate de fundos exíguos, esta prática constitui um resquício histórico que se traduz em acto de flagrante discriminação relativamente às restantes OSC moçambicanas.

Tanto os recursos atribuídos pelo Estado como também o número de organizações beneficiárias desses recursos, têm sido insignificantes. De acordo com o Relatório da ITAD e COWI (2012), somente 3% dos fundos usados pelas OSC são provenientes das fontes estatais. Por outro lado, “o Governo financia as OSC com fundos de alguns parceiros internacionais, mas esta é uma situação esporádica”⁶⁹. Contudo, alguns entrevistados consideram que as OSC têm o direito de receber fundos do Estado/Governo:

“o Governo deve institucionalizar o direito de as OSC moçambicanas acederem ao financiamento através do Orçamento do Estado, este é um direito que nos assiste como parte importante do processo de desenvolvimento deste país”⁷⁰.

Mas esta tem sido em geral, uma questão crítica no seio das OSC, porque muitas delas tem receio de ser “capturadas” pelo Estado/Governo por meio do financiamento que eventualmente possam receber.

Não existe um dispositivo jurídico específico relativo ao financiamento governamental para as OSC. Há contudo regras e procedimentos que constam na legislação referente a aquisição e requisição de serviços para os órgãos do aparelho do Estado e instituições subordinadas⁷¹. Neste âmbito, as OSC que recebem financiamento do Estado/Governo para implementar determinados serviços específicos por este solicitados são cobertas a luz desta legislação. Portanto, em termos práticos, não se pode falar da existência de um quadro jurídico para o financiamento específico das OSC, sendo este inexistente no país.

Relativamente aos requisitos e barreiras legais para aceder ao financiamento internacional, esta questão enquadra-se na capacidade de as OSC poderem concorrer e aceder as fontes de financiamento que, em grande medida, são de doadores internacionais. Estes doadores, independentemente de terem ou não representações locais, isto é no país, financiam as OSC não existindo portanto, barreiras legais para o efeito. Mas para que este financiamento tenha lugar, estes grandes doadores que são as agências governamentais bilaterais e agências multilaterais, assinam acordos de cooperação com o Governo através dos quais, são identificadas janelas de financiamento específicas e

⁶⁹ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 31 de Março de 2015.

⁷⁰ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 2 de Abril de 2015.

⁷¹ Decreto n° 29/97, de 23 de Setembro; Lei n° 9/2002, de 12 de Fevereiro; Decreto n° 54/2005, de 13 de Dezembro.

directas para as OSC. Os considerados “grandes doadores” no entanto, financiam em geral as OSC por meio das suas representações locais e cada vez mais através de organizações intermediárias, e outros financiadores como algumas agências de financiamento internacionais (fundações por exemplo), fazem-no a partir do exterior.

5.4 Principais Fraquezas e Desafios

Nesta dimensão, as principais fraquezas identificadas tem a ver com: i) o acesso bastante limitado as fontes de financiamento do Estado/Governo por parte das OSC; ii) dois pesos e duas medidas nos condicionalismos dos doadores que permitem o acesso aos seus fundos por parte das OSC; iii) novas abordagens de financiamento introduzidas pelos “grandes doadores”, que limitam a capacidade das OSC para aceder aos seus fundos. Em conclusão, a percepção geral sobre o ambiente para o acesso aos recursos pelas OSC/associações não é favorável, considerando os seguintes principais desafios:

- Legislação que regula as OSC/associações em Moçambique não estabelece nenhuma limitação em relação a forma e como o acesso ao financiamento deve ser feito por parte das OSC/associações, incluindo ONGs internacionais que operam no país. A percepção é que a regulação desta matéria iria tornar o acesso as fontes de financiamento mais equitativo entre ONGs internacionais e OSC/associações, facto que actualmente não acontece;
- Falta de transparência suficiente no acesso às diferentes fontes de financiamento (principalmente dos “grandes doadores” e das ONGs internacionais intermediárias), ou seja, não há transparência em relação aos resultados dos concursos lançados, havendo subjectividade nos critérios de avaliação e falta ou mesmo sonegação de informação que revela quais são as OSC que ganharam os concursos e quais as que perderam, para que haja aprendizagem para outras oportunidades que as OSC queiram concorrer. Neste aspecto particular, a percepção é que não tem havido transparência por parte dos doadores e seus intermediários, embora estas sejam as fontes mais confiáveis para as OSC do ponto de vista de disponibilidade de recursos para financiar as suas actividades;
- A capacidade de acesso ao financiamento através das ONGs internacionais é moderado, na medida em que estas avaliam a capacidade das OSC proponentes com base numa série de critérios, como por exemplo a capacidade da OSC prestar contas e o historial da OSC candidata a fundos. A subjectividade nos critérios de avaliação dos concursos é igualmente apontada como um factor limitante para o acesso a fontes de financiamento;
- No que diz respeito ao financiamento dos “grandes doadores”, a percepção é que deveria haver mais abertura na partilha de informação sobre os resultados dos concursos, informando as OSC concorrentes sobre quais os motivos que levaram a exclusão ou aprovação dos projectos que submetem.

VI. EXPRESSÃO

Nesta dimensão, é analisada do ponto de vista do quadro legal e da percepção prática, a capacidade das OSC de poderem exprimir as suas opiniões publicamente, influenciando e criticando as políticas públicas e o poder político sobre aspectos relacionados com os interesses públicos que estas OSC perseguem.

6.1 Principais Constatações

Existe em Moçambique um quadro legal favorável ao exercício da liberdade de expressão e opinião por parte do cidadão, OSC e órgãos de comunicação social independentes. Contudo, a prática mostra que existem serias limitações no exercício destes direitos, caracterizadas por ameaças provenientes de fontes anónimas, aos diferentes níveis, que impedem e constroem o pleno exercício do direito a expressão por parte do cidadão, OSC e órgãos de comunicação social independentes.

6.2 Quadro Legal Vigente

Após a independência de Moçambique em Junho de 1975, o país adoptou uma Constituição Monopartidária, fundada no partido único e que não consagrava as liberdades fundamentais dos cidadãos no que respeita ao direito a livre expressão, opinião e reunião. Com a aprovação de uma nova Constituição da República em 1990, iniciou-se um novo marco no processo de fortalecimento das liberdades individuais dos cidadãos, com a introdução dos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos⁷².

A Constituição da República de Moçambique (CRM 2004) reafirma o exercício desses direitos. No seu artigo 48 número 1, estabelece que “todos os cidadãos tem direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação”. Portanto, o direito a expressão configura-se como um direito constitucionalmente consagrado, remetendo para legislação específica a sua regulação. Um dos principais indicadores que pode mostrar o nível de liberdade de expressão num país é a liberdade de imprensa. Com efeito, o Estado Moçambicano aprovou a Lei 18/91 – Lei de Imprensa, e estabelece no seu artigo 2 que

“a liberdade de imprensa corresponde, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais e outras publicações”.

Esta mesma Lei 18/91, ao mencionar sobre o direito a informação no seu artigo 3, número 1, estabelece que este direito significa a faculdade de cada cidadão se informar e ser informado de factos e opiniões relevantes bem como o direito de cada cidadão

⁷² Constituição da República (1990), artigos 73 a 85).

divulgar informação, opiniões e ideias através da imprensa. Por seu turno, a Lei 34/2014 de 31 de Dezembro⁷³, artigo 8, estabelece que

“a permanente participação democrática do cidadão na vida pública pressupõe acesso à informação de interesse público, de modo a formular e manifestar o seu juízo de opinião sobre a gestão da coisa pública e assim influenciar os processos decisórios das entidades que exercem o poder público”.

A Lei do Direito a Informação vem suprir a lacuna então existente sobre a regulação do direito constitucional do cidadão em aceder a informação e as suas respectivas fontes, garantindo que este tenha acesso a informação de interesse público e possa expressar as suas opiniões de forma livre, influenciando os processos de tomada de decisão.

Tanto a Lei de Imprensa como a Lei do Direito a Informação, configuram-se como os dois principais instrumentos legais que garantem o exercício do direito constitucionalmente consagrado relativo a liberdade de expressão e opinião. Ambas leis, a coberto da CRM (2004), são os principais instrumentos legais que conferem ao cidadão e as OSC, a capacidade para se expressarem livremente as suas opiniões.

Importa referir contudo, que a Lei de Imprensa chama atenção no seu artigo 38, alínea f), para a necessidade de os jornalistas terem o dever de *“repudiar o plágio, a calúnia, a difamação, a mentira, a acusação sem provas, a injúria e a viciação de documentos”*, aspecto que tem sido uma limitante para que a actividade jornalística não seja completamente livre. Por outro lado, o Código Penal recentemente revisto e aprovado⁷⁴, nos seus artigos 229 e 235, prevê a pena de difamação contra *“aquele que difamar outrem publicamente, de viva voz, por escrito ou desenho publicado ou por qualquer outro meio de publicação...”*, o que sujeita ao cidadão limitações na sua capacidade de expressar livremente as suas opiniões.

Desta forma, ponto de vista do ambiente legal, pode-se afirmar que o ambiente para as OSC/associações expressarem as suas opiniões é favorável, no quadro do estado de direito democrático e pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos que a Constituição da República (2004) consagra.

6.3 Percepções sobre a Prática

Apesar da existência de um ambiente legal favorável para o exercício da liberdade de expressão por parte das OSC em Moçambique, e existir um amplo espaço de participação dos órgãos de informação na sociedade moçambicana, registam-se ainda desafios no exercício do direito do cidadão a liberdade de expressão e de opinião. Estes desafios ao exercício destes direitos por parte dos cidadãos, das OSC/associações e dos órgãos de

⁷³ Lei do Direito a Informação, recentemente aprovada, após oito anos de discussão no Parlamento.

⁷⁴ Lei nº 35/2014, de 31 de Dezembro, Lei da Revisão do Código Penal.

comunicação independentes, têm tomado várias formas, desde ameaças directas ou subtis que têm sido feitas em forma de aconselhamento por parte de pessoas/indivíduos anónimos. Estas ameaças que são caracterizadas por “intimidação social e psicológica” (ITAD e COWI, 2012), tem o propósito de desencorajar posições críticas das OSC. Este tipo de comportamento tem vindo, não apenas de instituições do Governo/Estado mas também de empresas privadas cujas acções são questionadas pelas OSC em defesa dos interesses das comunidades⁷⁵.

No que concerne a liberdade de imprensa por exemplo, o ano de 2014, foi particularmente repleto de situações desta natureza. Tendo sido um ano de eleições gerais,

“contribuiu para a ocorrência de casos de violação das liberdades de imprensa, como foram os casos seguintes, entre vários outros: (i) agressão, detenção e roubo de material de trabalho de um jornalista e editor do Diário da Zambézia ocorrido em Fevereiro de 2014; (ii) ameaça verbal de morte a um jornalista da Radio Comunitária de Catandica na Província de Manica, ocorrido a 29 de Setembro de 2014; (iii) encerramento temporário da Radio Comunitária Progresso, na Cidade da Maxixe, Província de Inhambane, a 28 de Agosto de 2014. Nestes três casos, as vítimas apresentaram queixa as autoridades de justiça, contudo, o primeiro encontra-se ainda pendente e os dois últimos o desfecho não foi favorável às vítimas” (CIP, 2014)⁷⁶.

É forte percepção que em geral, as ameaças que são muitas vezes politicamente motivadas, ocorrem porque existem sectores dentro do Estado/Governo que não estão preparados para tolerar críticas que vem das OSC e dos cidadãos em geral, incluindo dos órgãos de comunicação independentes. Contudo, este tipo de ameaças ao trabalho e papel das OSC na sociedade variam muito em função da sensibilidade dos assuntos abordados como sejam, assuntos de natureza política e económica que tem sido, na opinião de grande parte dos entrevistados, os que tem levantado mais confrontação entre o Governo e a Sociedade Civil, incluindo os órgãos de comunicação independentes⁷⁷. Por outro lado, a tentativa de controlo destes órgãos por parte do Governo tem sido mencionada, como refere o Jornal “A Verdade” na sua edição *online* de 5 de Abril de 2012⁷⁸:

“O Conselho Superior da Comunicação Social condenou, numa deliberação de duas páginas, o atropelo às normas legais, éticas e deontológicas da profissão jornalística em artigos do Canal de Moçambique, Savana, Público e Zambeze”.

⁷⁵ Grupo focal realizado no dia 26 de Março de 2015

⁷⁶ Apresentação feita Conferência Nacional sobre Liberdade de Imprensa em Moçambique realizada no dia 7 de Maio de 2014 no Centro de Conferências das Telecomunicações de Moçambique, em Maputo.

⁷⁷ Grupo focal realizado no dia 26 de Março de 2015.

⁷⁸ A Verdade *Online* (5 de Abril de 2012). *Canal de Moçambique e Público falam em “censura”, do Conselho Superior da Comunicação Social*. Mas informação: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/26287-canal-de-mocambique-e-publico-falam-em-censura>

Para os órgãos visados, e segundo o Jornal que citamos, esta deliberação tinha como propósito intimidar e censurar a sua missão de informar com independência ao cidadão.

Contudo, os órgãos de comunicação independentes “*tem feito um esforço de modo a constituir-se como contra poder em Moçambique, sendo por isso que os jornalistas são quase frequentemente ou assediados ou ameaçados por políticos, homens de negócios e outras forças que se sentem atingidas pelo seu trabalho*” (Chichava e Pohlmann, 2010:136). Apesar deste facto, os órgãos de comunicação social tem desempenhado um papel preponderante no exercício do direito a expressão e opinião, garantindo a produção e publicação de informação de interesse para o cidadão. Como refere Chichava e Pohlmann (2010:131),

“a abertura política possibilitou a emergência de uma imprensa independente, investigativa, séria e combativa, não mais ao serviço dos interesses do partido, mas livre para reportar a sua interpretação dos factos. Liderada por indivíduos como Carlos Cardoso... esta imprensa, para além de Informar o cidadão sobre os seus direitos e colaborar na edificação de um Estado democrático, tem exercido o papel fiscalizador do poder público que lhe havia sido retirado no regime monopartidário, denunciando, assim, os abusos dos recursos do Estado pelos políticos e os efeitos negativos de algumas políticas do Estado moçambicano...”

Portanto, apesar de não existirem barreiras legais que impedem a capacidade de uma OSC expressar abertamente as suas opiniões – mesmo havendo certas limitações dissuasoras no exercício dessa expressão⁷⁹ – configuram-se barreiras não legais que constroem o exercício deste direito, embora estas barreiras não legais sejam manifestadas com sinais de intimidação indirecta que inibem o cidadão, as OSC e os órgãos de comunicação independentes a exprimirem livre e abertamente as suas opiniões. Como referido no Relatório da ITAD e COWI (2012),

“a participação da Sociedade Civil no diálogo sobre políticas é cada vez mais dificultada por um ambiente político hostil e muitas vezes intimidatório. O exercício da liberdade política está muito limitado pelas ameaças feitas por autoridades governamentais, situação agravada pelo fraco desempenho dos órgãos judiciais. Os cidadãos e a Sociedade Civil consideram as instituições políticas intolerantes ao diálogo e à discordância”.

Esta limitação do exercício da liberdade de expressão e de opinião imposta pelas autoridades, inibe a capacidade do cidadão de participar efectivamente na vida política, económica e social do país. Por esta razão, os moçambicanos, entre um conjunto de dezoito países africanos, apresentam indicadores baixíssimos no que concerne a sua capacidade de dar opiniões críticas sobre a governação (Shenga e Mattes, 2009).

⁷⁹ Artigo 38, alínea f) da Lei de Imprensa e artigos 229 e 235 do Código Penal.

A crítica aberta sobre as políticas governamentais nem sempre é tolerada⁸⁰ e a reacção do Governo a essas críticas tem sido verbalmente violenta, agredindo com adjectivos pouco dignos⁸¹ as OSC e ao cidadão em geral. As opiniões críticas são vistas como uma oposição e uma ameaça ao governo do dia. Por exemplo, a Procuradoria-Geral da República (PGR), instruiu em 2013, um processo-crime contra o Professor Carlos Nuno Castel-Branco, por este ter escrito e publicado um artigo de opinião crítico ao então Chefe de Estado, Armando Guebuza⁸².

Desta forma, mesmo havendo uma consciência crescente por parte dos cidadãos e das OSC em relação aos seus direitos no que toca a liberdade de expressão, a prática mostra que a cultura política do dia não apoia abertamente o exercício desses direitos, embora os mesmos não sejam activamente suprimidos.

6.4 Principais Fraquezas e Desafios

Apesar da existência de um ambiente legal favorável para o exercício da liberdade de expressão por parte das OSC em Moçambique, a prática mostra que o exercício deste direito tem sido violado pelas autoridades aos diferentes níveis. Nesta dimensão sobre a expressão, as principais fraquezas e desafios identificados são:

- Existência de um quadro legal favorável ao exercício do direito a expressão, no entanto, a sua aplicação prática inibe o cidadão, as OSC, incluindo os órgãos de comunicação independentes de exercerem livre e abertamente esse direito;
- Forte influência e vigilância por parte do Estado/Governo sobre o exercício das liberdades fundamentais dos cidadãos e das OSC, o que pressupõe um elevado nível de desconfiança em relação as acções das OSC consubstanciada por uma legitimidade horizontal que assenta ainda numa base frágil que precisa ser fortalecida concedendo espaço para o exercício destas liberdades.

⁸⁰ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 2 de Abril de 2015.

⁸¹ Referência a expressão “apóstolos da desgraça” muitas vezes usada pelo ex-Presidente da República, Armando Guebuza, para desqualificar as críticas das OSC à sua governação.

⁸² MMO Notícias (11 de Dezembro de 2013). *PGR Processa Nuno Castel-Branco*. Mais informação em: <http://noticias.mmo.co.mz/2013/12/pgr-processa-nuno-castel-branco.html>

VII. REUNIÃO PACÍFICA

A dimensão sobre reunião pacífica aborda o quadro legal e a percepção prática da sua implementação, incluindo aspectos relacionados com a capacidade das OSC de poderem reunir e manifestar publicamente, influenciando e exercendo pressão sobre as políticas públicas e o poder político em aspectos relacionados com a governação do dia e com o respeito pelos direitos dos cidadãos.

7.1 Principais Constatações

Existência de um quadro legal favorável ao exercício do direito a liberdade de reunião e manifestação pacífica, que no entanto não é adequadamente implementado e respeitado na prática, inibindo o cidadão e as OSC de exercerem livre e abertamente esse direito. Na prática, o ambiente para o exercício do direito a liberdade de reunião e manifestação pacífica não é favorável para a actuação das OSC em Moçambique.

7.2 Quadro Legal Vigente

A CRM (2004), no seu artigo 51 estabelece que todo o cidadão tem o direito a liberdade de reunião e de manifestação. Com efeito, a actual Constituição orienta para o estabelecimento de um quadro político-legal favorável para o exercício da liberdade de reunião e manifestação por parte do cidadão e das associações ou OSC, fixando no seu artigo 48 número 6 que *“o exercício dos direitos e liberdades... é regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana”*.

Desta forma, o exercício do direito a liberdade de reunião e de manifestação encontra-se regulado através da Lei 9/91 de 18 de Julho⁸³, no quadro dos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos previstos na Constituição, e constitui um pressuposto necessário do Estado de direito e democrático. Ainda segundo a Lei 9/91 no seu artigo 2, número 3, *“a manifestação tem por finalidade a expressão pública de uma vontade sobre assuntos políticos e sociais, de interesse público ou outros”*. Portanto, o direito a expressão não apenas é garantido por meio da reunião ou da manifestação pública, mas também por meio da participação individual na sociedade, não sendo *“esta Lei aplicável às reuniões privadas quando realizadas em local fechado mediante convites individuais”* (artigo 1 número 2).

No que refere as restrições de tempo, local e forma que a Lei 9/91 coloca, estabelece no âmbito da liberdade de reunião e de manifestação algumas restrições como previsto nos

⁸³ A Lei 7/2001 de 7 de Julho, altera os artigos 3, 4, 7, 8, 16 e 17 da Lei 9/91.

artigos 5 e 6⁸⁴. No entanto, apesar das restrições previstas nesta Lei, não há barreiras legais que prejudicam a capacidade das OSC para expressar abertamente as suas opiniões, mesmo em assuntos críticos relacionados com as políticas do Governo. No âmbito do direito a liberdade de reunião e de manifestação, esta Lei 9/91 estabelece no seu artigo 3 número 1 que *“todos os cidadãos podem, pacífica e livremente, exercer o seu direito de reunião e de manifestação sem dependência de qualquer autorização nos termos da lei”*. No entanto, a Lei 7/2001 estabelece no seu artigo 4 que *“o exercício do direito de reunião ou manifestação não pode ofender a Constituição, a lei, a moral, os bons costumes e os direitos individuais ou das pessoas colectivas”*.

Do ponto de vista do ambiente legal, pode-se afirmar que o ambiente para as OSC/associações se reunirem pacificamente, é favorável, no quadro do estado de direito democrático e pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos que a Constituição da República (2004) consagra.

7.3 Percepções sobre a Prática

A percepção prática sobre esta dimensão mostra que permanecem sérios desafios no exercício deste direito, mesmo quando as OSC e outros cidadãos juntam-se para manifestarem-se pacificamente em conformidade com o previsto na Lei 9/91 e 7/2001 respectivamente.

Os atropelos ao exercício do direito a manifestação pacífica são frequentes tanto ao nível da capital do país, Maputo, assim como ao nível local. Em Maputo por exemplo, grupos de cidadãos têm sido impedidos de manifestarem pacificamente embora informem com a antecedência exigida pela Lei, as autoridades competentes. Muitos são os casos de manifestações pacíficas que não são “autorizadas” pelas autoridades competentes, numa clara violação do artigo 3, número 1, da Lei 9/91. Outros casos, quando “autorizados”, são reprimidas como é o exemplo das manifestações do Fórum dos Desmobilizados de Guerra:

“recentemente, a FIR⁸⁵ usou canhões de água para reprimir, no dia 12 de Março, mais uma manifestação pacífica, de cerca de uma centena de membros do Fórum dos Desmobilizados de Guerra de Moçambique, na baixa da capital de Moçambique. Quatro dos manifestantes foram detidos na ocasião”⁸⁶.

Mais recentemente, em Março de 2015, a Policia da República de Moçambique (PRM)

⁸⁴ O artigo 5, número 1, restringe a realização de reuniões e manifestações “com ocupação abusiva de edifícios públicos e particulares”, e no artigo 6 estabelece que “os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos sábados, domingos e feriados...”

⁸⁵ Força de Intervenção Rápida, Unidade de Elite da Policia da República de Moçambique (PRM).

⁸⁶ A Verdade *online* (18 de Abril de 2013). Reunião e manifestação: Conheça os seus direitos. Mais informação em: <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/36348-reuniao-e-manifestacao-conheca-os-seus-direitos>

interrompeu uma marcha pacífica de repúdio ao assassinato do Constitucionalista Moçambicano, Gilles Cistac, alegando falta de autorização para o percurso final da manifestação⁸⁷. Como referido anteriormente, esta alegação viola o estabelecido na Lei 9/91, uma vez que esta prevê que os cidadãos que queiram manifestar-se pacificamente não carecem de autorização para o efeito, sendo necessário apenas que informem as autoridades responsáveis do território no qual a manifestação terá lugar.

Ao nível local, onde a tentativa de controlo directo do poder sobre as OSC tem sido mais expressivo, o direito a liberdade de reunião é, em algumas situações, vedado. Na Província do Niassa por exemplo, uma OSC local tentou realizar uma marcha pacífica para chamar a atenção do Governo sobre o mau estado da estrada que liga as cidades de Lichinga e Cuamba. Esta marcha, tendo sido informado o Conselho Municipal sobre a sua realização, de acordo com a Lei 9/91, foi no entanto “desautorizada” pelo então Governador Provincial, alegando não estarem reunidas condições de segurança para que a manifestação tivesse lugar. Os organizadores da manifestação, cientes dos seus direitos e do cumprimento da Lei, decidiram realizar a manifestação, o que resultou posteriormente na notificação para o pagamento de uma multa de trezentos mil meticais (cerca de oito mil e oitocentos dólares americanos) e na obrigação para o registo do seu escritório como património do Estado, para além de os seus doadores terem sido contactados pelo Governo local no sentido de pararem com o financiamento a esta organização⁸⁸. Num Estudo de Caso desenvolvido pelo Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil (MASC) sobre a participação da Sociedade Civil na monitoria da governação local em Niassa, refere-se que uma OSC local promoveu

“...uma campanha de advocacia para asfaltagem da estrada Lichinga-Cuamba, que é uma via de acesso vital para a Província do Niassa e para a Cidade de Lichinga em particular.... que foi vista pelo Governo provincial como uma afronta, uma vez que cidadãos organizados manifestaram-se publicamente para exigir os seus direitos, facto que constituiu novidade para os governantes locais”
(Francisco, 2013).

Os exemplos citados acima espelham claramente como o direito a liberdade de reunião pacífica, embora garantidos constitucionalmente e em leis específicas, são em algumas situações, deliberadamente vedados pela acção das autoridades. Estes atropelos a Lei têm ocorrido por um lado, porque em muitos casos, a abertura ao diálogo e a predisposição para a aprendizagem da legislação em vigor e dos direitos fundamentais dos cidadãos por parte dos governantes locais é limitada, e por outro, porque o peso histórico do sistema político de partido único (Muzzi, 2014), em que a expressão e a liberdade de reunião e de manifestação eram vedadas, ainda prevalece no seio de alguns círculos ligados ao

⁸⁷ Radio França Internacional (07 de Março de 2015, actualizado em 08 de Março de 2015). Polícia impede marcha em memória de Gillis Cistac. Mais informação em: <http://www.portugues.rfi.fr/africa/20150307-policia-impede-marcha-em-memoria-gilles-cistac>

⁸⁸ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 30 de Março de 2015.

aparelho governativo.

7.4 Principais Fraquezas e Desafios

As principais fraquezas e desafios identificados nesta dimensão estão ligados com a implementação prática da legislação em vigor, que favorece o exercício do direito a reunião e manifestação pacífica. Para além da necessidade de uma ampla divulgação da legislação, prevalece uma cultura política caracterizada pelo exercício do poder com base na intimidação e coerção contra práticas democráticas constitucionalmente consagradas, sendo imperioso uma mudança social e política para que o ambiente nesta dimensão seja efectivamente propício para a actuação das OSC.

VIII. RELAÇÕES ESTADO/GOVERNO E OSC

Nesta dimensão faz-se uma análise sobre o ambiente a volta da relação entre o Estado/Governo e as OSC aos diferentes níveis de intervenção, incluindo a participação das OSC nos processos de diálogo político para o desenvolvimento e de tomada de decisão e os factores que restringem ou favorecem essa participação.

8.1 Principais Constatações

As relações entre o Estado/Governo e as OSC são operacionalizadas com base na Constituição da República (CRM, 2004), no espírito da participação do cidadão e das organizações sociais no processo de democratização e na vida política do país. Esta participação das OSC em actividades de políticas públicas, não está, no entanto, explicitamente prevista em Lei específica, mas o Estado e o Governo tem criado e estabelecido espaços de participação onde as OSC dialogam e influenciam processos de tomada de decisão. Alguns destes espaços são institucionalizados, com base em legislação para o efeito, outros não.

Os espaços de participação política ocorrem aos diversos níveis: ao nível central dos sectores do Governo, e ao nível provincial e distrital. A Lei 7/2012 de 8 de Fevereiro, garante a participação das OSC nos órgãos colegiais da administração pública, enquanto ao nível provincial e distrital, o Decreto 11/2005 de 10 de Junho que regulamenta a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), estabelece a participação das OSC no processo de governação local através dos mecanismos e fóruns de consulta promovidos pelo Governo.

A participação das OSC no diálogo político com o Estado e com o Governo, embora não seja ainda efectiva, ocorre de forma mais comum ao nível dos Observatórios de Desenvolvimento (OD) – nacional e provincial, que por norma deve se realizar duas vezes por ano. Contudo, esta participação ocorre nomeadamente ao nível dos Sectores do Governo e do Parlamento.

Portanto, apesar de existir certa abertura por parte do Governo para que as OSC participem e influenciem o processo de governação e a elaboração de políticas e legislação, nem sempre é dado espaço para que estas participem, com influência que se espera, no processo de tomada de decisão, havendo situações de conflito em alguns momentos. Em alguns casos, na relação entre Estado/Governo e OSC, estas são vistas como potenciais parceiros na implementação das políticas e programas do Governo, e em outros casos, o mesmo Governo olha para as OSC com desconfiança e como potenciais ameaças ao seu projecto de governação.

8.2 Quadro Legal Vigente

As OSC em Moçambique são permitidas por Lei, a se engajar nos processos políticos do país, incluindo o processo eleitoral. A Constituição da República (CRM, 2004) prevê no seu artigo 78 números 1 e 2, que

“as organizações sociais, como formas de associação com afinidades e interesses próprios, desempenham um papel na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública” e “... contribuem na realização dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para a elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos”.

No processo eleitoral, as OSC não só participam na educação cívica do eleitorado através de acções de mobilização e sensibilização, mas também participam como membros dos órgãos eleitorais, de acordo com a Lei 9/2014 de 12 de Março que prevê no seu artigo 6 sobre a constituição da Comissão Nacional de Eleições (CNE), a participação de sete membros provenientes das OSC neste órgão.

A coberto da CRM (2004), artigo 78, as OSC são autorizadas a participar em actividades de políticas públicas advogando e fazendo *lobby* para a adopção de políticas e legislação a favor dos grupos de interesse que defendem. Contudo, esta participação das OSC nestes processos não está explicitamente prevista na legislação vigente sobre o exercício do direito a livre expressão e reunião, mas o Governo e demais instituições do Estado tem criado e estabelecido espaços de participação onde as OSC dialogam e influenciam processos de tomada de decisão.

Neste âmbito, embora não estejam estabelecidos de forma institucionalizada⁸⁹, estes espaços de participação política ocorrem aos diversos níveis, nomeadamente ao nível dos sectores do Governo, ao nível provincial e distrital. Ao nível provincial e distrital, o Decreto 11/2005 de 10 de Junho que regulamenta a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), estabelece no artigo 20 a participação das OSC no processo de governação local através dos mecanismos e fóruns de consulta promovidos pelo Governo. O Observatório de Desenvolvimento (OD), que se enquadra neste âmbito, tem sido o mecanismo mais usado para a participação das OSC no processo de tomada de decisão. De acordo com Mario (Pág. 25-26)⁹⁰, o OD⁹¹

“é um fórum consultivo e participativo entre o Governo e os parceiros nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento socioeconómico sustentável, à luz dos instrumentos de planificação do Governo. Este fórum é realizado a níveis central e provincial entre o Governo e as OSC, incluindo associações do sector privado, bem como os parceiros internacionais a nível

⁸⁹ Refira-se, através de um Decreto-lei por exemplo.

⁹⁰ Tomás V. Mário. A Função Representativa da Assembleia da República. SEKELEKANI.

⁹¹ Mais detalhes sobre os Observatórios de Desenvolvimento são abordados no capítulo seguinte.

provincial, nomeadamente ONGs estrangeiras. Uma plataforma da sociedade civil denominada G20 assegura a coordenação de estratégias das OSC. Através do OD, as OSC participam principalmente na monitoria dos instrumentos estabelecidos pelo Governo para o combate à pobreza, como são os casos do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA) e do instrumento respectivo de implementação anual, o Plano Económico e Social (PES).”

Por outro lado, a Lei 7/2012, de 8 de Fevereiro, no seu artigo 11, número 3, prevê que “os órgãos de administração pública organizam forma de intersecção e articulação com o cidadão e a sociedade civil”, e o artigo 14 garante a participação das OSC nos órgãos colegiais da administração pública. O número 2 deste artigo, clarifica que

“são considerados membros da sociedade civil os representantes de associações, sindicatos, organizações não-governamentais, ou quaisquer outras formas de organização colectiva legítima, cujo objecto esteja relacionado com as atribuições de determinado órgão ou instituição da administração pública”.

Do ponto de vista do reconhecimento do Estado sobre o papel das OSC no processo da administração pública, esta Lei 7/2012 vem reforçar de forma mais concreta os espaços para que essa participação da Sociedade Civil seja feita de forma mais institucionalizada e portanto, efectiva, permitindo que esta influencie de facto, os processos de tomada de decisão.

Portanto, não se pode falar propriamente na existência de um quadro legal específico que regula ou institucionaliza as relações entre o Estado/Governo e as OSC em Moçambique. Os espaços de diálogo existentes são na sua maior parte enquadrados através da CRM (2004) que reconhece o papel das organizações sociais na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública, e pela legislação atrás mencionada que prevê a participação da Sociedade Civil em certos espaços da administração pública e da governação local.

8.3 Percepções sobre a Prática

Como referido acima, embora não exista um quadro regulador estabelecido, as relações entre o Governo e as OSC são desenvolvidas através de diferentes mecanismos, uns previamente estabelecidos e outros que funcionam de forma *ad hoc*. Os ODs são os mecanismos mais comuns e conhecidos e que, de uma forma mais oficial, funcionam com alguma regularidade, juntando na mesma mesa de diálogo o Governo, a Sociedade Civil e os Parceiros de Desenvolvimento⁹². Em geral, a percepção é que este mecanismo, apesar de receber várias críticas em relação a sua real efectividade, funciona como sendo o mecanismo no qual as relações entre o Governo e as OSC são elevadas para um nível

⁹² Parceiros do Governo de Moçambique (bilaterais e multilaterais) que garantem apoio financeiro ao Orçamento do Estado.

de debate aberto e crítico entre as partes, sobre as questões de governação do país em diferentes áreas. Contudo, o facto de a convocação do OD depender unicamente da vontade e disponibilidade do Governo, permite que várias vezes as suas sessões sejam adiadas e nem sempre são realizadas, particularmente nas províncias, onde a realização depende do Governador Provincial. Como refere o Relatório do AfriMAP (2009:8),

“apesar do seu potencial para integrar os cidadãos na discussão política, o Observatório ainda não concretizou se quer, parcela deste potencial, e estudos têm destacado várias limitações no seu funcionamento, argumentando, por exemplo, que a natureza meramente consultiva dos debates, sem canais a fazer a ligação das suas conclusões aos processos decisórios governamentais, ou sua incapacidade de criar um efectivo sistema de pesos e contrapesos ao poder executivo, transformaram o processo num mecanismo governamental para a realização de audiências e consultas públicas sem qualquer compromisso em relação às decisões e opiniões manifestadas nas reuniões.”

Caixa 2. Participar ou receber informação?

Na definição do Banco Mundial, *"participação é o processo através do qual as partes interessadas (stakeholders) influenciam e partilham o controlo sobre o estabelecimento de prioridades, formulação de políticas, alocação de recursos e acesso a bens e serviços públicos"*. Um ponto transversal às diferentes análises da sociedade civil é o sentimento de que o termo **participação** ainda não tem o seu significado definido de forma consensual perante o Governo: a participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento é ainda limitada a simples consulta ou abertura favorecendo a comunicação, não implicando reconhecimento efectivo à sociedade civil, do estatuto de parceiro credível, na concepção das políticas. Este parece o ponto mais fraco, do qual deriva o aparente cepticismo e apatia da sociedade civil moçambicana. Exemplo paradigmático desta prática é o lugar atribuído às organizações da sociedade civil no quadro da Revisão Conjunta: aqui, a sociedade civil participa com o estatuto de observadora, dando opiniões sem força vinculativa.

Fonte: T.V. Mario (Pag. 27): A Função Representativa da Assembleia da Republica. SEKELEKANI

Mas o relacionamento entre Governo e OSC também é desenvolvido por meio das parcerias que são estabelecidas ao nível dos sectores do Governo, através dos respectivos Ministérios, nas quais as OSC participam em grupos técnicos de trabalho nas suas áreas de interesse⁹³. A partir desta participação, a comunicação entre ambos tem sido regular e as OSC acedem a informação de interesse para o seu trabalho, que de outra forma, seria

⁹³ Por exemplo, ao nível do Sector da Educação existem vários grupos técnicos de trabalho nos quais estão representados o próprio Sector, a Sociedade Civil e os Parceiros de Desenvolvimento. É possível encontrar estes grupos técnicos de trabalho ao nível de outros sectores como a Saúde, Acção Social ou Agricultura. Em alguns casos, os mesmos funcionam apenas no âmbito da preparação do OD, mas em outros, tem uma base regular de funcionamento no qual aspectos relacionados com a implementação dos Planos Económicos e Sociais (PES) sectoriais são discutidos.

difícil o seu acesso. Através destes grupos técnicos de trabalho, as OSC tentam influenciar as políticas governamentais assim como projectos de legislação, quando estes são de iniciativa do Governo, mas também fazem esta influência em outros níveis de tomada de decisão. Contudo, esta participação das OSC nestes mecanismos tem sido ainda limitada por constrangimentos relacionados com a clareza e definição dessa mesma participação, como discutido na Caixa 2 acima.

No que toca a partilha de informação entre Governo e Sociedade Civil, a percepção mostra que o Governo não partilha informação que considera sensível, mesmo sendo de interesse público, tornando o acesso a essa informação bastante reduzido e escasso. Por exemplo, *“em áreas como o meio ambiente, terra e florestas, recursos naturais e minerais, e estudos de impacto ambiental, o Governo não partilha informação e as OSC tem tido dificuldade em aceder a esse tipo de informação”*⁹⁴.

Uma vez mais, neste aspecto, a partilha de informação relevante tem sido particularmente crítica no domínio da gestão de recursos naturais. Um exemplo de tal quadro é novamente recolhido em torno do projecto da exploração do gás natural na Bacia do Rovuma. Em 2013, os camponeses da localidade de Quitupo – região na qual vai ser construída a Fabrica de Gás Liquefeito e que, por isso, serão dali evacuados e reassentados num outro local – souberam que o Governo havia atribuído um Direito ao Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT)⁹⁵ sobre as suas terras à multinacional americana, Anadarko. Nos termos da Lei⁹⁶, o DUAT é atribuído ao investidor no culminar de consultas com a comunidade local, mediadas pelo Governo, e as consultas são registadas em acta, a qual deve ser assinada pelas partes. A comunidade de Quitupo, que afirma nunca ter sido consultada para este DUAT, exige que o Governo lhe faça a entrega da respectiva acta, o que jamais aconteceu. Em apoio à comunidade, a Plataforma da Sociedade Civil sobre os Recursos Naturais e Indústria Extractiva, encetou as mesmas diligências junto do Ministério da Agricultura, em 2014, porém sem sucesso. Nos termos da Lei, a Plataforma recorreu ao Tribunal Administrativo, solicitando que este obrigue o Governo a revelar as actas da alegada consulta, em cumprimento da lei: nem assim o Governo libertou as alegadas actas de consulta comunitária no distrito de Palma!

Assim, a percepção dos entrevistados é que existe ainda um forte clima de desconfiança por parte do Estado/Governo em relação as OSC, não havendo critérios, procedimentos ou normas escritas sobre o acesso a determinado tipo de informação, dependendo o seu

⁹⁴ Grupo focal realizado no dia 26 de Março de 2015.

⁹⁵ Direito de Uso e Aproveitamento de Terra - título de posse de terra.

⁹⁶ Vários dispositivos legais estabelecem a obrigatoriedade e o processo de consultas comunitárias no âmbito do DUAT, destacando-se: (1) o Art.13 da Lei nº19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras); (2) o Diploma Ministerial nº158/2011, de 14 de Junho, sobre Regras para Consultas às Comunidades Locais no âmbito do DUAT; (3) Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas, aprovado pelo Decreto 31/2012, de 8 de Agosto.

acesso da relação que se vai construindo com os sectores/instituições para que essa informação seja acessível as OSC e ao público em geral. Neste aspecto, e como referido anteriormente, importa referir que foi recentemente aprovada a Lei do Direito a Informação⁹⁷, que confere ao cidadão o direito de ter acesso a informação por parte dos órgãos do Estado e demais instituições da administração pública (art. 3).

Neste diálogo directo com o Governo, a partilha de informação tem sido de forma recorrente, um aspecto crítico que as OSC sempre têm levantado, uma vez que a informação que vem do Governo e que vai para a mesa de discussão nunca é partilhada com a devida antecedência para permitir uma adequada e apropriada preparação e participação das OSC na mesa de diálogo. Por outro lado, a própria Sociedade Civil também tem as suas fraquezas no que se refere ao seu nível de organização interna e capacidade técnica para se preparar adequada e atempadamente para o diálogo com o Governo, e também apresenta, muitas vezes, a sua documentação em cima da hora.

As relações entre Estado/Governo e OSC são igualmente desenvolvidas através do Parlamento, no qual os espaços de participação são tendencialmente mais abertos, havendo maior abertura e disponibilidade das Comissões Especializadas em dialogar, numa base regular, com as OSC. Em geral, as OSC usam o diálogo com os Parlamentares para influenciar o processo de tomada de decisão ao nível do Governo, em matérias que por competência, devem ser aprovadas por este órgão. Um exemplo concreto deste facto é o Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), uma plataforma que junta OSC com interesse na área de monitoria de políticas públicas com enfoque para a gestão de finanças públicas, que numa base regular, senta com a Comissão Especializada do Parlamento nesta área – a Comissão do Plano e Orçamento (CPO), com a qual discute e influencia a tomada de decisão sobre a gestão de finanças públicas no país.

Outros exemplos de participação com sucesso da Sociedade Civil na influência na tomada de decisão, são os casos em que esta influenciou directamente, através do diálogo com os Parlamentares, a aprovação da Lei de Terras⁹⁸, Lei da Família⁹⁹, Lei da Violência Doméstica¹⁰⁰, e mais recentemente, a Lei do Direito a Informação¹⁰¹ e do Código Penal¹⁰². Estas leis foram, algumas, propostas por iniciativa da Sociedade Civil, como por exemplo a Lei da Família, da Violência Domestica e do Direito a Informação, e as restantes, grande parte dos seus artigos foram em grande medida influenciados pela Sociedade Civil.

⁹⁷ Lei 34/2014 de 31 de Dezembro.

⁹⁸ Lei nº 19/97, de 1 de Outubro.

⁹⁹ Lei nº 10/2004, de 25 de Agosto.

¹⁰⁰ Lei nº 29/2009, de 29 de Setembro.

¹⁰¹ Lei nº 34/2014, de 31 de Dezembro.

¹⁰² Lei nº 35/2014, de 31 de Dezembro.

Nos Conselhos Consultivos Locais (CCL) por exemplo, as OSC participam nestes mecanismos ao abrigo da Lei 8/2003 e respectivo Regulamento¹⁰³, mas não tem grande influência nos processos de decisão principalmente em assuntos relacionados com a aplicação do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD)¹⁰⁴, devido a forte influência política existente na gestão e acesso a estes fundos. Contudo, o problema central neste processo não é a falta de participação da Sociedade Civil na tomada de decisão sobre o FDD, mas sim o próprio funcionamento destes fóruns, que são reduzidos a estruturas de gestão do próprio fundo em vez de serem órgãos de planificação e priorização local.

Apesar de existir, em geral, certa abertura por parte do Governo para que as OSC participem e influenciem a elaboração de políticas e legislação, nem sempre é dado espaço para a Sociedade Civil participar, com influência que se espera, no processo de tomada de decisão, havendo situações de conflito em alguns momentos como é o caso do Projecto ProSavana¹⁰⁵, em que as OSC tem a percepção de que o Governo toma decisões unilaterais sem a devida consulta e envolvimento da Sociedade Civil. Mas por outro lado, *“existem iniciativas do Governo e do Parlamento em que o próprio processo já prevê a participação das OSC, e nestes casos o próprio Governo solicita a Sociedade Civil para participar”*¹⁰⁶, como foi o caso do processo de constituição da Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), cujo Presidente provém da Sociedade Civil, e do Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), em que o respectivo Presidente também vem da Sociedade Civil.

No que respeita aos mecanismos de contestação que as OSC podem usar para apelar em relação a certas decisões do Governo que vão contra os interesses dessas OSC ou das suas constituências, existem vários, previstos na legislação a fim em vigor. Por exemplo, o direito a manifestação previsto nas Leis 9/91 e 7/2001 respectivamente, os recursos e petições previstos na CRM (2004), ou outros mecanismos como o uso dos media para veicular comunicados de imprensa ou posicionamentos sobre determinados assuntos. Encontros com as Comissões Parlamentares e Sectores do Governo responsáveis também têm sido usados como formas de contestação pelas OSC¹⁰⁷. A Lambda por exemplo, que

¹⁰³ Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), regulamentada pelo Decreto 11/2005 de 10 de Junho.

¹⁰⁴ O FDD é um fundo criado pelo Governo para financiar iniciativas locais de alívio a pobreza e funciona em todos os distritos do país, e é gerido pelo Conselho Consultivo Local. Foi aprovado pelo Decreto nº 90/2009 que estabelece no seu artigo número 1 que o FDD é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa”.

¹⁰⁵ ProSavana significa “Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique”, que tem como objectivo “criar novos modelos de desenvolvimento agrícola, tendo em conta os aspectos ambientais e socio-económicos, buscando o desenvolvimento agrícola rural e regional orientado para o mercado e com vantagens competitivas”. É um Programa do Governo tutelado pelo Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar.

¹⁰⁶ Entrevista com Funcionário Sénior do Ministério da Justiça, 2 de Abril de 2015.

¹⁰⁷ Em geral, os mecanismos de contestação mais usados pelas OSC são os posicionamentos públicos através dos media, as cartas dirigidas aos tomadores de decisão e os encontros com as instituições responsáveis. O grau de sucesso no uso destes mecanismos é difícil de aferir, contudo, existem exemplos de

aguarda há sensivelmente sete anos pela autorização do seu registo, poderia, em conformidade com a Lei 8/91, interpor recurso ao Tribunal Administrativo, mas optou por um outro mecanismo de contestação que é o diálogo directo com a instituição responsável, o Ministério da Justiça, para solucionar o seu caso¹⁰⁸.

A percepção geral é que em alguns casos, na relação entre Governo e OSC, estas são vistas como potenciais parceiros na implementação das políticas do Governo, contudo, em outros casos, o mesmo Governo olha para as OSC como potenciais ameaças ao seu projecto de governação. Apesar de não existir limitações ou barreiras não legais explícitas para as iniciativas das OSC, *“existe espaço para a sua participação, mas com influência limitada nos processos de decisão, principalmente ao nível dos sectores, em que a abertura destes depende muito da sensibilidade dos seus responsáveis”*¹⁰⁹.

8.4 Principais Fraquezas e Desafios

Nesta dimensão, apontam-se como principais fraquezas e desafios o clima de desconfiança que tem caracterizado as relações entre o Governo e OSC no seu todo, embora haja exemplos encorajadores de progressos alcançados no fortalecimento destas relações. Por outro lado, a ausência de institucionalização, através da sua regulamentação clara, dos mecanismos de participação e diálogo político com o Governo, que regra geral acontece ao nível dos sectores e do OD, é vista como uma fraqueza que não fortalece a participação efectiva das OSC nestes mecanismos, embora os mesmos estejam estabelecidos e funcionam a medida do interesse e da velocidade de cada sector e do próprio Governo no seu todo.

Porém, um grande desafio que se coloca nesta dimensão tem a ver com o fortalecimento da própria capacidade das OSC a todos os níveis, para participarem com qualidade, no diálogo político com o Governo e influenciar os processos de tomada de decisão a esses níveis. No entanto, isto só será possível se as OSC se organizarem e se capacitarem continuamente para não andarem a reboque do Governo, o que tem acontecido em muitas situações actualmente. A capacidade de as OSC poderem se antecipar aos eventos políticos para poderem influenciá-los com qualidade é fundamental no processo de construção de uma relação equilibrada e de respeito mútuo com o Governo, evitando desta forma que as OSC sejam usadas apenas para legitimar processos e decisões já tomadas pelo próprio Governo.

sucesso como o caso da questão do projecto de Lei sobre as Regalias dos Deputados, que foi devolvido à Assembleia da República pelo Chefe de Estado depois da pressão exercida pelas OSC usando estes mecanismos de contestação.

¹⁰⁸ Entrevista realizada com o representante da Lambda a 10 de Março de 2015.

¹⁰⁹ Grupo focal realizado no dia 26 de Março de 2014.

Em conclusão, a relação entre o Governo e as OSC, é tensa em muitos momentos, mas igualmente cordial em tantos outros, e em processo de construção permanente. Apesar das fragilidades ainda existentes, a Sociedade Civil de hoje em Moçambique, está cada vez mais vibrante . Para que esta relação se torne eficaz é importante que esta Sociedade Civil vibrante seja cada vez mais abrangente e não circunscrita aos principais centros urbanos, e que os governantes aos diferentes níveis deixem de olhar para as OSC como um instrumento ao serviço da oposição ou de agendas externas.

IX. TRIBUTAÇÃO

A dimensão sobre tributação discutida nesta secção, é uma das quatro dimensões opcionais da Avaliação EENA e procura perceber o ambiente a volta do sistema tributário ao qual as OSC em Moçambique estão sujeitas, sendo esta uma área de preocupação para a Sociedade Civil dada a diversidade e natureza das OSC e do próprio sistema tributário no país.

9.1 Principais Constatações

A principal constatação desta dimensão é que as OSC em Moçambique são consideradas sujeitos passivos do imposto e, por isso, elas devem o pagamento de impostos ao Estado. Contudo, elas são enquadradas em Lei específica, que as diferencia das outras pessoas colectivas com fins lucrativos.

Outra constatação importante é que apesar de as OSC, na sua natureza e missão, serem organizações eminentemente de utilidade pública – no sentido em que a sua missão é de apoio humanitário, capacitação dos cidadãos e das comunidades, de advocacia política, económica e social, e mesmo de complemento das acções do Estado e do Governo – tanto a Lei 8/91 de 18 de Julho e a Lei 4/94 de 13 de Setembro não consideram esse facto. Considerar todas as OSC, independentemente da sua área de intervenção, como organização de utilidade pública seria um passo importante para o fortalecimento e sustentabilidade das próprias OSC.

9.2 Quadro Legal Vigente

As OSC/associações, a coberto da Lei 8/91, de 18 de Julho, no seu artigo 1, são entidades que não perseguem fins lucrativos, e por força do disposto no artigo 10º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), aprovado pela Lei n.º 34/2007, de 31 de Dezembro, estas estão isentas deste imposto. Isto quer dizer que do ponto de vista legal, as OSC/associações tem um tratamento diferente em relação as entidades com fins lucrativos, que tem a obrigação de pagar o IRPC.

Apesar do Código do IRPC declarar que as OSC/associações estão isentas do imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, são por força do previsto no artigo 8º da Lei n.º 15/ 2002 de 26 de Junho sobre o Sistema Tributário, conjugado com o artigo 14º da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março¹¹⁰, consideradas como sujeito passivo de imposto, assumindo a posição de substituto tributário pois, sendo uma entidade devedora de rendimentos, tem a obrigação de reter na fonte e proceder a entrega do imposto retido ao

¹¹⁰ Lei Tributária.

Credor Tributário (Estado), através do preenchimento da Guia de Pagamento M/19, e entrega deste até ao dia 20 do mês seguinte àquele em que for deduzido.

Assim, por força do estabelecido nos instrumentos legais acima citados, as OSC/associações, devem proceder a retenção na fonte sempre que efectuarem pagamentos a sujeitos passivos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS)¹¹¹, de todas as remunerações, ainda que acessórias, e rendimentos auferidos por sujeitos passivos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC)¹¹². Para além disso, as OSC/associações tem obrigações no âmbito das contribuições para a Segurança Social.

Com relação ao Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), que é o imposto sobre o consumo e que incide sobre as transmissões de bens e prestações de serviços efectuados no território nacional, as OSC/associações, não são por força do previsto no número 3 do artigo 2º do Código do IVA, aprovado pela Lei n.º 32/2007, de 31 de Dezembro, sujeitas passivos deste imposto, quando realizem operações a favor das populações sem que exista uma contrapartida directa. Em suma, as OSC assumem neste Imposto sobre o Valor Acrescentado a posição de consumidor final, não podendo por isso, liquidar e deduzir o imposto.

As OSC estão igualmente sujeitas ao pagamento de outro tipo de taxas como sejam taxas aduaneiras, quando importam bens para o seu uso e para o uso dos seus beneficiários no terreno. No entanto, importa referir que os partidos políticos e os deputados da Assembleia da República por exemplo, tem direito a certos benefícios fiscais nomeadamente, isenções aduaneiras na importação de bens, facto que seria de grande valia se aplicado igualmente para as OSC. Taxas e outros impostos como o imposto autárquico e taxas relacionadas com o licenciamento de viaturas por exemplo, são igualmente cobrados pelo Estado às OSC/associações.

No que respeita especificamente as isenções fiscais para as OSC/associações, estas encontram-se previstas na legislação referente a Lei do Mecenato¹¹³. Portanto, esta Lei abarca e prevê isenções fiscais para as entidades que a desenvolvem, como estabelece o artigo 6, assim como a Lei Tributária 2/2006 no seu artigo 9 sobre benefícios fiscais¹¹⁴. Esta Lei considera neste artigo 9, número 1, que

“os benefícios fiscais são medidas de carácter excepcional e tendencialmente temporário, que impedem ou reduzem a tributação de manifestações da capacidade contributiva e perseguem objectivos extrafiscais, nomeadamente de

¹¹¹ Aprovado pela Lei n.º 33/2007, de 31 de Dezembro.

¹¹² Aprovada pela Lei n.º 34/2007, de 31 de Dezembro.

¹¹³ Lei 4/94, de 13 de Setembro.

¹¹⁴ Referir contudo que a Lei 4/94 não faz referência, de forma explícita, ao termo “filantropia”, apesar de em termos práticos, a mesma estabelece os dispositivos legais para a sua realização.

orientação da economia, considerados de interesse público relevante, segundo a legislação tributária”.

A Lei Tributária deixa claro que os benefícios fiscais, que incluem as isenções, para além de serem excepcionais e temporários, são concedidos para aquelas acções de interesse público. Nesta ordem, as OSC/associações podem beneficiar-se de isenções fiscais no âmbito da declaração de utilidade pública¹¹⁵. Por sua vez, o Decreto 37/2000 que estabelece os requisitos e procedimentos para a utilidade pública, especifica (art. 6):

“As associações de utilidade pública gozam das isenções fiscais seguintes: a) Contribuição Industrial; b) Sisa, sobre a aquisição de imobiliários pelas entidades a que se refere o presente decreto, quando exclusivamente destinados à prossecução dos objectivos da associação para os fins a que se destina a associação de utilidade pública; c) Imposto de selo devido pelo registo da associação ou alteração dos seus Estatutos; e d) Quando posteriormente os bens passarem para terceiros. Estes novos adquirentes não beneficiam de isenções fiscais.”

Portanto, as isenções fiscais são concedidas às OSC/associações neste âmbito, em conformidade com a legislação aqui referenciada, significando que todas as OSC/associações que não requerem a declaração de utilidade pública não são elegíveis para solicitar a isenção fiscal.

O ambiente legal a volta da tributação das OSC em Moçambique, não é favorável para a sua operação. No capítulo das isenções fiscais, o quadro é ainda mais complexo para a operação das OSC/associações, na medida em que estas desempenham actividades de utilidade pública e o seu regime fiscal deveria ter em consideração este aspecto, independente da solicitação ou não da declaração de utilidade pública. Por outro lado, nem todas as OSC tem capacidade para honrar os seus compromissos tributários devido a factores que serão desenvolvidos no capítulo que se segue.

9.3 Percepções sobre a Prática

Em geral as OSC apresentam um entendimento que as OSC devem cumprir as suas obrigações de cidadania pagando os impostos devidos mas ao mesmo tempo, o ambiente para o seu cumprimento por parte das OSC/associações no seu todo, não é favorável.

Alguns entrevistados consideram que *“não se deve cobrar impostos as OSC, porque estas são organizações sem fins lucrativos daí que não tem sentido nenhum que o Estado cobre impostos a uma organização que persegue um fim meramente social e não de geração de lucro”*¹¹⁶. Algumas OSC defendem por isso que o Estado deve alocar

¹¹⁵ Lei 8/91, art. 11 e Decreto 37/2000, de 17 de Outubro.

¹¹⁶ Entrevista com um membro da Sociedade Civil, 2 de Abril de 2015.

recursos do Orçamento do Estado (OE) para as OSC, principalmente aquelas de nível local, e por via disso podem exigir relatórios de desempenho e cobrar impostos, considerando importante e necessário rever a actual regulamentação que obriga as OSC a pagar impostos: “*não existe justiça tributária em relação as OSC*”¹¹⁷.

Em relação as isenções fiscais, a pratica mostra que de facto as OSC não tem direito a este benefício quando importam, por exemplo, bens para o seu trabalho, com excepção de materiais educativos que estão cobertos por Lei¹¹⁸ ao não pagamento de taxas aduaneiras. Todavia, as OSC consideram que, por elas não terem fins lucrativos com a importação desses bens, não faz sentido que o Estado cobra taxas para bens que serão usados, em muitos casos, para distribuição gratuita nas comunidades alvo dessas OSC ou para o trabalho que essas mesmas OSC implementam nas comunidades.

Embora não existem condições tributárias favoráveis às OSC, também não há percepção de que os impostos fossem usados como veículo para reprimir as práticas das OSC. Em relação a sustentabilidade financeira, as OSC tem a forte percepção que o pagamento de impostos a que são sujeitos tem influência na sua sustentabilidade financeira, até porque os valores monetários que são obrigados a pagar mensalmente em impostos acabam tendo implicação directa na sua capacidade de operação.

9.4 Principais Fraquezas e Desafios

As principais fraquezas e desafios nesta dimensão foram identificados como sendo:

- i) O Estado impõe às OSC o pagamento de impostos apesar destas não serem entidades com fins lucrativos;
- ii) As OSC não tem direito a isenções fiscais na importação ou aquisição de bens, salvo se as mesmas requererem a declaração de utilidade pública;
- iii) O pagamento dos impostos pelas OSC não contribui para que ganhem sustentabilidade financeira, não havendo por isso justiça tributaria neste processo;
- iv) Importante rever a política tributaria com relação as OSC/associações considerando que estas são organizações com fins eminentemente sociais que vivem de doações e não de geração própria de recursos com finalidade de obter e distribuir lucros entre os seus membros e colaboradores.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Lei do Mecenato 4/94 de 13 de Setembro.

X. CONCLUSÃO

A avaliação EENA permitiu fazer uma radiografia sobre o ambiente propício para a intervenção da Sociedade Civil em Moçambique. Nas sete dimensões que a avaliação abordou, foi possível constatar que em geral, o ambiente para a intervenção das OSC não é adequadamente favorável para a sua actuação.

Este ambiente não favorável começa pela existência, ainda, de sérios obstáculos ao processo de formação e registo das OSC/associações em Moçambique. Apesar de a Lei 8/91 abrir espaço para a sua criação e registo, a prática mostra que uma grande parte das OSC existentes encontram obstáculos para acederem ao processo de registo, aos diferentes níveis de sua actuação.

Obstáculos são identificados igualmente ao nível da sua operação, em que do ponto de vista legal, apesar de a Lei 8/91 não limitar a capacidade dessa operação, algumas limitações são impostas pelo Governo principalmente ao nível local, onde regista-se um certo controlo em relação as intervenções das OSC, o que constrange em grande medida a sua capacidade de intervenção.

Por outro lado, permanecem desafios no fortalecimento da capacidade interna das próprias OSC no que refere ao conhecimento do quadro legal e dos seus direitos a luz da diferente legislação que configura a intervenção das OSC. O fortalecimento da sua capacidade interna é um factor essencial para que as OSC consigam se posicionar face as práticas não institucionalizadas e não legais provenientes de instituições do Estado e do Governo que constroem a capacidade de operação das OSC.

O acesso aos recursos constitui um sério desafio para a sobrevivência e robustez de OSC que sejam interventivas, abrangentes e que possam estabelecer-se como verdadeiras fiscalizadoras da governação, exigindo responsabilização e prestação de contas públicas. Mais do que complementar o trabalho do Estado/Governo, as OSC em Moçambique deveriam actuar como promotoras da democracia, participando de facto em todos os aspectos da vida do país. Por esta razão, é importante que o ambiente relativo ao acesso aos recursos por parte das OSC seja efectivamente propício para a sua actuação, criando um quadro legal adequado que permita o acesso equitativo aos recursos públicos, por meio do Orçamento do Estado, para as OSC.

Apesar de a legislação em vigor não colocar barreiras para que as OSC possam ter acesso ao financiamento, tanto internas como externas, existe a necessidade de se melhorar a transparência nos processos de acesso aos recursos externos provenientes dos doadores, disponibilizando informação atempada para os concursos públicos de submissão de propostas e providenciando respostas sobre os seus resultados.

O ambiente legal para as OSC expressarem as suas opiniões livremente e reunirem pacificamente, é favorável, no quadro do Estado de direito democrático e pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos que a CRM (2004) consagra. No entanto, o exercício do direito a expressão e a reunião pacífica por parte dos cidadãos e OSC, tem sido, em alguns casos, constantemente violados pelas autoridades aos diferentes níveis. Neste sentido, é importante que as instituições do Estado e do Governo responsáveis por garantir a implementação da Lei sejam efectivamente, capacitadas e instadas a serem guardiãs da Constituição e da legalidade, e protectoras dos direitos dos cidadãos.

As OSC em Moçambique, estão se tornando cada vez mais vibrantes e participativas, aproveitando ao máximo as oportunidades de participação que os diferentes espaços de diálogo com o Estado e com o Governo oferecem. Embora não se possa falar propriamente da existência de um quadro legal regulador das relações entre o Estado/Governo e OSC, existem mecanismos estabelecidos através dos quais estas relações tem lugar. Um aspecto importante nesta dimensão é que existe um reconhecimento na lei sobre o papel das OSC na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública. Contudo, a existência e disponibilidade destes espaços de diálogo não é, ainda, efectiva e a participação das OSC nos mesmos é, em geral, limitada, devido a factores como a partilha de informação escassa para a adequada preparação das OSC, mas também devido a ausência de um quadro orientador e regulador adequado que permite e facilite esta participação e que garanta que estes espaços de diálogo funcionem de facto.

Finalmente, o ambiente legal sobre a tributação das OSC, não sendo favorável para a sua operação, constringe a capacidade destas de poderem ser financeiramente mais sustentáveis e por isso, mais interventivas. Sendo que as organizações pela sua natureza trabalham para o bem público, estas deveriam ter um regime tributário especial que reflectisse essa realidade. Por outras palavras, a utilidade pública das OSC, já prevista por Lei, deve ser totalmente abrangente para todas as OSC, não limitando apenas para aquelas que colaboram com alguma entidade estatal, solicitam esse direito.

Em conclusão, esta avaliação mostra, com base na análise do quadro legal e da percepção sobre a prática, que permanecem sérios desafios a intervenção das OSC em Moçambique. Embora em algumas dimensões o ambiente legal e prático configura-se mais favorável do que em outras, em geral o ambiente não pode ser considerado propício. O desafio mais urgente para que este ambiente se torne propício, passa necessariamente pela revisão da Lei 8/91, a Lei das Associações, adequando-a aos actuais desafios de desenvolvimento das OSC e do país. O segundo desafio inclui a criação de uma arquitectura de financiamento mais equitativa para as OSC, que alivie a dependência dos fundos externos e reforce progressivamente o acesso aos fundos públicos internos, por via do Orçamento do Estado. O terceiro desafio é tornar a legislação em vigor sobre a liberdade de

expressão e de reunião pacífica, e o acesso à informação efectivamente conhecida e implementada em conformidade, para que os direitos dos cidadãos e das OSC em geral sejam salvaguardados e respeitados. O quarto desafio reclama a criação de uma vontade política real que garanta a participação, de facto, das OSC nos processos de governação aos diferentes níveis, eliminando o ambiente de desconfiança existente por parte do Estado/Governo na sua relação com o cidadão informado e com as OSC em particular. O quinto e último desafio, clama pelo estabelecimento de um sistema tributário mais justo e adequado ao contexto real de operação das OSC em Moçambique.

BIBLIOGRAFIA

AfriMAP. *Moçambique, Sistema Jurídico e Institucional*. Acesso em 27 de Fevereiro de 2015. Disponível em <http://www.afriMAP.org/english/images/report/moz-por-chapter-1.pdf>

AfriMAP (2009). *Moçambique, Democracia e Participação Política*. AfriMAP e Open Society Initiative for Southern Africa. Open Society Institute Network.

CHICHAVA, S e Pohlmann, J (2010). *Uma Breve Análise da Imprensa Moçambicana*. In Brito, L et al.(2010). *Desafios para Moçambique 2010*. IESE, Maputo.

FRANCISCO, Albino (2007). *Participação da Sociedade Civil Moçambicana no Processo de Governação: uma reflexão em torno do MARP*. Acesso em 26 de Fevereiro de 2015. Disponível em www.fdc.org.mz

FRANCISCO, Albino (2013). *Relatório de Estudo de Caso no Âmbito da Monitoria e Avaliação do MASC: o Caso da Estamos – Organização Comunitária*. Estudo para o Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil (MASC), Julho de 2013.

FRANCISCO, António et al (2008). *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007*. Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC).

Governo da Província de Maputo (2009). *Como se Deve Organizar um Estatuto para uma Associação Juvenil*. Direcção Provincial da Juventude e Desportos. Acesso em 30 de Março de 2015. Disponível em: <http://www.pmaputo.gov.mz/documentos/Portalinho.pdf>

ILAL, Abdul et al (2014). *Questionando a Sociedade Civil: uma Perspectiva de Moçambique*. Acesso em 04 de Março de 2015. Disponível em: http://www.dsairland.org/download/pdf/questionado_a_sociedade_civil_uma_perspectiva_de_mocambique.pdf

INE (2006). “As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultado do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)”, Instituto Nacional de Estatística, Maputo.

ITAD e COWI (2012). *Avaliação Conjunta do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas*. Relatório Nacional de Moçambique. Departamento de Avaliação, Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca.

MARIO, T. Vieira. *A Função Representativa da Assembleia da República: Por um Parlamento Aberto ao Cidadão*. SEKELEKANI, Maputo.

MARIO, T. Vieira (2013). *Já ninguém bate palmas...em Palma*. Disponível em: http://www.ruth.org.mz/index.php/component/docman/doc_download/140-em-palma-ninguem-bate-palmas?Itemid=

MUZZI, Mariana (2014). *Strengthening Civil Society's Role in Demanding Fulfilment of Child Rights. Applying Lessons Learned from Brazil to Mozambique*. UNICEF-INSEAD Leadership Development Programme, Action Learning Project.

CESC, JOINT, ROSC (2014). *Acordo de Princípios de Conduta e Ética das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique*. Dezembro de 2014, Maputo.

Gouveia, Susana e Massangai, Arão (1996). *Código Civil e Legislação Complementar*. Maputo.

SHENGA, C. & Mattes, R. (2009). *Cidadania acrítica' numa sociedade de 'baixa informação: Os Moçambicanos numa perspectiva comparativa*. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco, eds., *Cidadania e Governação em Moçambique: Comunicações Apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*, Maputo: IESE. Acesso em 25 de Março 2015. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania_5.CidAcr.pdf

Southern Africa Trust: “(Dis)enabling the Public Sphere: Civil Society Regulation in Africa. Volume 1”, Chapter 13: *The Legislative Environment for Civil Society in Mozambique*”. Matias Capapelo. Acesso em 4 de Abril de 2015. Disponível em: www.southernafricatrust.org

State of the Union (2010). *Relatório do Estado da União Africana*. Acesso em 6 de Abril de 2015. Disponível em: <http://www.sotu-africa.org/wp-content/uploads/2012/11/Mozambique-2010-report1.pdf>

Universidade Técnica de Lisboa (2013). *Organizações Não Governamentais e Desenvolvimento: Análise do Trabalho de Algumas ONG em Moçambique*. Giulia Mauri, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

UNDP (2011). *The Mirror of Narcissus – Knowledge and Self-conscience for a better development of the Mozambican Civil Society. Lessons learned and recommendations from Mozambique on its experience in implementing the CIVICUS Civil Society Index*. Março de 2011. Acesso em 3 de Abril de 2014. Disponível em: http://www.mz.undp.org/content/dam/mozambique/docs/Democratic_%20Governance/P%20articipatory%20Civil%20Society%20Assessments%20Report.pdf

USAID (2007). *Quadro Legal do Cooperativismo em Moçambique*. Acesso em 23 de Abril de 2015. Disponível em: <http://ampcmmz.com/documentos/91391158609quadyolegaldocoopeyativismoemmocambique-estudo2007.pdf>

Legislação

Decreto nº 11/2005 de 10 de Junho – Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado. Acesso em 6 de Março de 2015. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/legisSectores/adminEst/regulamento%20da%20lei%20orgaos%20locais.pdf>

Decreto-Lei nº 2/2006 de 3 de Maio – Estabelece os termos e procedimentos para constituição, reconhecimento e registo das associações agro-pecuárias. Acesso em 20 de Abril de 2015.

http://www.tete.gov.mz/legislacao/agro-pecuaria/Decreto_Lei_N2_2006_3_Maio.pdf

Lei nº 18/91 de 10 de Agosto – Lei de Imprensa. Acesso em 6 de Março de 2015.

Disponível em:

http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/legisSectores/impressao/lei_de_impressao.pdf

Lei nº 8/2003 de 27 de Março – Lei dos Órgãos Locais do Estado. Acesso em 6 de Março de 2015. Disponível em:

http://www.dno.gov.mz/docs/legislacao_interna/orgaos_locais/Lei_OrgaosLocaisEstado.pdf

Moçambique, Imprensa Nacional (2014). *Boletim da República, Lei nº 34/2014 de 31 de Dezembro: Lei do Direito a Informação*. I Série, Número 105, Quarta-feira, 31 de Dezembro de 2014.

Moçambique, Imprensa Nacional (1991). *Boletim da República, Lei nº 8/91 de 18 de Julho: Regula o Direito a Livre Associação*. I Série, Número 29, Quarta-feira, 18 de Julho de 1991.

Moçambique, Imprensa Nacional (1991). *Boletim da República, Lei nº 9/91 de 18 de Julho: Regula o Exercício a Liberdade de Reunião e de Manifestação*. I Série, Número 29, Quarta-feira, 18 de Julho de 1991.

Moçambique, Imprensa Nacional (2001). *Boletim da República, Lei nº 7/2001 de 7 de Julho – Altera os Artigos 3, 4, 7, 8, 16 e 17 da Lei nº 9/91*. I Série, Número 27, Sábado, 7 de Julho de 2001.

Moçambique, Imprensa Nacional (2004). *Boletim da República, Constituição da República de Moçambique 2004*. I Série, Número 51, Quarta-feira, 22 de Dezembro de 2004.

Moçambique, Imprensa Nacional (1994). *Boletim da República, Lei nº 4/94 de 13 de Setembro: Lei do Mecenato*. I Série, Número 37, Terça-feira, 13 de Setembro de 1994.

Moçambique, Imprensa Nacional (2011). *Boletim da República, Lei nº 7/2011 de 11 de Janeiro: Lei do Voluntariado*. I Série, Número 1, 11 de Janeiro de 2011.

Moçambique, Imprensa Nacional (2006). *Boletim da República, Lei nº 2/2006 de 22 de Março: Lei Geral Tributária*. I Série, Número 12, 22 de Março de 2006.

Moçambique, Imprensa Nacional (2000). *Boletim da República, Decreto nº 37/2000 de 17 de Outubro: Estabelece os Procedimentos para a Declaração de Utilidade Pública*. I Série, Número 41, Terça-feira, 17 de Outubro de 2000.

Moçambique, Imprensa Nacional (1998). *Boletim da República, Decreto n° 55/98 de 13 de Outubro: Cria o quadro legal que define os critérios da autorização, objectivos a atingir e mecanismos da actuação das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras*. I Série, Número 40, Terça-feira, 13 de Outubro de 1998.

Moçambique, Imprensa Nacional (2009). *Boletim da República, Lei n° 23/2009 de 08 de Setembro: Lei Geral das Cooperativas*. I Série, Número 38, Segunda-feira, 28 de Setembro de 2009.

Moçambique, Imprensa Nacional (2006). *Boletim da República, Decreto-Lei 3/2006, de 23 de Agosto: estabelece o regime para a constituição, alteração e dissolução de pessoas colectivas e altera os artigos 168, 185, 1143, 1232 e 1239 do Código Civil*. I Série, Número 34, Quarta-feira, 23 de Agosto de 2006.

Moçambique, Imprensa Nacional (2006). *Boletim da República, Decreto n° 44/2007, de 30 de Outubro: define os procedimentos para o reconhecimento das associações juvenis, à luz da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho*. I Série, Número 43, Quarta-feira, Quarta-feira, 24 de Outubro de 2007.

Anexo 1 – Requisitos para o Registo de uma OSC

A Lei 8/91, artigo 5, estabelece os procedimentos para o reconhecimento específico das associações em Moçambique. Embora não completamente detalhados na Lei em referência, a prática mostra que os requisitos e procedimentos exigidos no processo de registo de uma OSC/associação são os seguintes¹¹⁹:

- Existência do número mínimo de dez membros fundadores da associação, com idade igual ou superior a dezoito anos;
- Acta comprovativa de realização de uma Assembleia Geral Constituinte na qual são aprovados os estatutos da associação;
- Estatutos aprovados em Assembleia Constituinte no qual deve constar o objecto da associação, missão e objectivos, e demais procedimentos de funcionamento interno da associação. Estes não devem ferir o plasmado na legislação em vigor sobre o funcionamento das associações sem fins lucrativos;
- Com base na acta aprovada em Assembleia Constituinte devidamente assinada pelos dez membros fundadores, solicita-se a escritura pública em Notário;
- Cada membro fundador deve ter uma cópia autenticada em Notário do seu documento de identidade pessoal;
- Os dez membros fundadores devem seguidamente requerer a aquisição dos Registos Criminais na Direcção Nacional de Identificação Civil;
- Posteriormente os proponentes devem dirigir-se a Conservatória das Entidades Legais ou seu representante na Província e requerer a Certidão de Reserva do Nome ou Nulidade de Designação Social, que confirma a não existência duma associação com o mesmo nome e objectivos que constam no projecto de estatutos;
- Após a aquisição da Certidão de Reserva do Nome, os proponentes devem submeter um requerimento devidamente reconhecido em Notário, com a assinatura dos 10 membros fundadores que requereram as certidões de registo criminal, dirigido ao Ministro da Justiça (tratando-se de uma associação de âmbito nacional) ou ao Governador Provincial (quando a associação é de âmbito local), manifestando o interesse colectivo e comum dos dez proponentes em se associar para a prossecução de fins lícitos como consta dos estatutos e requerendo a constituição da associação;
- Obtido o Despacho de Reconhecimento Jurídico, envia-se a respectiva cópia à Conservatória dos Registos e Notariado da área onde está sediada a associação para efeitos de registo nominativo definitivo em livro próprio (matrícula). Este acto resulta na Certidão de Registo Notarial, a qual junta-se a cópia do Despacho do Ministro da Justiça ou do Governador Provincial, os Estatutos da Associação aprovados pela entidade responsável e a versão electrónica dos mesmos (na forma original aprovada pela entidade responsável) e a Certidão de Reserva de Nome;

¹¹⁹ Governo da Província de Maputo (2009).

- Os documentos referidos no ponto anterior, devem ser enviados à Imprensa Nacional, solicitando a publicação no Boletim da República do despacho de reconhecimento jurídico e dos respectivos estatutos. A publicação tem custos em função do volume dos estatutos, que é suportada pela entidade que solicita a publicação em Boletim da República;
- Depois de cumpridos todos os passos atrás mencionados, a associação adquire personalidade jurídica como uma pessoa colectiva e torna-se legalmente reconhecida em conformidade com a Lei 8/91.

Anexo 2 - Notas da Proposta de Alteração da Lei das Associações

Assunto	Proposta	Regime actual (Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, Decreto n.º 21/91 de 3 de Outubro e o Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro)
1. Personalidade jurídica	Aquisição através do registo na Conservatória de Registo de Entidades Legais (n.º 2 do artigo 10).	Aquisição através do reconhecimento dado pelo Ministro da Justiça e Governador da província (artigos 5 da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, 1 e 2 do Decreto n.º 21/91 de 3 de Outubro).
2. Mínimo de fundadores	Não inferior a 5 pessoas (alínea a) do n.º 1 do artigo 11).	Não inferior a 10 pessoas (alínea a) do artigo 4 da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho).
3. Publicação obrigatória do estatuto no Boletim da República	Apenas do extracto do estatuto contendo informação principal, como a designação, sede, fins, órgãos (n.º 2 do artigo 10)	De todo o estatuto (n.º 2 do artigo 5 da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho).
4. Autonomia e independência	Previsto no artigo 6 que as associações gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e prosseguem os seus fins livremente, de acordo com os princípios gerais da lei e a vontade dos associados expressa nos estatutos, sem interferência de qualquer entidade pública ou privada, nacional ou estrangeira.	Sem referência explícita.
5. Definições	No artigo 2 contém definições dos termos actividade económica, associação, cisão, confederação, declaração de utilidade pública, federação, fim não lucrativo, fórum, fusão, insolvência, órgãos sociais, personalidade jurídica, rede, registo e sociedade.	Sem referência.
6. Cisão e fusão	No artigo 40 prevê-se a possibilidade de uma associação transferir parcelas do seu património para uma ou mais associações, constituídas para esse fim ou já existentes; e	Sem referência.

	da união de duas ou mais associações para formar uma nova associação, que lhes sucederá em todos os direitos e obrigações.	
7. Desconsideração da personalidade jurídica	Perda da personalidade jurídica quando a associação é utilizada como instrumento de fraude ou visando prejudicar os interesses do associado, do trabalhador, de terceiro, do Estado e da comunidade onde actue a associação (artigo 39).	Sem referência.
8. Declaração de utilidade pública	Prevê-se A possibilidade de mesmo que as associações não cooperem com a Administração Pública possam beneficiar deste estatuto desde que prossigam fins de interesse geral ou da comunidade (artigo 34).	Prevê-se A possibilidade de apenas as associações que cooperam com a Administração Pública possam beneficiar deste estatuto desde que prossigam fins de interesse geral ou da comunidade (artigo 11 da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho e artigo 1 do Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro).
9. Competência para a declaração de utilidade pública	O Conselho de Ministros, o Ministro da Justiça e o Governador da Província, consoante a associação seja de âmbito nacional, regional e local (artigo 35).	O Conselho de Ministros e o Ministro da Justiça, por competência delegada (n.º 1 do artigo 12 da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho e n.º 1 do artigo 3 do Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro).
10. Isenções fiscais	Extensão para o imposto sobre Sucessões e Doações, Imposto sobre o Valor Acrescentado, Imposto Predial Autárquico e direitos aduaneiros (artigo 36).	Previsto apenas para o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas; Imposto de Selo devido pelo registo da associação ou alteração dos seus estatutos; e Sisa, sobre a aquisição de imobiliários, quando exclusivamente destinados à prossecução dos fins da associação de utilidade pública (artigo 6 do Decreto n.º 37/2000, de 17 de Outubro).