



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO HUMANO EM MOÇAMBIQUE**

Orlando Júlio André Nipassa

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Estudos
Africanos

Orientador:

Prof. Dr. Eduardo Costa Dias, Professor Auxiliar, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Julho de 2016



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO HUMANO EM MOÇAMBIQUE**

Orlando Júlio André Nipassa

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Estudos Africanos

Júri:

Doutora Helena Maria Chaves Carreiras, Professora Auxiliar, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (Presidente)

Doutor José Fernando Bessa Ribeiro, Professor Auxiliar da Escola de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Doutor Fernando José Pereira Florêncio, Professor Auxiliar da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra

Doutor Rui Alberto Mateus Pereira, Professor Auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Lisboa

Doutor Luís Francisco dos Santos Gomes de Carvalho, Professor Auxiliar do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Eduardo Maria Costa Dias Martins, Professor Auxiliar Jubilado do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (Orientador)

Apoio financeiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia – FCT

Bolsa de Investigação SFRH/BD/70740/2010

AGRADECIMENTOS

Começo por agradecer ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Costa Dias pelo inestimável apoio. O espírito crítico com que sempre interpelou as minhas ideias, o simpático método que usou para me incentivar nos momentos de indecisão paralisante e a amizade que se desenvolveu entre nós foram fundamentais para a realização deste trabalho. Por tudo isso e demais diligências incondicionais fica a minha eterna gratidão.

Em seguida, agradeço aos jurados da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) que me deram o seu voto de confiança ao aprovarem o meu projeto de investigação, facto que me permitiu obter a bolsa de estudo sem a qual teria imensas dificuldades em fazer o curso em tempo regulamentar. Os fundos do governo português e da União Europeia geridos pela FCT foram valiosos nos meus empreendimentos académicos, particularmente, na realização das várias viagens de investigação empírica.

Agradecimento especial vai igualmente para os meus imensos ex-professores e amigos, particularmente, Obede Baloi, Elísio Macamo, Filimone Meigos, Nair Teles, Samuel Quive, José Fialho, Ulrich Schiefer, entre outros, pelo seu contributo no meu processo de formação. A todos como Abrão Matias Mário, Lénio Mendonça, Lázaro Manhiça, Luís de Brito, António Bandeira, Mazuze Culpa, Albertino Nipassa que me apoiaram de diversas formas, a todas as instituições e demais entrevistados que colaboraram ao longo deste empreendimento vai o meu profundo apreço. Para terminar, por tudo de bom que fizeram e têm feito, pela maneira como têm intercedido por mim, endereço um eloquente *koshukuro* aos meus familiares, especialmente, minha mãe Rosa Canca, minha avó Nahira e meu protetor avô Naphiri, cujo nome me foi posteriormente atribuído em sua memória!...

Deus seja louvado e pax vobiscum,

Naphiri Orlando Nipassa

RESUMO

A transição democrática em Moçambique abriu espaço para o estabelecimento e oficialização de múltiplas organizações da sociedade civil que, vocacionadas nas mais diversificadas áreas, tem atuado na arena pública nacional, um ambiente agónico onde tais organizações e outros intervenientes como o governo e as agências doadoras da comunidade internacional se envolvem em relações de poder buscando satisfazer seus interesses manifestos, latentes, explícitos, implícitos, altruístas, egoístas, ambíguos ou não. Ao contrário da opinião pública e de alguma literatura científica que olham para as organizações da sociedade civil como meros dependentes da ajuda externa e, por isso, subservientes das agendas dos doadores, o presente estudo mostra, em primeiro lugar, que há muitas organizações da sociedade civil moçambicana que não dependem de financiamentos externos. Em segundo lugar, há evidências de que dependência não implica subserviência. Por último e muito importante, identificámos vários exemplos de protagonismo, autonomia e sucesso da sociedade civil em disputas públicas contra interesses particulares de estruturas governamentais e de agências doadoras. Assim, foi confirmada a tese segundo a qual, sempre que as organizações da sociedade civil definem objetivos de bem-estar comum e mobilizam os cidadãos na base da homologia de dis/posições, respeito mútuo e ética de responsabilidade pública, conseguem o apoio popular necessário para reforçar a sua autonomia no processo de desenvolvimento humano entendido como conquista, usufruto e expansão de liberdades substantivas.

Palavras-chave: Sociedade civil; Ajuda externa; Dependência; Autonomia; Democracia; Arena pública; Desenvolvimento humano.

ABSTRACT

Mozambique's democratic transition paved the way for the establishment of a number of local civil society organizations dealing with diverse issues. These organizations and other stakeholders such as the government and the international community donor agencies have been operating in public arena, an agonizing environment engaging in power relations pursuing their interests whether manifest, latent, explicit, implicit, altruists, selfish, ambiguous or not. Contrary to public opinion and a certain body of scientific literature which regard civil society organizations as merely dependent on foreign aid and, therefore, subservient of donor agendas, this study shows, firstly, that there are many Mozambican civil society organizations that are not dependent on external financing. Secondly, there is evidence that dependence does not imply subservience. Finally and most importantly, we have identified a number of examples of civil society leadership, autonomy and success in public disputes against interests of government structures and donor agencies. Thus, the study confirmed the view that, where civil society organizations define common welfare objectives and mobilize citizens based on the homology of dis/positions and mutual ethics responsibility, they are able to attract the popular support needed to strengthen their autonomy in terms of the human development process understood as achievement, enjoyment, and expansion of substantive freedoms.

Keywords: Civil Society; Foreign Aid; Dependency; Autonomy; Democracy; Public Arena; Human Development.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS.....	i
RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	v
ÍNDICE DE QUADROS.....	xi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xiii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	xv
INTRODUÇÃO.....	1
1. Autonomia e Dependência da Sociedade Civil – Pontos Discordantes.....	2
1.1. Objeto de Estudo, Pergunta de Partida e Linhas de Análise.....	12
2. Perspetivas Teóricas sobre a Sociedade Civil.....	13
3. Metodologia da Investigação e Estrutura do trabalho.....	21
Capítulo I.....	25
Sobre a Sociedade Civil em Moçambique.....	25
1. Mapeamento da Sociedade Civil em Moçambique.....	26
1.1. Organizações de Pesquisa e Advocacia (OPA).....	27
1.2. Organizações Baseadas no Conhecimento.....	28
1.3. Organizações Baseadas na Fé.....	28
1.4. Organizações Não-governamentais Nacionais e Internacionais.....	29
1.5. Organizações de Defesa de Interesses Comuns.....	29
1.6. Organizações Prestadoras de Serviços.....	30
1.7. Organizações Comunitárias de Base (OCBs).....	30
1.8. Movimentos.....	30
1.9. As Plataformas (Fóruns e Redes Temáticas).....	31
1.10. Associações de Ajuda Mútua.....	32
1.11. Grupos de Parentesco Fictício.....	33
1.12. Grupos de Expressão Cultural.....	33
1.13. Associações dos Amigos e Naturais de.....	33
1.14. Associações de Promotores de Conhecimento.....	34
2. Independência, Transição Democrática e Fomento da Sociedade Civil.....	35
2.1. Da Democracia e suas Dimensões Fundamentais.....	39
3. Ajuda Externa, Cooperação e Sub/desenvolvimento.....	45
3.1. Implicações da Ajuda Externa.....	48
3.2. Democratizar para Desenvolver ou o Inverso?.....	51
3.3. Sociedade Civil, Cooperação e Sub/desenvolvimento.....	57
3.3.1. Os Dependentistas e a Problemática do Sub/desenvolvimento.....	60
3.3.2. O Sub/desenvolvimento na Perspetiva Teórica da Modernização.....	62
3.3.3. Relapsos do Sistema de Cooperação para o Sub/desenvolvimento.....	64
Capítulo II.....	67
Do Quadro Teórico-conceptual ao Plano Empírico da Sociedade Civil.....	67
1. Sociedade Civil no Quadro Jusnaturalista.....	67
1.1. Sociedade Civil na Perspetiva Hobbesiana.....	68
1.2. A Constituição da Sociedade Civil em John Locke.....	69

1.3. Da Sociedade Civil/Civilizada ao Estado/Sociedade Política em Rousseau.....	72
1.4. Da Insociável Sociabilidade à Noção de Sociedade Civil em Kant	73
1.5. Sentido e Valor da Sociedade Civil na Perspetiva Fergusoniana.....	75
1.6. A Formação da Sociedade Civil e do Governo em Paine	77
1.7. Semelhanças e Diferenças entre os Autores Jusnaturalistas.....	78
2. Sociedade Civil no Quadro Hegeliano	78
2.1. Hegel e a Moderna Distinção entre Sociedade Civil, Família e Estado.....	78
2.2. Karl Marx e a Sociedade Civil como Sujeito da História	81
2.3. Gramsci e a Sociedade Civil como Aparato Ideológico-cultural	82
2.4. Semelhanças e Diferenças entre os Autores do “Quadro Hegeliano”	84
3. Ernest Gellner e a Sociedade Civil como Condição da Liberdade.....	85
4. A Perspetiva Pós-fundacionalista da Sociedade Civil em Keane.....	86
5. Para um Tratamento Científico da Sociedade Civil em Alexander.....	89
6. O Conceito de Sociedade Civil no Contexto Africano.....	92
7. Averiguação Empírica da Sociedade Civil.....	97
Capítulo III.....	103
Dinâmica da Sociedade Civil na Arena Pública	103
1. A “Ilusão da Sociedade Civil” em Chabal.....	105
2. Sociedade Civil em África – uma Realidade Operacional.....	106
2.1. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Sul-africana	107
2.2. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Zimbabueana	109
2.3. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Zambiana	110
2.4. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Malawiana	114
2.5. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Tswana.....	115
2.6. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Angolana	118
2.7. Sete Exemplos de Protagonismo da Sociedade Civil Moçambicana	121
3. Atuação de Associações de “Tipo Religioso” e de “Tipo Político”	130
3.1. O Conselho Cristão de Moçambique.....	130
3.2. A Plataforma Inter-religiosa para Governação Participativa.....	136
3.3. A União Nacional dos Camponeses	140
3.4. O Grupo Moçambicano da Dívida	145
Capítulo IV.....	149
O Observatório do Desenvolvimento como Espaço de Participação Cívica no Processo de Políticas Públicas (PARPA I/II e PARP).....	149
1. Origens do Observatório de Desenvolvimento	151
2. Do PARPA I e Consultas Esporádicas à Sociedade Civil.....	153
3. Lançamento do Observatório de Desenvolvimento.....	157
4. Composição do então Observatório da Pobreza (OP).....	159
4.1. Representantes do Governo.....	160
4.2. Parceiros de Cooperação Internacional	160
4.3. Representantes da Sociedade Civil.....	161
5. Sessões Plenárias do Observatório da Pobreza/Desenvolvimento.....	162
5.1. Metodologia do Processo de Revisão do PARPA I rumo ao PARPA II.....	170
5.2. Participação da Sociedade Civil no PARPA II	172

5.2.1. Intervenção da Sociedade Civil na Sessão Plenária VIII/2009	176
5.3. Processo de Transição do PARPA II para o PARP	180
5.3.1. Participação da Sociedade Civil no PARP	182
6. Potencialidades e Limitações do Observatório do Desenvolvimento.....	189
7. Da Visão Patrimonialista à Trivialização do Observatório do Desenvolvimento.....	198
Capítulo V	205
Envolvimento da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano em Moçambique: Autonomia ou Dependência?	205
1. Complexidade do Desenvolvimento Humano	206
2. Desenvolvimento Humano como Ética de Responsabilidade Pública	210
3. Sobre o Ambiente da Sociedade Civil Moçambicana	215
3.1. Constrangimento Social	219
3.2. Constrangimento Político	219
3.3. Constrangimento Económico	224
4. Sobre as Condicionantes Estruturais das OSC Moçambicanas	227
4.1. Responsabilidade Social das Empresas	230
4.2. Networking Nacional e Internacional.....	232
4.3. Pesquisas Científicas e Divulgação da Informação.....	233
5. Sobre os Valores das OSC Moçambicanas.....	234
6. Lógicas de Ação entre Sociedade Civil, Estado e Agências Doadoras.....	238
7. Relações de Poder, Autonomia Dependente e Impacto na Arena Pública.....	242
7.1. Interesses em Jogo nas Relações entre Doadores, Governo e Sociedade Civil	243
7.2. Autonomia e Dependência Estratégica da Sociedade Civil	248
7.3. Autonomia da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano.....	250
Conclusão.....	257
BIBLIOGRAFIA	271
ANEXO A Métodos e Técnicas do Trabalho de Investigação.....	CCLXXXIX

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. Planificação e utilização de fundos do Banco Mundial em Moçambique	47
Quadro 2.1. Elementos de verificação empírica da sociedade civil	95
Quadro 4.1. O PARPA no sistema de planeamento público	153
Quadro 4.2. Ordem e datas de sessões plenárias do observatório da pobreza	160
Quadro 4.3. Temas e respetivos grupos de trabalhos do PARPA II	169
Quadro 4.4. Produtos de monitoria e avaliação	173
Quadro 4.5. Incidência da pobreza e desigualdade em Moçambique 1996-2009	178
Quadro 4.6. Pontos fortes e fracos do governo e da sociedade civil no observatório	186
Quadro 5.1. Dimensões e sub-dimensões do índice da sociedade civil	210
Quadro 5.2. Taxa de analfabetismo por sexo, área de residência e província.....	216

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. Localização das organizações da sociedade civil	25
Figura 1.2. Mapa de Moçambique	26
Figura 1.3. Voluntária dando alimento a crianças carentes	28
Figura 1.4. Marcha pública pelo bem-estar em Moçambique	30
Figura 1.5. Içar da bandeira moçambicana no dia da independência nacional	34
Figura 1.6. Presidente da República e líder da Renamo assinando o AGP em Roma	37
Figura 1.7. Conferência de Bretton Woods.....	45
Figura 1.8. Presidentes do bloco emergente (BRICS) em cimeira na África do Sul	53
Figura 2.1. Localização do continente africano no mapa-mundo	90
Figura 3.1. Países da África Austral com sociedade civil dinâmica	100
Figura 3.2. Arena da sociedade civil	101
Figura 3.3. Marcha do movimento dos povos sem terra e do SMI na África do Sul.....	106
Figura 3.4. Movimento de mulheres protesta por liberdade e igualdade em Zimbabwe	107
Figura 3.5. Protestos contra o presidente Chiluba em Lusaka	110
Figura 3.6. Protestos por direitos humanos em Malawi	112
Figura 3.7. Protestos de jornalistas em Gabarone	114
Figura 3.8. Polícia de choque numa manifestação pública da sociedade civil em Angola.....	116
Figura 3.9. Uso e aproveitamento da terra em Moçambique.....	121
Figura 3.10. Manifestações populares em Maputo, setembro de 2010	125
Figura 3.11. Protesto contra “Lei das regalias dos governantes” em Moçambique	126
Figura 3.12. Percentagem das associações (“tipo religioso” e “tipo político”)	127
Figura 3.13. Intervenção do CCM no processo eleitoral	128
Figura 3.14. Secretário-geral do CCM falando do impacto do projeto TAE	129
Figura 3.15. Envolvimento da população visando uma governação participativa.....	135
Figura 3.16. UNAC marcha pelos direitos dos camponeses	139
Figura 3.17. GMD e Governo em debate sobre a dívida externa de Moçambique	143
Figura 4.1. Composição do observatório da pobreza.....	156
Figura 4.2. Diversidade dos representantes da sociedade civil	158
Figura 4.3. Sociedade civil, governo e parceiros em debate público	165
Figura 5.1. Complexidade do Desenvolvimento Humano	203
Figura 5.2. Avaliação das sub-dimensões do ambiente da sociedade civil moçambicana....	211
Figura 5.3. Crianças assistem aulas sentadas no chão, debaixo de árvores	215

Figura 5.4. Tanques de guerra e agressões revelam tensão político-militar	217
Figura 5.5. Empresas mineradoras apropriam-se de terras das comunidades	221
Figura 5.6. Comunidades locais marcham contra expropriação de suas terras	221
Figura 5.7. Avaliação das sub-dimensões da estrutura da sociedade civil	223
Figura 5.8. Exercícios de mobilização popular para campanhas solidárias	227
Figura 5.9. Avaliação das sub-dimensões dos valores da sociedade civil	231
Figura 5.10. Campanha contra a discriminação no Código Penal moçambicano.....	251

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AAJC – Associação de Assistência Jurídica a Comunidades
ADECRU – Ação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais
AFRIMAP – Africa Governance Monitoring and Advocacy Project
AFRODAD – The African Forum and Network on Debt and Development
AGIR – Programa de Ações para uma Governação Inclusiva e Responsável
AGP – Acordo Geral de Paz
AKILIZETHO – Uma organização da sociedade civil
AMA – Associação do Meio Ambiente
ANC – Africa National Congress
APD – Ajuda Público ao Desenvolvimento
ATM – Caixa Automática (Multibanco)
BAD – Banco Africano de Desenvolvimento
BR – Boletim da República
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e Africa do Sul (“bloco de economias emergentes”)
CCM – Conselho Cristão de Moçambique
CE – Comissão Europeia
CEDE – Centro de Estudos, Democracia e Desenvolvimento
CESC – Centro de Aprendizagem e Capacitação das Organizações da Sociedade Civil
CFMP – Cenário Fiscal de Médio Prazo
CIP – Centro de Integridade Pública
CISLAMO – Conselho Islâmico de Moçambique
CNCS – Conselho Nacional de Combate ao SIDA
CSO – Civil Society Organization
CTA – Confederação Económica
CTV – Centro Terra Viva
DAF – Departamento de Administração e Finanças
DFID – Department for International Development
DPPF – Direção Provincial do Plano e Finanças
ESTAMOS – Uma organização da sociedade civil
EUA – Estados Unidos da América
EURODAD – European Network on Debt and Development

FACILDADE – Uma organização da sociedade civil
FDC – Fundo para o Desenvolvimento da Comunidade
FESA – Fundação Eduardo dos Santos
FIR – Força de Intervenção Rápida
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCADE – Plataforma de organizações da sociedade civil moçambicana
FONAGNI – Plataforma de organizações da sociedade civil moçambicana
FONGA – Plataforma de organizações da sociedade civil moçambicana
FORCOM – Fórum das Rádios Comunitárias
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
G20 – Plataforma de organizações da sociedade civil moçambicana
GMD – Grupo Moçambicano da Dívida
GNL – Gás Natural Liquefeito
GOM – Government of Mozambique
HIPC – Heavily Indebted Poor Countries
HIV/SIDA – Virus que causa Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IAF – Inquérito aos Agregados Familiares
ID alemão – Agência doadora
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDS – Inquérito Demográfico e de Saúde
IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INGC – Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IOF – Inquérito ao Orçamento Familiar
IPCCs – Instituições de Participação e Consulta Comunitárias
JÁ! – Justiça Ambiental
LCVD – Lei Contra a Violência Doméstica
LDH – Liga dos Direitos Humanos
LIVANINGO – Uma organização ambiental
M&E – Monitoria e Avaliação
MARF – Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MASC – Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
MCEL – Moçambique Cellular
MDE – Memorando de Entendimento
MDM – Movimento Democrático de Moçambique

MEPT – Movimento de Educação para Todos
MF – Ministério das Finanças
MICS - Inquérito de Indicadores Múltiplos
MISA – Media Institute for Sourthen Africa
MISAU – Ministério da Saúde
MOZAL – Mozambique Aluminium
MPD – Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MST – Movimento Sem Terra
MULEIDE – Associação Mulher, Lei e Desenvolvimento
NDB – National Development Bank
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África Austral
NOVIB – Agência doadora da comunidade internacional
OCBs – Organizações Comunitárias de Base
OCPLP – Organização Cooperativista dos Países de Língua Portuguesa
OD – Observatório de Desenvolvimento
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OJM – Organização da Juventude moçambicana
OMM – Organização da Mulher moçambicana
ONGIs – Organizações não Governamentais Internacionais
ONGs – Organizações não Governamentais
ONJ – Organização Nacional dos Jornalistas
OP – Observatório da Pobreza
OPA – Organização de Pesquisa e Advocacia
ORAM – Organização Rural de Ajuda Mútua
OSC – Organização da Sociedade Civil
OTM – Organização dos Trabalhadores de Moçambique
OXFAM – Agência doadora da comunidade internacional
PAPs – Parceiros de Apoio Programático
PARP – Plano de Ação para a Redução da Pobreza
PARPA – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PDRs – Países em Desenvolvimento Recente
PES – Plano Económico e Social
PIB – Produto Interno Bruto
PNDH – Pressão Nacional de Direitos Humanos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPOSC – Plataforma Provincial das Organizações da Sociedade Civil
PROSAVANA – Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrário
PRSP – Poverty Reduction Strategic Paper
QAD – Quadro de Avaliação de Desempenho
QUIBB – Questionário de Indicadores Básicos de Bem-estar
RAI – Relatório de Avaliação de Impacto
RAP – Relatório Anual da Pobreza
RC – Revisão Conjunta
RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique
RS – Revisão Semestral
SACAU – Confederação das Organizações de Agricultores da África Austral
SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SMI – Social Movement Indaba
TAE – Projeto “Troca de Armas por Enxadas”
TIZ – Transparência Internacional na Zâmbia
TROCAIRE – Agência doadora da comunidade internacional
UNAC – União Nacional dos Camponeses
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
VODACOM – Companhia de telefonia móvel
WLSA – Women and Law in Southern Africa
ZCTU – Zambia Congress of Trade Unions

INTRODUÇÃO

A conjuntura internacional que condicionou o estabelecimento da democracia multipartidária em Moçambique, nos anos 1990, criou oportunidade e meios necessários para a proliferação de organizações da sociedade civil que, vocacionadas em diversos assuntos, procuram participar no processo de desenvolvimento humano¹ visando a defesa de seus interesses.

Este novo contexto decorre da abolição do regime monopartidário que vigorou desde a independência, em 1975, e que limitava a criação de organizações da sociedade civil não-alinhadas com as diretrizes do Partido-Estado². Noutros termos, foi com o fim do regime autoritário de partido único, resultante em boa parte da pressão da comunidade internacional, que se lograram as atuais liberdades democráticas.

Este fenómeno não é exclusivamente moçambicano. Como observou, por exemplo, Costa Dias, por toda a África Subsaariana constata-se a presença crescente, nos terrenos políticos não estatais, de novos agentes ativos, frequentemente organizados e, geralmente, portadores de interesses diversos e historicidades total ou parcialmente autónomas. A este respeito destaca o papel que as organizações da sociedade civil, autoridades tradicionais e líderes religiosos jogam no processo da democracia (Dias, 2011: 149).

Entretanto, verificámos que em Moçambique a atuação da sociedade civil tem sido alvo de imensos debates onde, regra geral, é criticada alegando-se que suas organizações não têm autonomia por, entre outros fatores, dependerem fundamentalmente do financiamento do sistema da ajuda externa e cumprirem, por isso, as diretrizes das agências doadoras da comunidade internacional (Cf. AfriMap, 2009; MASC, 2008; Francisco e Matter, 2007).

Não concordamos com parte significativa desta posição pois, como veremos ao longo deste trabalho, existem organizações da sociedade civil que não dependem do sistema da ajuda externa e outras que, mesmo dependendo daquele financiamento, não deixam de desenvolver suas atividades com autonomia relativa, contrapondo-se por vezes aos interesses particulares de outros intervenientes na arena pública moçambicana como, por exemplo, o governo e as agências doadoras da comunidade internacional.

¹ O desenvolvimento humano, definido como uma constante expansão das oportunidades dos indivíduos e sociedades, merece e precisa da defesa das liberdades de todos e de cada indivíduo (Lopes, 2005: 22/3). Esta conceção se alicerça nas elaborações de Amartya Sen que entende o desenvolvimento como o processo de conquista, expansão e gozo efetivo das liberdades substantiva (Sen, 2003).

² Para mais informação sobre a atuação do Partido-Estado em Moçambique vide: Adam, Yussuf (1997), *Messias Modernos Procuram Novos Lázarus*, In: David Sogge (ed.), Moçambique: Perspetivas sobre a ajuda e o setor civil, Amsterdão, GOM. Esta matéria será retomada no capítulo I.

Neste prisma, pretendemos demonstrar em termos teóricos e empíricos que, não obstante o fator dependência da ajuda externa entre outros constrangimentos inerentes ao contexto de pobreza que o país atravessa, a sociedade civil tem autonomia que permite a satisfação de seus interesses na arena pública, seja discordando ou concordando com agendas dos doadores e do governo. Daqui decorre a leitura alternativa que fazemos sobre a questão da autonomia e dependência da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique.

1. Autonomia e Dependência da Sociedade Civil – Pontos Discordantes

A posição da opinião pública moçambicana segundo a qual a sociedade civil não tem autonomia encontra eco nalguma literatura científica³, onde, entre outros autores, destacamos Patrick Chabal ao afirmar categoricamente em seus escritos que a sociedade civil na África contemporânea não passa de uma ilusão.

Chabal sustenta sua noção de “ilusão da sociedade civil” com o argumento de que, para além de não ter autonomia dado que suas numerosas organizações foram fundadas com base em exigências externas, ela tem sido tomada como instrumento político tanto pelos seus fundadores como pelos seus dirigentes. Especificamente, o autor afirma não acreditar na autonomia das organizações da sociedade civil (OSC ou CSOs, sigla em inglês) no contexto africano pelas seguintes razões:

One is that many CSOs are political parties in disguise, designed to ease the accession of their leaders to political posts. Another is that not a few CSOs are taken over by political elites and thereby instrumentalised politically. Yet another is that numerous CSOs are set up purely for the purpose of tapping into foreign funding, since in the last two decades an increasing proportion of donor aid has been channeled directly to ‘civil society’. Furthermore, a number of civil society organizations have come to life as a result of the determination of the donor community to put specific issues (e.g., decentralization, gender) on the agenda. Finally, and paradoxically in the view of the ‘theory’ of civil society to which the West pays lip service, the few grassroots community organizations that have not been instrumentalised politically are in jeopardy today because they do not meet the criteria of Western bureaucratic

³ São exemplos as obras de Chabal, Patrick e Jean-Pascal Daloz (1999), *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Currey; Vidal, Nuno e Patrick Chabal (2009), *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies. Angola and its Neighbours – South Africa, Namibia, Mozambique, Democratic Republic of Congo and Zimbabwe*, Luanda & Lisbon, Media XXI & Firmanento; Francisco, António e Konrad Matter (2007), *Poverty Observatory in Mozambique – Final Report*.

organization and accountability and are therefore not entitled to outside funding (Chabal, 2009: 7).

O argumento que se desenvolve no presente trabalho discorda, em pontos fundamentais, a posição que acabamos de expor. Assim, para esclarecer tal desacordo, discutir-se-á, de seguida, os cinco pontos apresentados na citação de Chabal, conjugando-os com dados dos relatórios de Francisco e Matter, do MASC e do AfriMap acima mencionados.

Em relação aos dois primeiros, não achamos que o facto de algumas OSC poderem ser “partidos políticos disfarçados”, concebidos para facilitar o acesso de seus líderes a postos políticos seja uma fraqueza ou mereça, tão expeditamente, repúdio. No desenvolvimento deste trabalho verificar-se-á que o conceito de sociedade civil pressupõe a liberdade e o bem-estar dos indivíduos implicando, por isso, o processo de luta pela sua conquista e manutenção. Nestes termos, casos em que eventuais membros de organizações da sociedade civil assumem postos de tomada de decisão política longe de ser uma desvantagem revelam, no nosso entender, um protagonismo necessário no processo de emancipação.

Afinal, a busca de promoção política e capacidade de influência em espaços públicos de tomada de decisão não é incompatível, muito pelo contrário, com a procura de meios para a afirmação de liberdades seja no plano individual como no coletivo. Ademais, vários estudos mostram que as ligações entre organizações da sociedade civil, partidos políticos e Estado podem ser funcionais para a dinâmica das primeiras⁴.

Neste prisma, a instrumentalização política da sociedade civil de que Chabal fala pode ser concebida em termos de processos dinâmicos de negociação nos quais algumas organizações entendem apoiar certas elites políticas em função de interesses em jogo. Assim sendo, não verificamos dados suficientes para garantir, categoricamente, que elas não têm autonomia. Como demonstramos adiante, a autonomia não é um conceito absoluto e consentir com outrem não significa necessariamente a sua falta ou perda.

Quanto ao terceiro e quarto aspetos, concordamos que muitas OSC formais surgiram nas décadas de 1990 e de 2000 em função dos fundos disponibilizados pela comunidade internacional no âmbito da ajuda pública ao desenvolvimento (APD), vulgo ajuda externa. Neste plano, as agências financiadoras determinaram, de facto, agendas específicas como o

⁴ Cf. Houtzager, Peter et. al. (2003), *Who Participates? Civil Society and the New Democratic Politics in São Paulo, Brazil*, IDS Working Paper nº 210, Sussex, Institute of Development Studies, England.; Dimond, Larry (1994), *Toward Democratic Consolidation*, Journal of Democracy, Volume 5, Number 3, pp. 4-17.; Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds)(2008), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.

género, descentralização, HIV-SIDA, questões ambientais, “boa governação”, entre outras, umas por razões de “urgência social”, outras por questões “doutrinárias”. Todavia, a afirmação de Chabal segundo a qual tais organizações da sociedade civil foram criadas visando, pura e simplesmente, o acesso aos fundos disponíveis encerra uma generalização discutível.

O facto de Chabal ter, eventualmente, observado organizações da sociedade civil fundadas com vista ao acesso daqueles fundos não implica que todas as outras tenham seguido a mesma orientação. Ademais, mesmo considerando-se a hipótese de determinadas organizações terem sido criadas com aquele objetivo, no prosseguimento de suas atividades elas não deixam de influenciar de algum modo as agendas e o processo de tomada de decisões⁵.

Efetivamente, como veremos adiante, as agências doadoras buscam com o seu financiamento o alcance de objetivos e vantagens próprias que muitas vezes ultrapassam o que imediata e manifestamente dizem pretender com as suas ações. Nestes termos, as contrapartidas que elas tiram do processo de cooperação abre espaço para o exercício do poder de negociação por parte das instituições “beneficiárias”.

Além do mais, é importante notar que cumprir planos traçados por agências externas que a financiam não significa necessariamente subserviência. Pode acontecer que haja coincidência ou convergência de interesses entre as partes. Nestes termos, a prossecução daqueles planos não constituiria imposição de uma parte sobre a outra. Resumindo, em processos negociais que envolvem jogos de interesse e disputa por influência é arriscado afirmar *a priori* e definitivamente que fulano tem e beltrano não tem autonomia.

Por fim, no quinto ponto, Chabal considera as “organizações populares de base comunitária” como não instrumentalizadas politicamente. Será? Temos reservas em relação a efetividade desta posição. Provavelmente, o problema pode residir na própria noção de “instrumentalização política”. Como o autor não a define torna-se difícil saber o que ele pretende dizer com a expressão. De todo modo, quando pensamos na realidade africana e moçambicana, em particular, vemos que tal categoria de organizações também estabelece vínculos com uns ou outros partidos políticos e são por eles influenciados ao mesmo tempo que os influenciam também, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, como é normal em todo o processo dinâmico de relações de poder.

Chabal (2009) fala de outros dois tipos de OSC, que para ele são “instrumentalizadas”. Trata-se das “organizações criadas e financiadas por doadores externos” que, para ele, estão

⁵ Killick et. al. (2005) discutem esta matéria e chegam a conclusão de que nas relações de cooperação que envolvem a ajuda externa, a dependência não significa subserviência. Assim, as organizações da sociedade civil têm a possibilidade de discutir, propor, negociar e reformular agendas de intervenção.

viradas para a satisfação das expectativas e desejos da comunidade internacional; e das “associações económicas, vocacionais e profissionais”, sendo exemplo as associações de advogados, economistas, jornalistas, empresários, igrejas, sindicatos que, na sua definição, juntam indivíduos que partilham trabalho, atividades profissionais e espirituais.

Na ótica de Chabal, embora as “organizações criadas e financiadas por doadores externos” e as “associações económicas, vocacionais e profissionais” tenham interesses comuns que justificam sua associação, elas permanecem emparelhadas na política de clientelismo que, na sua opinião, caracteriza as sociedades africanas. Assim, para ele, só restam as “organizações populares de base comunitária” como as únicas que possuem fontes e potencialidades autónomas, argumento que discutimos acima e voltaremos a ele mais adiante.

Entretanto, notamos duas contradições substanciais no raciocínio de Chabal. A primeira é que ele, curiosamente, lamenta o facto da comunidade doadora não financiar as “organizações populares de base comunitária”. Por um lado, esta afirmação não constitui de toda verdade pois, em Moçambique, por exemplo, existem organizações comunitárias que já receberam e outras que continuam a receber apoio de agências doadoras mediante a sua colaboração em projetos de desenvolvimento comunitário. Por outro, prosseguindo o entendimento de Chabal, levanta-se a seguinte questão: o financiamento externo que ele reclama para aquelas organizações comunitárias não implicaria o fim da sua potencial “autonomia”, o início da dependência e, conseqüentemente, sua subserviência às agendas dos doadores? Por que estas organizações escapariam a regra de subordinação total que Chabal identifica nas outras organizações financiadas por fundos externos?

A segunda contradição se manifesta quando Chabal afirma que,

This was not to deny that there were in Africa a large number of individuals who were committed to civil society activism as practiced in the West. Nor was it to neglect those domestically rooted (professional, vocational or religious) organizations that gave voice to those who were not represented in everyday politics. It was simply to point out that there was little scope in contemporary Africa for the type of civil society that, as happened in Eastern Europe in the 1980s, could play a decisive political role in the substantive transformation of the political system. Therefore, the expectation that CSOs could *both* give expression to the various sectors of society and remain independent from the politics of the ruling elite was in our view not warranted (Chabal, 2009: 7).

Efetivamente, se Chabal reconhece que existe nos países africanos um grande número de indivíduos que se engajam na sociedade civil com o rigor que lembra os ativistas das sociedades civis, no Ocidente, que para o autor possuem autonomia, então, o argumento de

que não podemos esperar verificar na África contemporânea uma sociedade civil ativa e autónoma nos termos do entendimento ocidental fica beliscado.

Além do mais, se ele igualmente não negligencia aquelas organizações de origem local (profissionais, vocacionais ou religiosas) que dão voz aos que não estão representados na plataforma da política oficial quotidiana, então, não se justifica que o autor subestime o potencial cívico dessas organizações e adote uma postura teórica que desvaloriza a sua capacidade de mexer com o sistema político. Aliás, no artigo “Civil Society and Development in Mozambique”, Araújo e Chambote (2009) apresentam exemplos de protagonismo da sociedade civil moçambicana⁶ que contrariam o argumento de Chabal.

Nesse artigo, Araújo e Chambote reconhecem que apesar de várias debilidades e constrangimentos, as organizações da sociedade civil moçambicana obtiveram alguns sucessos em disputas públicas ao conseguirem influenciar importantes decisões políticas, podendo se destacar, entre outros, a não privatização da terra como forma de defender e assegurar o seu acesso e posse pelas populações mais desfavorecidas.

Trata-se do caso denominado “Campanha Terra” que começou em 1992 quando com o fim da guerra civil abriu-se a possibilidade dos privados fazerem o uso e aproveitamento de terras para a agricultura, exploração florestal e turismo cinegético. Na esteira do Programa de Reajustamento Estrutural, o *Land Tenure Center*, instituição ligada à USAID e outras ONGs internacionais, fez pressão no sentido do processamento da titulação individual como única forma de se assegurarem os direitos à terra. Por essa época, o fim do regime de *Apartheid* levou a que muitos fazendeiros abandonassem a vizinha África do Sul e procurassem por terras férteis em Moçambique. A tensão em torno da terra que se criou abriu espaço para uma mobilização da sociedade civil no sentido de defender os direitos costumeiros que possibilitavam o acesso, uso e aproveitamento da mesma pelas populações vulneráveis. Cerca de 200 organizações da sociedade civil desencadearam uma disputa pública pela qual conseguiram influenciar o governo a não ceder às pressões do *Land Tenure Center*, mantendo o reconhecimento dos mecanismos consuetudinários de gestão da terra.

Um outro exemplo de protagonismo da sociedade civil desenrolou-se na disputa de interesses que envolveu a associação dos produtores do açúcar, por um lado, e o FMI e Banco Mundial, por outro, tendo prevalecido os interesses dos primeiros.

⁶ Para mais informação sobre a matéria vide: Negrão, José (2003), “A Propósito das Relações entre ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana”. Mais recentemente, a União Europeia financiou o “Estudo de Mapeamento da Sociedade Civil em Moçambique” (2015) que identificou transformações de ordem política, legislativa, económica e social, ocasionadas pela intervenção pública da sociedade civil.

Como revela o estudo de Castel-Branco (2011), sob pressão coordenada do setor açucareiro, o governo aprovou uma política industrial do açúcar que consistia na definição de açucareiras prioritárias para a privatização e reabilitação; estabelecimento de uma política de preços baseada numa taxa aduaneira flexível sobre o preço das importações; e o desenvolvimento de mecanismos de coordenação de estratégias de *marketing* entre as empresas para tirarem vantagem das quotas preferenciais e evitarem vender o açúcar a um preço abaixo do custo marginal no mercado internacional. O Banco Mundial e o FMI opuseram-se à política de preços argumentando que ela era inconsistente com a liberalização do comércio e procuraram sem sucesso forçar o governo a abandoná-la. A capacidade de organização, pressão e *lobby* da associação dos produtores vingou e o seu interesse prevaleceu. O autor conclui que mesmo na presença de um Estado que tende sempre a reagir favoravelmente às exigências do FMI e Banco Mundial, a associação dos produtores de açúcar conseguiu impor uma política e obrigar a sua efetiva implementação.

Um terceiro exemplo, e último para esta secção introdutória, advém das campanhas de advocacia da sociedade civil que exigiam a publicação pelo governo dos contratos da indústria extrativa. Especificamente, no ano de 2007 a plataforma das organizações da sociedade civil sobre os recursos naturais e indústria extrativa iniciou uma luta pública contra a falta de transparência nos contratos de exploração dos recursos naturais. Com recurso à publicação de artigos, promoção de debates, organização de seminários, lobbies e, após uma intensa campanha de advocacia, o governo anunciou no dia 03 de dezembro de 2013 o início da publicação dos contratos de exploração dos recursos naturais. Na sequência, por igual pressão da sociedade civil, foi aprovada a Lei de Minas (20/2014 de 18 de agosto)⁷.

Os casos acima mencionados dão sinais de que as organizações da sociedade civil possuem autonomia. Esta é tratada tendo em conta que em qualquer realidade política, económica e sociocultural há sempre interesses em jogo e que em torno desses interesses verifica-se uma disputa para influenciar o processo de tomada de decisões. Esse processo é de carácter dinâmico e o poder de influência não é exercido em sentido unívoco. Assim sendo, defendemos que o conceito de autonomia não é absoluto e nem remete para uma equação de soma nula do tipo ou se tem ou não se tem autonomia⁸.

⁷ Esta Lei tem como objeto o uso e aproveitamento dos recursos minerais, em harmonia com as melhores e mais seguras práticas minerais, sócio ambientais e transparência, com vista a um desenvolvimento sustentável e de longo prazo e captação de receitas para o Estado. Daremos detalhes no capítulo V.

⁸ Etimologicamente, o conceito de autonomia deriva de *autos* (por si mesmo) e *nomos* (lei), o que significa, literalmente, a capacidade de criar e orientar-se por leis próprias. Ora, essa capacidade não é absoluta,

Discutir o conceito de autonomia pressupõe tomar em consideração a liberdade negativa e a liberdade positiva⁹ o que implica saber que, em determinados contextos, os indivíduos precisam não só de ter um vasto campo de possibilidades de escolha sem impedimentos formais, como também a capacidade para materializá-las¹⁰. Destarte, o conceito de autonomia articula tais liberdades em graus variáveis visto ser inevitável a presença de algum tipo de constrangimento ou condicionalismo, sejam eles recursos disponíveis, leis naturais, convenções sociais, entre outros possíveis.

Ao observar a impossibilidade de uma autonomia absoluta Engelhardt (1998) propôs a alteração da definição de princípio de autonomia para princípio de consentimento visando indicar que o que está em jogo não é um valor possuído pela autonomia em si, mas o reconhecimento de que a autoridade moral secular deriva do consentimento dos agentes envolvidos num empreendimento comum¹¹. Neste quadro, o princípio da autonomia ao se articular com o princípio de consentimento remete para um processo dialógico no qual, atendendo as circunstâncias e os interesses em jogo, os agentes procuram influenciar duma ou doutra forma a tomada de decisões no sentido das suas conveniências. Assim, resumindo e concatenando, a autonomia é sempre relativa, dinâmica e negociável. Este entendimento

ilimitada e nem autossuficiente visto que, de acordo com Zatti (2007), a autonomia indica uma esfera particular cuja existência é garantida dentro dos próprios limites que a distinguem do poder dos outros e do poder em geral. Todavia, podendo ser distinta a capacidade autonómica não é incompatível com as outras leis, ou seja, a autonomia pode conviver com a heteronomia, toda lei que procede de outros (*heteros*).

⁹ Na obra “Four Essays on Liberty”, Berlin (1969) define *liberdade negativa* como a ausência de impedimentos legais para as ações dos indivíduos e a *liberdade positiva* como o alcance de meios para materializar tais ações permitidas pela liberdade negativa. E, na obra “Pensar de Outro Modo”, Touraine (2007) defende que não há liberdade positiva sem liberdade negativa.

¹⁰ A título de exemplo, quando a Constituição da República de Moçambique (2004) declara no Número 1 do Artigo 55º sobre Liberdade de Residência e de Circulação que “Todos os cidadãos têm o direito de fixar residência em qualquer parte do território nacional”, garante inequivocamente a *liberdade negativa*. Porém, diversas privações fazem com que a materialização dessa liberdade não esteja ao alcance de todos os cidadãos, ou seja, tal liberdade negativa não é acompanhada pela liberdade positiva.

¹¹ O autor esclarece que o princípio do consentimento destaca a circunstância em que quando Deus não é ouvido por todos do mesmo modo ou não é de maneira alguma ouvido por ninguém, e quando nem todos pertencem a uma comunidade perfeitamente definida e integrada, e desde que a razão não descubra uma moralidade canónica concreta, então a autoridade moral secularmente justificável não vem de Deus, nem da visão moral de uma comunidade particular, nem da razão, mas do consentimento dos indivíduos.

sustenta a ideia de que a sociedade civil tem autonomia mesmo quando se encontra numa situação de pobreza, fraqueza e dependência da ajuda externa¹².

Formalmente, a ajuda externa constitui uma componente fundamental das chamadas políticas de cooperação para o desenvolvimento¹³. Entretanto, é importante salientar a diferença entre a cooperação e a ajuda. Enquanto a cooperação encerra uma relação de reciprocidade entre os envolvidos, a ajuda revela um sentido aparentemente unívoco, onde o doador, teoricamente, não espera qualquer contrapartida por parte do recetor.

Todavia, de acordo com Monteiro (1997), na realidade dos factos, a ajuda externa está sempre ao serviço dos interesses próprios dos países doadores que, entretanto, negociam com os países recetores para obterem seu aval e as garantias necessárias para seu processamento. Dentre os possíveis interesses em jogo, mencionamos os de ordem comercial, de política externa e de estratégia militar.

Os interesses comerciais remetem para a necessidade dos países doadores arranjam novos mercados e novas áreas de expansão para suas indústrias nacionais. No plano da política externa ajudar também significa poder de influência nas regiões recetoras. Por outras palavras, os países doadores aproveitam a ajuda externa para defenderem as suas posições no concerto das nações. Quanto ao nível estratégico-militar, a ajuda externa pode dar preciosos contributos para a estabilidade dos países doadores na medida em que constitui uma “arma” estratégica no âmbito da política internacional (Idem; Cf. Nascimento, 2008).

A título de ilustração, durante o período da Guerra-fria os países capitalistas concediam ajuda externa aos países pobres de orientação ideológica marxista-leninista na condição deles abandonarem seus regimes comunistas e transitarem para a democracia pluralista alicerçada no capitalismo ocidental. Foi o que aconteceu com Moçambique quando, face a uma crise

¹² A ajuda externa, também designada por ajuda pública ao desenvolvimento, no âmbito das relações internacionais, remete para a transferência de recursos de um país para outro a fim de promover o desenvolvimento do país recetor. Ela envolve um conjunto de recursos humanos, financeiros e materiais que, sob a forma de donativos ou empréstimos, são transferidos para os países necessitados, diretamente pelos organismos estatais do país doador (relação bilateral) ou, de forma indireta, através dos vários organismos multilaterais financiados pelos países doadores. Neste último caso, através dos vários Bancos Regionais, dos múltiplos organismos das Nações Unidas, da Comissão Europeia, entre outros (Para mais detalhes sobre esta matéria vide: Monteiro, Ramiro (1997), *A África na Política de Cooperação Europeia*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

¹³ Mais adiante veremos que a relação entre os processos de cooperação e de desenvolvimento não é linear como, aliás, sugerem as obras “Cooperação e Desenvolvimento Humano” (Lopes, 2005) e “Cooperação sem Desenvolvimento” (Milando, 2005).

socioeconómica, para se beneficiar da ajuda externa do Ocidente teve que ceder às suas exigências e operar a transição do socialismo para o capitalismo.

Efetivamente, tal transição culminou com a elaboração e estabelecimento de uma nova Constituição da República de Moçambique (1990), que abriu espaço ao regime multipartidário e uma nova etapa nas relações políticas, sociais e económicas ao apresentar o quadro legal de proteção e respeito das liberdades de associação (capítulo II, artigo 52), de expressão e de imprensa (capítulo II, artigo 48), de participação política (capítulo II, artigo 53), o direito à propriedade privada (capítulo V, artigo 82), entre outras garantias legais que se distanciavam do regime monopartidário precedente e criavam condições para o estabelecimento formal da democracia pluralista.

Na sequência, a comunidade internacional canalizou fundos aos partidos políticos e disponibilizou outros tantos recursos para o fomento das organizações da sociedade civil. Entendia-se que tal ajuda externa era necessária para o fortalecimento do Estado democrático e promoção do processo de desenvolvimento¹⁴. Entretanto, no quadro da dependência da ajuda externa, a noção de autonomia é expressa através do conceito de *ownership*¹⁵, que remete para a possibilidade das instituições recipientes da ajuda externa elaborarem e implementarem seus próprios projetos de desenvolvimento com total liberdade, isto é, sem ingerência dos seus financiadores (Paris High Level Forum, 2005).

Ora, na linha da argumentação de Castel-Branco, a autonomia absoluta nos termos expressos pelo conceito puro de *ownership* não acontece na prática, sendo que o reconhecimento deste facto tenha levado à introdução do conceito de *appropriation* (apropriação). Este é definido como uma forma fraca de *ownership*, na medida em que se refere a adoção pelas instituições recipientes da ajuda externa dos projetos criados e induzidos pelas agências doadoras. A literatura sobre esta matéria tende a considerar a apropriação como

¹⁴ Mais informação sobre o financiamento dos partidos políticos em Moçambique pode ser consultada em Della Rocca, Roberto (1998), *Moçambique. Da Guerra à Paz: História de uma Mediação Insólita*, Maputo, Livraria Universitária. E, sobre a matéria da ajuda externa direcionada para o fomento da sociedade civil e fortalecimento do processo democrático vide, entre outros, Howell e Pearce (2001); Carothers e Ottaway (2000); Hearn e Robinson (2000); Kasfir (1998); Van Rooy (1998).

¹⁵ *Ownership* significa, grosso modo, propriedade de alguma coisa. Ora, no contexto da dependência da ajuda externa, *ownership* tem um significado mais amplo e difícil de traduzir, pois refere-se também à influência sobre direções de política pública e natureza de reformas sociais, económicas e políticas, opções e escolhas de decisões públicas e avaliação de resultados, em contexto de luta, tensão e conflito social sobre a magnitude e direção da influência sobre política, sobre as opções e escolhas e sobre o significado social dos resultados. Sendo difícil de traduzir com uma palavra, por causa dos muitos elementos de subjetividade e complexidade envolvidos, tem-se optado pela utilização do termo *ownership* em língua inglesa (Castel-Branco, 2011: 5).

a única forma realística de *ownership* dada a impossibilidade de um *ownership* absoluto (Castel-Branco, 2011; Cramer, Stein and Weeks, 2006).

Tal como definimos a autonomia, comungamos da ideia de que *ownership* absoluto não é possível mas não concordamos com a posição de que a *apropriação* seja a sua única forma realística. A dinâmica que envolve a disputa pela influência do processo político, social e económico do desenvolvimento embora observe, não implica necessariamente a apropriação nos termos aqui propostos. Aliás, os exemplos de protagonismo da sociedade civil acima expostos, mostram que, dependendo das circunstâncias, dos interesses em jogo e das estratégias usadas, a autonomia (*ownership* relativa) das OSC autóctones pode vingar pondo em causa a ideia expressa pelo conceito de apropriação.

Autonomia como *ownership* é uma área de disputa e conflito que reflete o poder e as relações de poder, tanto em torno da definição dos problemas e ações como em torno da sua implementação e avaliação de resultados. Esta disputa e conflito podem ocorrer dentro do Estado, entre este e outros agentes, entre e dentro da comunidade doadora e da sociedade civil. A articulação e expressão dos interesses, agendas e poder por parte de quaisquer destes agentes são desenvolvidas num quadro dinâmico que incorpora disputa, conflito e possíveis alianças entre os envolvidos no sentido de influenciar o processo de tomada de decisões importantes para o curso de suas visões e atividades¹⁶.

De total acordo com Castel-Branco (2011), *ownership* não é uma disputa para a escolha do melhor caminho de desenvolvimento, uma vez que tais escolhas e caminhos são sociais, políticos e económicos, com muito pouco espaço para uma otimização racional no sentido a-social e a-político de encontrar o melhor em termos absolutos. Esta colocação nos parece particularmente convincente quando se concebe o desenvolvimento como liberdade, nos termos de Amartya Sen (2003), e se sabe que esta incorpora dimensões sociais, políticas, económicas, entre outras, tendo sempre em conta os valores subjetivos dos indivíduos em determinados contextos, circunstâncias e dinâmicas específicas.

Neste plano, a autonomia relativa remete para o processo de disputa de influência que resulta da dinâmica política, social e económica do poder, onde nenhum interveniente goza de direitos exclusivos de domínio sobre os processos de desenvolvimento humano pois, as organizações da sociedade civil, as agências doadoras, o Estado e outras instituições são agentes complexos e estabelecem relações dinâmicas, onde nenhum deles é homogêneo e nem perfeitamente informado sobre os outros.

¹⁶ Para mais detalhes sobre esta matéria vide: Castel-Branco (2011); Fine e Rustomjee (1996).

As relações entre as OSC e os diversos agentes dependem da história, da estrutura e da dinâmica do desenvolvimento social, político e económico. Em geral, tais relações não existem a não ser no âmbito da sua articulação com outros intervenientes em condições sociais, políticas e económicas específicas e historicamente condicionadas. Assim, dependendo da intensidade e das condições sociais, políticas e económicas em que a disputa, o conflito e as alianças se desenvolvem, todos os grupos exercem algum grau de influência sobre os outros, e nenhum deles é livre dessas influências (Castel-Branco, op.cit.).

Nestas circunstâncias, concordamos com Costa Dias ao afirmar que uma das características mais marcantes do campo político dos países subsaarianos é precisamente seu carácter compósito, plural, poroso, com fortes dimensões de informalidade nas relações entre as várias partes envolvidas (Dias, 2011). Neste prisma, nenhum agente do campo político tem autonomia total de decisão pois, efetivamente, toda a tomada de decisão em torno de políticas públicas de desenvolvimento humano observa condições de possibilidade socialmente construídas em função de conveniências e interesses em jogo.

Em suma, a exposição feita sustenta a posição de que a sociedade civil moçambicana, em geral, e as organizações dependentes do sistema da ajuda externa, em particular, têm sempre autonomia, posto que, entre outros feitos, elas conseguem se mobilizar na base de interesses comuns, desenvolvem estratégias de luta como manifestações públicas, *lobbies* e, através de negociações e concertações, fazem prevalecer seus interesses, por vezes, contra vontade de outros agentes como o governo e os parceiros de cooperação.

1.1. Objeto de Estudo, Pergunta de Partida e Linhas de Análise

A secção precedente introduziu a problemática da autonomia e dependência das organizações da sociedade civil face a outros intervenientes no processo de desenvolvimento humano, e não só. Este debate envolve o nosso objeto de estudo que são as *relações de poder que se estabelecem entre a sociedade civil, o governo e os parceiros de cooperação internacional envolvidos no processo de tomada de decisões na arena pública*. Neste plano, colocamos a seguinte pergunta de partida: *por que razões e em que medida as organizações da sociedade civil são autónomas ou dependentes no processo de intervenção cívica para o desenvolvimento humano em Moçambique?* Esta questão envolve as seguintes linhas de análise:

➤ Debater o entendimento do conceito de sociedade civil, seus contornos teóricos e alcance analítico desde o contexto de seu surgimento;

- Verificar a tipologia das organizações da sociedade civil, suas lógicas de ação e capacidade de defesa de seus interesses na arena pública;
- Averiguar o sentido de autonomia e dependência entre a sociedade civil, o governo e os parceiros de cooperação internacional envolvidos no processo de políticas públicas de combate à pobreza em Moçambique.

2. Perspetivas Teóricas sobre a Sociedade Civil

Desde o contexto de seu surgimento, com a exceção da concepção de Hobbes (1999) que defende uma sociedade civil onde os indivíduos têm as liberdades cerceadas na medida em que devem se sujeitar literalmente aos desígnios do monarca absoluto, os demais autores clássicos e contemporâneos procuraram, pelo contrário, relacionar a sociedade civil com a busca de liberdades.

Nos seus trabalhos, Locke (1988), Kant (1991), Rousseau (1966), Hegel (2000), Marx (1976), Gramsci (2007), Paine (2000), Ferguson (1789), Gellner (1995), Keane (2001), Alexander (1998), entre outros autores que veremos adiante, trataram a sociedade civil como um conceito que pressupõe o gozo de liberdades e bem-estar pelos seus membros. Por exemplo, na obra *Condições da Liberdade. A Sociedade Civil e seus Rivais*, Gellner define a sociedade civil como o conjunto de diversas instituições não-governamentais cuja força de atuação contrabalança o poder do Estado, facto que leva o autor a considerá-la condição fundamental da liberdade dos indivíduos (Gellner, 1995: 15-16).

Diamond (1994) nota que a sociedade civil busca controlar tal poder do Estado através do escrutínio público; participação política dos cidadãos; cultura democrática de compromisso e tolerância; meios de articulação, agregação e representação de interesses fora dos partidos políticos, especialmente a nível local; mitigação de conflitos com recurso aos interesses transversais e coincidentes; reforma de procedimentos e instituições que não satisfaçam princípios de bem-estar social; disseminação do direito de informação para o vasto público de modo a pô-lo a par dos acontecimentos relevantes, entre outros.

Keane (2001), por sua vez, trata a sociedade civil como uma categoria que descreve todo um conjunto complexo e dinâmico de instituições não-governamentais legalmente protegidas. Tais instituições, auto-organizadas, autorreflexivas e que tendem a não pautar pela violência nas suas ações, caracterizam-se por permanentes tensões umas com as outras e com as instituições estatais que enquadram, constringem e facilitam as suas atividades. Entendemos que estas tensões permanentes fazem parte do processo de disputa pela influência e afirmação de suas visões não raras vezes divergentes.

No processo dinâmico e de disputa pela influência, a sociedade civil dá um tratamento preferencial à liberdade diária dos indivíduos; procura defender a importância de permitir aos grupos particulares que, com liberdade e nos limites da lei, definam e expressem as suas diversas identidades sociais; reivindica cada vez mais os direitos dos governados, as possibilidades de gozo do bem-estar dos cidadãos, o direito de resistência às leis injustas, o reforço da necessidade da separação dos poderes, da liberdade de imprensa, domínio da lei, entre outros princípios importantes para a convivência dos indivíduos em sociedade¹⁷.

A ideia que enforma o conceito de sociedade civil impede-a de falar em sentido universal. As divergências entre os diferentes organismos da sociedade civil são por vezes deveras complexas, difíceis de ultrapassar e, por isso, a teoria da sociedade civil é entendida como uma condição implícita e uma consequência prática do pluralismo filosófico e político baseado na lógica da ocasião. Isto significa que ela se vê a si própria simplesmente como uma teoria tendencialmente normativa, entre outras, pressupondo assim que os diversos grupos e indivíduos possam expressar seus pensamentos, convicções, solidariedades e, se for o caso, oporem-se uns aos outros de forma aberta, pública mas não violenta (Keane, 2001).

Keane critica a posição dos que consideram a sociedade civil como uma categoria aplicável apenas ao contexto ocidental pois, para ele, o resto do mundo pode conhecê-la e experimentá-la. Aliás, como observou Haberson (1994), embora a noção de sociedade civil tenha raízes na filosofia política ocidental e corresponda a um estilo de organização dessa sociedade, ela é um instrumento conceptual com capacidades heurísticas para compreender situações do contexto africano. De facto, estudos empíricos têm demonstrado que o conceito de sociedade civil é passível de operacionalização em países africanos, e que tal exercício levanta questões práticas e de capital importância para o estudo aprofundado das relações entre o Estado e a sociedade no processo de desenvolvimento.

O panorama teórico sobre a sociedade civil destaca, grosso modo, duas grandes correntes conceptuais. A primeira, que na falta de melhor termo a designamos por “jusnaturalista”, define a sociedade civil, em contraposição ao “estado de natureza”, como todo o sistema de organização dos indivíduos visando o seu bem-estar. Nele se inclui a organização estatal, político-partidária, mercantil e familiar. No entanto, como veremos detalhadamente no

¹⁷ Para além de Keane (2001), esta matéria foi igualmente tratada em Diamond, Larry (1994), *Toward Democratic Consolidation*, Journal of Democracy, Volume 5, Number 3, pp. 4-17; Locke, John (1988), *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press; entre outros.

segundo capítulo, as concepções de seus autores, Hobbes (1999), Locke (1988), Kant (1991), Rousseau (1966), entre outros, não foram homogêneas nem sempre convergentes.

Na segunda corrente, baseada em pressupostos “hegelianos”, a sociedade civil remete para organizações diferentes do Estado, mercado e família, nas quais os indivíduos se juntam deliberadamente visando a busca de sua liberdade e bem-estar. Autores como Hegel (2000), que de forma pioneira se destacaram nesta abordagem, e posteriormente Gramsci (2007), Gellner (1995), Keane (2001), entre outros, avançaram diferentes concepções neste plano. Esta linha de raciocínio tem predominado atualmente ao se defender que a conceptualização científica da sociedade civil exige sua diferenciação com outras esferas sociais que tendem a confundir-se com ela (Alexander, 1998). Todavia, tal exigência conceptual não é de fácil execução dada a ambiguidade e complexidade das relações entre a sociedade civil e outras esferas sociais (Estado, família, mercado), como se nota na definição elaborada pelo Centre for Civil Society, de acordo com a qual,

Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organizations such as registered charities, development non-governmental organizations, community groups, women’s organizations, faith-based organizations, professional associations, trade unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy groups.

http://www.centroedelstein.org.br/PDF/Report/ccs_london.htm (acedido a 21/05/14)

Esta definição ao reconhecer que o conceito de sociedade civil envolve uma diversidade de espaços, atores e tipos institucionais cuja formalidade, poder e *autonomia* apresentam graus variáveis reforça a nossa discordância em relação à ideia de que a sociedade civil moçambicana não tem autonomia.

Na análise do nosso objeto de estudo articulamos particularmente perspectivas teóricas da filosofia política, economia política e sociologia política. Nesta última buscamos o *approach* do “campo político” por verificarmos que oferece elementos adequados para analisar relações de poder entre agentes envolvidos no jogo político, onde procuram, duma ou doutra forma, influenciar o processo de tomada de decisões em defesa de interesses consubstanciados nas respetivas posições e visões do mundo.

Na perspectiva do campo político, a autonomia dos intervenientes é sempre relativa e a manutenção ou mudança de agendas, projetos e visões de mundo são sempre possíveis dependendo das circunstâncias e da força de mobilização de apoio que as partes envolvidas no jogo político conseguem obter. Como afirma Bourdieu,

A razão e a razão de ser de uma instituição (ou de uma medida administrativa) e dos seus efeitos sociais não está na ‘vontade’ de um indivíduo ou de um grupo mas sim no campo de forças antagonistas ou complementares no qual, em função dos interesses associados às diferentes posições e do *habitus* dos seus ocupantes, se geram as ‘vontades’, se define e redefine, continuamente, na luta – e através da luta – a realidade das instituições e dos seus efeitos sociais, previstos e imprevistos (Bourdieu, 1989: 81).

De acordo com o autor, na perceção do mundo social e da luta política, a teoria mais acentuadamente objetivista tende a integrar não só a representação que os agentes têm do mundo social, mas também, de modo mais preciso, a contribuição que eles dão para a construção da visão desse mundo e, assim, para a própria construção desse mundo, por meio do *trabalho de representação*, nos mais diversificados sentidos do termo, que continuamente realizam para imporem a sua visão do mundo ou a visão da sua própria posição nesse mundo, a visão da sua identidade social.

Assim, a perceção do mundo social é produto de uma dupla estruturação social – “objetiva” e “subjéctiva”. No plano objetivo, a perceção do mundo social está socialmente estruturada porque as autoridades ligadas aos agentes ou às instituições não se oferecem à perceção de maneira independente, mas em combinações de probabilidade muito desigual dependendo da posição ocupada no espaço social¹⁸.

Por seu turno, a nível subjéctivo a perceção do mundo social está estruturada porque os esquemas de perceção e de apreciação suscetíveis de serem utilizados no momento considerado, e sobretudo os que estão sedimentados na linguagem, são produto das lutas simbólicas anteriores e exprimem, de forma mais ou menos transformada, o estado das relações de forças simbólicas.

Neste prisma, os mais aptos do ponto de vista das categorias de perceção em vigor são os que estão mais bem colocados para mudar agendas, projetos e visões de mundo a partir da mudança das categorias de perceção. No entanto, as evidências empíricas indicam que, salvo exceções, tais atores aptos, pela sua posição social e a correspondente defesa de seus interesses, são também os menos inclinados a operar tais mudanças (Bourdieu, 1989: 139/45).

¹⁸ Na obra “A Construção Social da Realidade”, Berger e Luckmann (2010) apresentam com detalhes os contornos das dimensões “objetivas” e “subjéctivas” no processo de estruturação social.

Se a estrutura do campo social é definida em cada momento pela estrutura da distribuição do capital e dos ganhos característicos dos diferentes campos particulares, é certo em todo o caso que em cada um desses espaços de jogo, a própria definição daquilo que está em jogo e dos vários trunfos pode ser posta em jogo. Assim, de acordo com Bourdieu, todo o campo é lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão do campo. A questão da legitimidade surge da própria possibilidade deste pôr-em-causa, desta rutura com a doxa que aceita a ordem corrente como coisa evidente.

Nesta ordem de ideias, a força das partes envolvidas na luta nunca é completamente independente da sua posição no jogo político e os constrangimentos da necessidade inscrita na própria estrutura dos diferentes campos pesam nas lutas simbólicas que têm em vista conservar ou transformar tal estrutura. Neste plano, parece ficar claro que o mundo social é, em grande parte, aquilo que os agentes fazem em cada momento. Porém, “eles não têm probabilidades de o desfazer ou de o refazer a não ser na base de um conhecimento realista daquilo que ele é e daquilo de que nele são capazes em função da posição nele ocupada” (Bourdieu, 1989: 150; Cf. Berger e Luckmann, 2010).

Se atribuímos, como expeditamente faz o funcionalismo, os efeitos de dominação a uma vontade única e central ficamos impossibilitados de apreender a contribuição própria que os agentes (incluindo os dominados) dão, quer queiram quer não, quer saibam quer não, para o exercício da dominação por meio da relação que se estabelece entre as suas atitudes, ligadas às suas condições sociais de produção, e as expectativas e interesses inscritos nas suas posições no seio desses campos de luta, designados de forma estenográfica por palavras como Estado, igreja, partido ou sociedade civil (Bourdieu, 1989: 86).

Com base no conhecimento do espaço das posições no campo político, podemos observar conjuntos de agentes que ocupam posições semelhantes e que, colocados em condições semelhantes e sujeitos a condicionamentos semelhantes, têm, com toda a probabilidade, atitudes e interesses semelhantes, logo, práticas e tomadas de posição semelhantes. Em suma, apesar de não se tratar já de grupo mobilizado para a luta, pode-se dizer que, em casos de necessidade, este conjunto de agentes oporá menos obstáculos objetivos às ações de mobilização do que qualquer outro conjunto de agentes (Idem).

Todavia, se a probabilidade de mobilizar, efetivamente, um conjunto de agentes é tanto maior quanto maior é a sua proximidade no espaço social, é importante notar que a aproximação dos mais chegados não é necessariamente um dado adquirido visto que os efeitos da concorrência imediata podem fazer barreira. Por outro lado, a aproximação dos mais afastados não é *impossível*. De facto, se há mais probabilidade de mobilizar indivíduos do

mesmo grupo real pode-se, contudo, na base duma causa abrangente conseguir a mobilização de indivíduos doutros grupos que, apesar de suas diferenças, podem desencadear uma luta conjunta visando a realização de interesses comuns¹⁹.

Para uma análise sociológica da questão da autonomia e dependência no âmbito das relações de poder que se estabelecem entre a sociedade civil, o governo e as agências doadoras da comunidade internacional há que buscar o conhecimento adequado não só do espaço das relações objetivas entre as diferentes posições constitutivas do campo, mas também das relações necessárias estabelecidas entre essas posições e as tomadas de posição correspondentes, que influenciam a realidade social e seu devir. Noutros termos, procuramos compreender o princípio e a eficácia das estratégias pelas quais os agentes se constituem em grupos organizados com o objetivo de assegurarem a defesa de suas posições e interesses.

Neste quadro, entendemos que as diferenças de posição das organizações da sociedade civil no campo político moçambicano não somente conduzem às diferenças no poder que elas adquirem, mas também às diferenças nas práticas associativas e “lógicas de ação coletiva”²⁰ através das quais tanto elas como o governo e as agências doadoras tentam melhorar sua posição respetiva umas em relação às outras. Mais interessante é o caso em que os mais poderosos e os menos poderosos se juntam com outros integrantes de suas respetivas categorias sociais a fim de conduzir o conflito de forma organizada e coletiva. No entanto, como nos adverte Olson (1998), a situação pode, eventualmente, não vir a ser mudada dramaticamente por essa coletivização do conflito.

A razão, de acordo com Olson, é que o poder superior também significa habilidade superior para defender e reproduzir o poder e seus interesses. Os poderosos são menos numerosos, mais dificilmente se dividem uns contra os outros, têm uma visão mais clara do que querem defender e têm maiores recursos para agir concertadamente, tal o caso das agências doadoras e do governo que em Moçambique detêm maiores recursos e, por conseguinte, mais probabilidades de exercer eficiente e eficazmente o poder e a defesa de seus interesses no processo das políticas públicas de desenvolvimento.

Como se explica então a existência de casos de mudança nas relações de poder?

¹⁹ A Plataforma Inter-religiosa para a Governação Participativa em Moçambique é disso um exemplo pois, congrega membros de diferentes religiões (católicas, protestantes, muçulmanas) e mobiliza também instituições seculares interessadas em unir esforços na luta pelo desenvolvimento humano.

²⁰ No artigo “Duas Lógicas de Ação Coletiva: Notas Teóricas sobre a Classe Social e a Forma de Organização”, Offe e Wiesenthal (1984) discutem esta matéria ao pormenor.

Essa questão nos conduz à possibilidade de emprego de estratégias coletivas de conflito que não somente agregam recursos individuais dos membros da associação para articular os interesses comuns desses indivíduos, mas que também superam a individualidade desses recursos e interesses, bem como os obstáculos à organização efetiva, na medida em que se define uma *identidade coletiva*, na base da qual a possibilidade de mudar as relações de poder existentes se torna potencialmente exequível.

Isso quer dizer que aqueles em posição de poder inferior precisam de aumentar o seu potencial de mudança por meio de superação dos custos comparativamente mais altos da ação coletiva, através da mudança dos padrões de acordo com os quais esses custos são subjetivamente avaliados dentro da sua própria coletividade. Noutros termos, somente na medida em que as associações dos relativamente sem poder conseguirem formar uma identidade coletiva, de acordo com os padrões nos quais os custos de organização estão subjetivamente esvaziados, poderão elas esperar mudar a relação de poder original. Por outro lado, são os relativamente sem poder que mais precisam de agir na base de uma noção de identidade coletiva, simultaneamente gerada e pressuposta por suas associações (Offe e Wiesenhal, 1984). Nesta linha de raciocínio, retomando Bourdieu (1989), o mais importante do ponto de vista do problema da rutura do círculo da reprodução simbólica das relações de poder está no facto de que, na base das *homologias de posição*²¹ no interior do campo político, se podem instaurar *alianças* mais ou menos duradouras e sempre com fundamento em possíveis mal-entendidos mais ou menos conscientes.

A *homologia de dis/posição* entre, por exemplo, os intelectuais e os simples membros duma OSC – os primeiros ocupam no seio do campo do poder, isto é, em relação aos “poderosos”, posições homólogas das que são ocupadas pelos segundos no espaço social tomado no seu conjunto – está na origem de uma aliança ambígua, na qual alguns intelectuais, dominados entre os dominantes, oferecem aos dominados (membros comuns das OSC), mediante uma espécie de desvio do capital cultural acumulado, os meios para constituírem objetivamente a representação dos seus interesses numa teoria explícita e em instrumentos institucionalizados, tais como tecnologias sociais de mobilização, lobby, manifestações, protestos, entre outros, que podem ser usados na arena pública.

²¹ *Homologia de posição* caracteriza, segundo Bourdieu (1989), a situação em que indivíduos de posição social diferente (um intelectual e um iletrado, por exemplo) podem se identificar e criar alianças entre si dada a sua “identidade comum” de dominados face aos grupos mais poderosos dum Estado, por exemplo. E como entendemos ser igualmente necessária uma “disposição” comum para tal interação nos convém adaptar esta noção passando a ser designada por nós como *homologia de dis/posição*.

Como vimos, neste estudo, o *approach* sociológico do campo político se articula com a filosofia política e a perspectiva da economia política que ligam autonomia (ownership) com a disputa social pela influência das dinâmicas do desenvolvimento humano como processo de busca e usufruto de liberdades substantivas. Neste quadro, as organizações da sociedade civil, o governo e as agências doadoras da comunidade internacional não terão apenas diferentes percepções de autonomia, mas essas percepções, também, só farão sentido dentro de interações específicas entre eles num determinado contexto político, económico e sociocultural. Daqui decorrem três premissas de estudo e o argumento central sobre a autonomia e dependência da sociedade civil que sustentam o nosso trabalho, tais sejam:

i) A sociedade civil é um conceito que remete para a luta pela conquista, usufruto e defesa das liberdades individuais e/ou coletivas nos mais diversificados âmbitos como o social, o político e o económico, entre outros. Esse processo é dinâmico e envolve relações de poder caracterizadas por tensão, conflito, disputa, alianças e negociações em torno de interesses em jogo na arena pública. Nela, a sociedade civil tem poder negocial e, portanto, um sentido de autonomia na prossecução de estratégias que visam alcançar seus próprios interesses. Tais interesses podem ser ou não coincidentes com os de outros membros da sociedade civil, do governo e das agências doadoras;

ii) Negar ou subestimar a capacidade autónoma da sociedade civil é reduzir ou não perceber o alcance analítico do conceito de autonomia. Quando se sabe que a autonomia é sempre relativa e enfrenta diversos condicionalismos seja no plano material, das leis naturais, convenções sociais, entre outros, percebe-se que a sua observância remete para graus variáveis que resultam de processos de negociação e consentimento entre as partes envolvidas. Nestes termos, nenhum dos intervenientes em processos dinâmicos de disputa pelo poder de decisão escapa às capacidades de influência dos outros. Assim, a prevalência dos interesses de um grupo em relação a outros depende das circunstâncias e do poder de negociação e não da posse de autonomia absoluta;

iii) Neste prisma, todas as organizações da sociedade civil têm autonomia mesmo quando decidem consentir com tudo o que seus financiadores ou outros agentes propõem como agenda. Efetivamente, se a autonomia pressupõe graus variados de liberdade negativa e liberdade positiva, nos termos anteriormente definidos, e que a sua realização enfrenta condicionalismos, processos de negociação e consentimento, então, aceitar implementar “agenda externa” não significa falta de autonomia. Mesmo que suas posições, decisões e atuações entrem em contradição com expectativas de outrem, o facto é que em termos teórico-conceptuais tal decisão de consentimento com a “agenda externa” em função de interesses e

conveniências particulares de determinadas organizações da sociedade civil, ou de seus representantes, constitui uma manifestação do poder de sua autonomia e, por isso, elas têm responsabilidades e precisam de ser responsabilizadas no processo de desenvolvimento humano como conquista, expansão e gozo efetivo de liberdades substantivas.

Na linha destas premissas, argumentamos que, no processo de participação cívica em prol do desenvolvimento humano, certas organizações da sociedade civil observam para sustentabilidade das suas ações de intervenção pública uma dependência financeira em relação ao sistema de ajuda externa. Este facto não impede, porém, possibilidades de exercício de *autonomia* baseada na capacidade de articulação de interesses comuns numa lógica de ação coletiva que, quando fundamentada em *homologia de dis/posições*, *respeito mútuo* e *ética de responsabilidade pública*, consegue mobilizar apoio popular e materializar seus objetivos na arena pública, contrariando por vezes interesses particulares e imediatos de outros agentes como o governo e parceiros de cooperação internacional.

3. Metodologia da Investigação e Estrutura do Trabalho

O presente estudo resulta dum trabalho realizado em três fases interconectadas. A primeira consistiu na pesquisa bibliográfica, cuja revisão da literatura enriqueceu o nosso quadro teórico e permitiu a elaboração do projeto de investigação que nos conduziu à segunda fase – a pesquisa empírica, vulgo trabalho de campo. Nesta, realizámos entrevistas exploratórias através das quais delimitámos o campo de análise – a Cidade de Maputo no contexto do regime da democracia multipartidária estabelecida oficialmente pela Constituição da República de Moçambique no ano de 1990.

O universo de estudo foi constituído pela diversidade das organizações da sociedade civil, com particular incidência para as associações de “tipo religioso” e de “tipo político” que perfazem, segundo o censo nacional, mais de 75% da população alvo (INE, 2006). Para definição das unidades amostrais usámos a técnica de *amostragem intencional* do método não probabilístico que se afigurou pertinente para a realização do estudo.

Elaborámos e administrámos entrevistas semiestruturadas em diferentes fases da elaboração da tese, onde colhemos dados fundamentais para a testagem das nossas premissas e a satisfação dos objetivos do trabalho. Após a conclusão da recolha dos dados pertinentes, efetuámos a análise de conteúdo e a elaboração do presente relatório.

Todo o aparato utilizado na construção dos dispositivos de recolha de informação e posteriormente da análise, interpretação e discussão dos dados pertinentes baseou-se no

exercício da interdisciplinaridade e da triangulação teórica, técnica e metodológica, cujos detalhes apresentamos no Anexo A - Métodos e Técnicas do Trabalho de Investigação.

Como vimos, nas secções anteriores desta introdução estabelecemos três pontos principais. No primeiro anunciámos o objetivo do estudo e debatemos a problemática da autonomia/dependência, que nos permitiu definir o nosso objeto de estudo, a pergunta de partida e respetivas linhas de análise; no segundo, apresentámos as perspetivas teóricas que sustentam o estudo, destaque para a articulação entre filosofia política, economia política e sociologia política, donde derivamos o *approach* do campo político que orienta, particularmente, o argumento central; e, nesta terceira secção falámos da metodologia usada para a realização do trabalho. Em seguida, estruturamos o relatório em cinco capítulos, começando pelo da contextualização da sociedade civil.

Efetivamente, o primeiro capítulo aborda a sociedade civil em Moçambique tendo em conta os fatores que propiciaram a sua emergência e promoção, destacando-se aqui o valor da ajuda externa. Evidências teóricas e empíricas mostram que a ajuda externa jogou um papel fundamental no processo da transição democrática e intervenção pública de várias organizações da sociedade civil desde os anos 1990. A propósito, levanta-se o debate da relação entre ajuda externa, democracia e desenvolvimento humano, onde figuram entendimentos desavindos sobre a questão. Enfim, a sociedade civil é concebida como um importante agente no processo de luta pelas liberdades substantivas dos indivíduos e não se concorda com a posição daqueles que afirmam ser puro conceito ocidental e, por isso, inapropriado para contextos africanos.

Para sustentar nossa discordância com tal posição, o segundo capítulo da tese discorre com pormenor as principais abordagens teóricas sobre o conceito de sociedade civil desde o contexto do seu surgimento até a sua apropriação na África subsaariana, incluindo Moçambique. Vários estudos teóricos e empíricos foram realizados por diversos autores em diferentes realidades tendo chegado à conclusão de que o conceito de sociedade civil não só era aplicável aos contextos africanos como também se afigurava incontornável para a análise da relação entre o Estado e a sociedade no processo de desenvolvimento. Esta constatação encaminha o debate para a matéria do terceiro capítulo.

Fundamentalmente, o terceiro capítulo problematiza estudos como os de Patrick Chabal que afirmam, expeditamente, que a sociedade civil na África contemporânea não passa de uma ilusão na medida em que, por depender da ajuda externa, não possui qualquer autonomia. Para contrariarmos a posição de Chabal e sustentarmos o argumento segundo o qual, mesmo dependendo da ajuda externa as organizações da sociedade civil possuem autonomia que a

efetivam na arena pública com vista a satisfação de seus interesses, expusemos sete evidências empíricas, nomeadamente, a dinâmica da sociedade civil sul-africana, zimbabweana, zambiana, malawiana, tswana, angolana e moçambicana.

Na sequência do anterior, o quarto capítulo busca aprofundar a análise da dinâmica das organizações da sociedade civil moçambicana com recurso à averiguação de pormenores nos seus fundamentos e atuação cívica. Assim, apresentamos os contornos da sua intervenção no Observatório da Pobreza/Desenvolvimento, fórum constituído para o tratamento tripartido (governo, agências doadoras e OSC) das políticas públicas de desenvolvimento. Neste quadro, analisamos as potencialidades e limitações do observatório como espaço de participação cívica; debatemos a influência da visão patrimonial do Estado que nele vigora; e, enfim, analisamos a racionalidade política partilhada pelos principais intervenientes nas sessões preparatórias e plenárias daquele fórum público.

O quinto e último capítulo trata do debate sobre o envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique e procura averiguar o sentido de autonomia/dependência presente nas relações de poder que se estabelecem entre as organizações da sociedade civil, o governo e os parceiros de cooperação internacional, tanto em espaços formais quanto informais da arena pública nacional. Tendo em conta a complexidade e multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento humano, apresentamos o ambiente em que a sociedade civil opera, as condicionantes estruturais que a afetam, os valores e interesses que a movem, as lógicas de ação mobilizadas na arena pública para influenciar o sentido das decisões políticas. Enfim, abordamos a noção de *autonomia dependente* que envolve a relação daqueles agentes de desenvolvimento humano e, para fechar a secção, apresentamos resultados de dez casos de intervenção pública mobilizada por organizações da sociedade civil com recurso ao princípio da *homologia de dis/posições*.

Capítulo I

SOBRE A SOCIEDADE CIVIL EM MOÇAMBIQUE

Neste capítulo fazemos a contextualização da sociedade civil em Moçambique. Falamos do seu surgimento, seus principais tipos, algumas características marcantes, onde se destaca a ajuda externa, fator que contribuiu significativamente para a transição democrática e fomentou a criação e exposição de múltiplas organizações da sociedade civil de abrangência internacional, nacional e local. Neste quadro, debatemos a questão das relações de cooperação que envolvem a ajuda externa, sociedade civil, democracia e desenvolvimento humano.

De acordo com o único e abrangente censo nacional sobre a sociedade civil em Moçambique, realizado pelo INE²², grande parte do movimento associativo surgiu após o ano de 1990, com o estabelecimento da nova Constituição da República²³. Na altura do levantamento foram identificadas cerca de 5000 organizações da sociedade civil, cifra que tem vindo a ser ultrapassada com a criação de novas associações.

As organizações da sociedade civil moçambicana são maioritariamente formadas no campo por indivíduos que se associam visando a melhoria de suas condições de subsistência e o bem-estar das comunidades. Como ilustra a figura 1.1. seguinte, contra a percepção generalizada, grande parte das organizações da sociedade civil funcionam ao nível das comunidades locais e distritais²⁴ onde se localizam mais de 75%. De facto, esta distribuição geográfica das organizações da sociedade civil infirma categoricamente a ideia de que elas estão largamente concentradas nas grandes cidades ou circunscritas em áreas urbanas.

Outra informação rejeitada pelos resultados do censo em questão foi a tendência de pensar que as organizações não-governamentais (ONGs) predominam no seio da sociedade civil. Os

²² Para mais informação vide: INE (2006), *As Instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultado do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)*. Maputo: INE

²³ A Constituição de 1990 marcou a transição do regime monopartidário para o regime da democracia multipartidária em Moçambique. Ela abriu uma nova etapa nas relações políticas, sociais e económicas ao enquadrar a proteção e respeito pelas liberdades de associação (capítulo II, artigo 52), de expressão e de imprensa (capítulo II, artigo 48), de participação política (capítulo II, artigo 53), o direito à propriedade privada (capítulo V, artigo 82), entre outras garantias legais que se distanciavam do regime precedente (Para mais detalhes vide: Assembleia da República (1990), *Constituição de 02 de novembro de 1990*. BR nº 048, I Série, 3º Supl. de 29 de novembro de 1990).

²⁴ A distribuição territorial das organizações da sociedade civil é muito heterogénea; cerca de 70% estão concentradas em cinco das 11 províncias (Nampula, Inhambane, Gaza, Maputo província e Cidade de Maputo); a maioria dessas organizações são de tipo religioso (52%) e a segunda maior fasquia (25%) foca explicitamente matérias de ordem política (INE, 2006).

dados pertinentes revelam, entretanto, que do universo das organizações da sociedade civil recenseadas, a grande maioria são associações de diversa natureza. As ONGs nacionais e internacionais são menos de 10%. Contudo, as ONGs concentram mais de metade dos recursos humanos e financeiros o que as confere uma enorme visibilidade que contrasta com a “invisibilidade” das imensas associações que operam nas localidades e distritos. Aqui se encontra uma explicação para aquela percepção deturpada sobre o sentido da distribuição geográfica das organizações da sociedade civil no país (Francisco, 2010: 76).

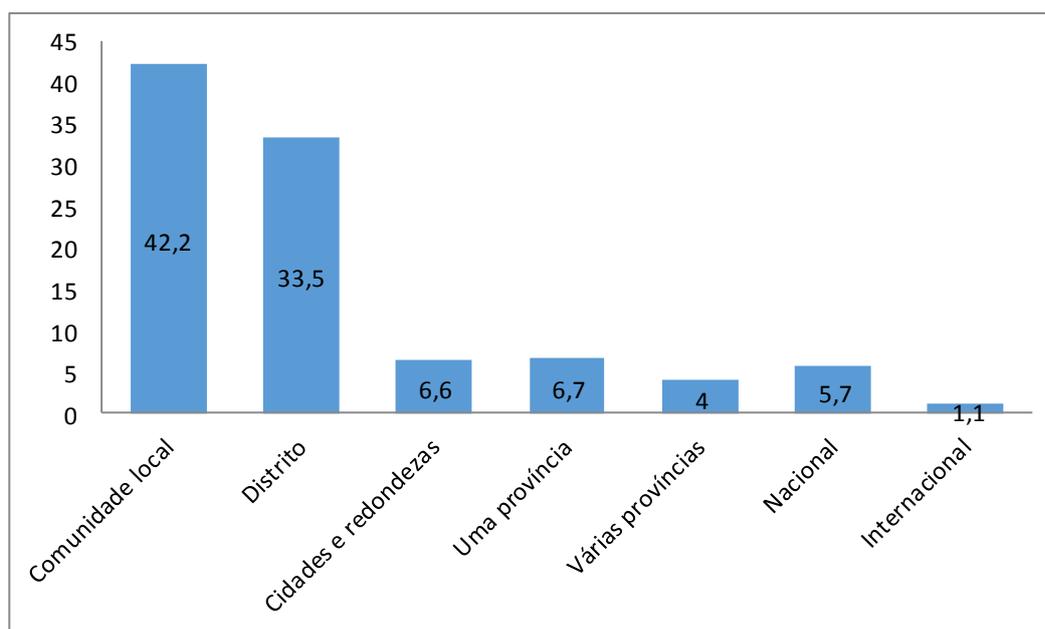


Figura 1.1. Localização das organizações da sociedade civil. Fonte: INE, 2006

1. Mapeamento da Sociedade Civil em Moçambique

O recente “Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique” apresenta uma tipologia da sociedade civil que integra i) organizações de pesquisa e advocacia, ii) organizações baseadas no conhecimento, iii) organizações baseadas na fé, iv) organizações não-governamentais nacionais e internacionais, v) organizações de defesa de interesses comuns, vi) organizações de prestação de serviços, vii) organizações comunitárias de base, viii) movimentos, ix) plataformas, fóruns e redes temáticas. Entre estes tipos de organizações podem ser encontradas diversas camadas intermediárias com características específicas. Assim, a distinção entre as organizações mencionadas não é estática visto que elas podem desenvolver ou alterar as suas características passando a ter outra configuração e orientação. De acordo com o relatório do estudo, os movimentos representam um bom exemplo dessa flexibilidade, pois há vários tipos de organizações que só fazem parte deles

temporariamente. Portanto, muitas das organizações da sociedade civil que descrevemos em seguida não apresentam entre si fronteiras estanques, pois estão interligadas, são complementares e às vezes se sobrepõem umas às outras (Topsoe-Jensen *et. al.* 2015: 50-62).



Figura 1.2. Mapa de Moçambique

1.1. Organizações de Pesquisa e Advocacia (OPA)

De acordo com o estudo de mapeamento em questão, as OPA são organizações com fortes raízes na academia e com uma legitimidade ganha pela credibilidade e solidez do seu trabalho. Têm suas sedes na capital do país (Maputo), mas em alguns casos com satélites ou associações filiadas nas províncias. Os temas de pesquisa e produção de evidências dependem da ordem política e abrangem questões que estão na ordem do dia, tais como a indústria extrativa, os projetos de mineração, a corrupção, a pobreza e a proteção social, entre outros.

Algumas OPA têm ligações verticais com organizações da sociedade civil a nível provincial. Por exemplo, o Centro de Integridade Pública (CIP), no âmbito do rastreio da despesa pública ou monitoria do orçamento, possui uma rede de OSCs provinciais que apoiam a organização dos estudos e a publicação dos resultados. Concretamente, o CIP colabora com

a Associação Formigas Unidas, Associação Wonelela, Estamos (Organização Comunitária), e Instituto para o Desenvolvimento da Cidadania e Desenvolvimento Sustentável (Facilidade) na recolha de dados a nível provincial e distrital.

A parceria entre, por um lado, a OPA a nível nacional capaz de digerir e publicar a informação e, por outro lado, as OSC locais envolvidas na recolha de informação e muitas vezes sofrendo pressões e prejuízos políticos, nem sempre é satisfatória para estas últimas. De facto, enquanto as OPA entendem a colaboração como uma parceria de igual para igual, há reclamações de que elas ficam com todos os louros pois, os esforços das organizações locais são invisíveis para a opinião pública. No plano nacional destacam-se, entre outras OPA, para além do referido CIP, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), o Observatório do Meio Rural.

1.2. Organizações Baseadas no Conhecimento

Esta categoria de organizações é similar às OPA tendo, contudo, características adicionais pelo facto de combinarem os estudos baseados em evidências com a capacidade técnica e profissional sobre os temas de estudo, mobilização e ação no campo e, por vezes, posteriores ações de advocacia. Entre outras, o relatório do estudo destaca o Centro de Aprendizagem e Capacitação das Organizações da Sociedade Civil (CESC), Centro Terra Viva (CTV), Fórum Mulher, Justiça Ambiental (JÁ!), Kukumbi, Liga dos Direitos Humanos (LDH), LIVANINGO, e Women and Law in Southern Africa (WLSA). A nível provincial foram identificadas organizações deste tipo, tais sejam, entre outras, AKILIZETHO e FACILIDADE em Nampula, ESTAMOS no Niassa, Pressão Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em Sofala. Algumas delas trabalham na prestação de serviços ligando esta atividade com a monitoria, pesquisa e advocacia, como é o caso da Liga dos Direitos Humanos, PNDH, União Nacional dos Camponeses (UNAC) e a Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM).

1.3. Organizações Baseadas na Fé

Representam, nos termos do estudo, uma camada transversal e controversa da sociedade civil que integra as igrejas de várias congregações, organizações muçulmanas, entre outras, que operam na esfera do desenvolvimento aos diversos níveis, do nacional até as bases comunitárias. Aqui verifica-se uma força muito grande de mobilização por parte dos grupos e organizações religiosas. As organizações baseadas na fé têm-se empenhado no desenvolvimento de atividades relacionadas com a educação, saúde e proteção social, onde buscam cuidar de pessoas vulneráveis da comunidade, órfãos, viúvas, idosos ou pessoas

vivendo com HIV/SIDA. De acordo com o relatório, é nesta camada da sociedade civil que se verifica a prática de voluntariado, um suplemento oferecido por cidadãos responsáveis e empenhados na melhoria do bem-estar da população necessitada.



Figura 1.3. Voluntária dando alimento a crianças carentes

1.4. Organizações Não-governamentais Nacionais e Internacionais

As organizações não-governamentais internacionais (ONGIs) desempenham um papel importante como parceiras, financiadoras e muitas vezes intermediárias entre as organizações não-governamentais nacionais e as agências doadoras da comunidade internacional. O relatório constata que, nos últimos anos, tem-se verificado uma tendência de transformação de ONGIs em organizações nacionais. Este processo constitui uma estratégia para legitimar a sua atuação e participação no diálogo político e em diversas áreas de desenvolvimento nacional sem acusações de ingerência. É igualmente uma resposta às restrições cada vez mais rigorosas impostas para a operação das ONGIs em Moçambique, afirma o estudo. Por outro lado, o mesmo constata que algumas organizações nacionais – com registo, sede e funcionários moçambicanos – são membros ou filiadas em organizações internacionais. Esta relação estabelece ligações verticais, que as permite operar num contexto global e estratégico.

1.5. Organizações de Defesa de Interesses Comuns

Nesta categoria, o estudo inclui as ordens profissionais (advogados, engenheiros, médicos, contabilistas, entre outras), associações de comerciantes, sindicatos e outras organizações do setor público e privado que operam com base em interesses comuns. Seu objetivo é a defesa de interesses profissionais que envolvem aspetos económicos como negociação de salários, condições de operação económica, de comércio ou de produção. Este tipo de organizações

pode estabelecer parcerias estratégicas com associações diversas. O relatório apresenta o exemplo do memorando de entendimento entre o AGIR e a Ordem dos Advogados. No âmbito do Subprograma de Acesso à Informação, a Ordem dos Advogados garante o seu apoio às OSC envolvidas em casos que requerem assistência jurídica.

1.6. Organizações Prestadoras de Serviços

O relatório afirma que estas representam uma boa parte das OSC no país e são também uma camada transversal na sociedade civil. Podem atuar em diferentes níveis. São ativas nos setores de desenvolvimento e operam principalmente na saúde, educação, ambiente, agricultura, água e saneamento. Muitas destas organizações foram formadas durante os anos 90 com o objetivo de combater o HIV/SIDA e financiadas através do Conselho Nacional de Combate ao Sida (CNCS) e dos seus núcleos provinciais. Com a diminuição de oportunidades de financiamento muitas dessas organizações têm desaparecido. A sobrevivência de parte delas passou pela diversificação das suas atividades de modo a abranger áreas alternativas do mercado que oferecem oportunidades de financiamento.

1.7. Organizações Comunitárias de Base (OCBs)

Representam a maior parte da sociedade civil no país. São, entre outras, as inúmeras associações de camponeses, comités de água, comités de gestão de recursos naturais, comités de saúde, comités de desenvolvimento que representam as comunidades rurais e urbanas. As OCBs são vistas como porta-vozes das comunidades e representam muitas vezes a defesa de interesses comuns perante o governo.

De acordo com o estudo em causa, as associações de camponeses, comités de água e de gestão de recursos naturais revelaram o seu engajamento na busca da satisfação de seus interesses demonstrando discernimento sobre os direitos das comunidades. As OCBs têm poucos recursos, difícil acesso à informação e falta de quadros com elevado nível de escolaridade. Contudo, elas possuem uma grande força de vontade na defesa de seus direitos e apresentam ideias inovadoras para a solução de problemas que afetam o seu quotidiano.

1.8. Movimentos

Os movimentos são uma expressão estratégica das organizações da sociedade civil que, por vezes, integram grupos e associações informais buscando oportunidades para se manifestarem pontual e publicamente. Nos termos do estudo, eles não obedecem uma estrutura previamente estabelecida e, geralmente, envolvem iniciativas *ad hoc* de um conjunto de organizações sem

uma liderança e responsáveis conhecidos. Entretanto, conseguem reunir multidões que expressam simultaneamente diversas vontades. As marchas, que ganharam popularidade como expressão da sociedade civil moçambicana nos últimos anos, representam um bom exemplo deste tipo de ação em que várias organizações da sociedade civil se reúnem para mobilizar a população a participar num evento pontual. Normalmente, elas são utilizadas para advogar uma causa ou protestar contra situações de injustiça que lesam a sociedade em geral²⁵.



Figura 1.4. Marcha pública pelo bem-estar em Moçambique.

1.9. As Plataformas (Fóruns e Redes Temáticas)

As plataformas representam espaços muitas vezes criados para obter uma estrutura que permita a fácil comunicação entre as OSC, o governo e os doadores. De acordo com o estudo, elas surgiram por volta dos anos 2003-2005 e se fortaleceram no contexto da governação participativa. Um marco importante foi a criação da plataforma da sociedade civil (G20) destinada a participar no processo das políticas públicas de combate à pobreza que passaram a ter lugar nos Observatórios de Pobreza/Desenvolvimento (Matéria tratada no capítulo IV).

As plataformas são vistas como porta-vozes das OSC e responsáveis pela coordenação dos membros na implementação, monitoria e avaliação de diversas políticas públicas. Espera-se

²⁵ O estudo de mapeamento apresenta como exemplos de marchas que revelam a diversidade dos interesses da sociedade civil os seguintes: marcha pela liberdade de expressão; marcha contra a violência doméstica; marcha pela estrada Lichinga-Cuamba; marcha pelos Elefantes, entre outras.

igualmente delas o desenho de estratégias de articulação conjunta; a realização de pesquisas e recolha de evidências necessárias para fundamentar suas posições no diálogo político com o governo; e, entre outras atividades, o fomento do desenvolvimento institucional e capacitação das organizações-membro para a angariação de fundos.

Existem plataformas ou fóruns de OSC a nível nacional, provincial e distrital, mas algumas destas estruturas perderam seu dinamismo inicial e deixaram de ser consideradas verdadeiros representantes de seus membros. Um problema fundamental que contribui para o descrédito das plataformas ou fóruns é o facto de começarem a atuar como organizações executoras de projetos. Desta forma, em vez de ser apenas a coordenadora e a porta-voz que protege os interesses de todos, a plataforma começa a competir com seus membros²⁶.

Pela sua relevância para as camadas populacionais desfavorecidas, e não só, acrescentamos aos dados do mapeamento em questão cinco tipos de associações da sociedade civil cujo levantamento não tem sido regularmente feito. Trata-se concretamente das associações de ajuda mútua, de parentesco fictício, de expressão cultural, de amigos e naturais de determinado local e associação de promotores de conhecimento (Sogge, 1997: 50-65).

1.10. Associações de Ajuda Mútua

Para arcar com os ritmos normais da vida, acontecimentos pontuais e imprevistos, os moçambicanos praticam muitas formas de ajuda mútua. Estas implicam trocas recíprocas de poder de trabalho, meios de produção e circulação, crédito, entre outros. A nossa observação empírica, os trabalhos de Sogge (1997), entre outros, destacam as seguintes formas de ajuda mútua: a) Trabalho em conjunto para preparar a terra, compensado por comida e bebida: *tsima* (províncias do Sul), *mukume* (Nampula), *dima* (Tete), *chitangatilano* ou *chitagatano* (zonas do Niassa onde se fala Nyanja); b) Trabalho em conjunto, organizado em forma rotativa entre os campos dos membros: *cofunana* (províncias do sul), *chicumu* (Tete), *makara* (Nampula), *kukumpi* (Zambézia); c) Trabalho conjunto em resposta a uma necessidade pontual resultante de cheias, infestações, secas – *tsone*; d) Esforço conjunto e em grande escala contra as infestações de ratazanas e gafanhotos – *mbelelo*; e) Esquemas de crédito geridos em conjunto,

²⁶ Por exemplo, a FOCADÉ em Cabo Delgado passou de secretariado das ONGs a implementadora; o FONGA está a atuar como uma organização implementadora de projetos; o FONAGNI está atualmente a implementar projetos no âmbito de acordos com a Concern Universal. Existe também o caso da plataforma PLASOC, na Província de Manica, que já não funciona bem devido a outro tipo de problemas: falta de definição do papel específico e conflitos internos, falta de envolvimento das OSC associadas nos meandros da tomada de decisão (Topsoe-Jensen *et. al.* 2015).

tal o exemplo do sistema de fundo rotativo conhecido por *xitique* e praticado em todo país; f) Esquemas de poupança de sociedades mutuárias para apoio aos funerais, uma prática comum nas províncias do sul de Moçambique; g) estratégia de reserva de alimentos por um membro indicado pela comunidade. Por exemplo, na província de Niassa, existe uma pessoa de confiança conhecida como *nsugatchuma* (guarda das mercadorias) que se responsabiliza pela proteção dum fundo de seguros da aldeia, ao qual os contribuintes podem recorrer em momentos de crise ou necessidade alimentar. Embora os laços familiares constituam a base privilegiada da ajuda mútua, a troca recíproca de poder de trabalho nas pequenas comunidades realiza-se igualmente via congregação religiosa.

1.11. Grupos de Parentesco Fictício

Nesta estratégia associativa, pais sob pressão socioeconómica procuram alargar as suas opções de subsistência adquirindo direitos e obrigações junto de pessoas sem laços de parentesco, mas com vontade e poder para prestar apoio. Os indivíduos envolvidos nesta não-parentela tornam-se com o passar do tempo parentes fictícios. Em Maputo, estes incluem os *vamaseve* (conhecidos com boa posição social), *vamalume* (procurados horizontalmente dentre os vizinhos, amigos e colegas de serviço), *vaswali* (identificados verticalmente dentre os vizinhos e colegas de serviço bem-sucedidos). Esta parentela fictícia constitui uma rede social protetora. Ela proporciona cuidados das crianças, consolo, informação, dinheiro e às vezes oportunidades de trabalho. Em momentos de crise crónica por que o país passou, esta extensão de parentesco ajudou milhares de dependentes a sobreviverem (Cf. Sogge, op.cit.).

1.12. Grupos de Expressão Cultural

Este tipo de associações constitui uma iniciativa de moçambicanos que organizam passatempos culturais. Os passatempos na área da música e da dança estão bem difundidos em todo o país. As competições entre grupos de artes dramáticas, entre outras, realizam-se entre povoações rurais a uma grande distância umas das outras. Muitos desses eventos que criam importantes laços de solidariedade realizam-se sem ajuda externa nem subsídios locais.

1.13. Associações dos amigos e naturais de...

Este tipo de organização surge entre profissionais e empresários com laços de interesse e lealdade a um determinado local de proveniência. Ela cresce normalmente na cidade capital, entre as redes sociais dos amigos e conterrâneos e mais tarde atrai membros localizados na zona de origem. Associações desta natureza expandiram-se rapidamente desde 1992. Tem

como objetivo identificar recursos e servir de intermediário para a realização de projetos de melhorias nos locais de origem. Elas confiam sobretudo nos contactos dos seus membros para mobilizar recursos tanto a nível interno como externo. De acordo com Sogge (op.cit.), a Associação dos Naturais e Amigos da Ilha de Moçambique é a mais antiga e foi criada com o aval do governo em 1982.

As tarefas que as associações de amigos e naturais fixam para si podem ultrapassar as melhorias materiais e atingir domínios como advocacia e gestão de conflitos. Por exemplo, no distrito de Maracuene, imediatamente a norte de Maputo, a Associação de Amigos e Originários de Marracuene tem desempenhado o papel de intermediário com as autoridades governamentais na resolução de problemas ligados aos pequenos proprietários locais ameaçados com a perda dos seus terrenos.

1.14. Associações de Promotores de Conhecimento

São associações constituídas para promover conhecimentos diversos de ciência, arte e cultura tais como pesquisa educacional, fotografia, literatura, entre outros. Este ramo da vida associativa está baseado principalmente no meio urbano. Seus membros, normalmente, com boa educação, dependem do voluntarismo e recursos próprios. Em geral, esse espírito de empenho voluntário é uma fonte de força e longevidade com que outros, tais como as ONG, não podem contar na mesma medida. No entender de Sogge (op.cit.), associações deste tipo podem tornar-se pontes interessantes para a cooperação Sul-Sul ou Norte-Sul, por linhas mais horizontais do que as estabelecidas no sistema de ajuda externa.

De acordo com Matsinhe (2005), o ambiente político que propiciou a atuação destas organizações da sociedade civil moçambicana, e não só, foi estabelecido após a independência nacional e, particularmente, na sequência das reformas políticas exigidas pelas instituições de Bretton Woods como pré-condição para o fornecimento da ajuda externa solicitada pelo governo moçambicano face a crise socioeconómica que assolou o país na década de 1980.

Efetivamente, tais reformas desenhadas para acompanhar de perto a transição democrática em finais dessa década foram responsáveis pela promoção da intervenção pública de várias das organizações acima expostas, e não só, que passaram a contar com os fundos da ajuda externa para buscarem fortalecer a democracia pluralista no país.

2. Independência, Transição Democrática e Fomento da Sociedade Civil

No ano de 1974 a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo)²⁷ exigiu nos Acordos de Lusaka²⁸ que Portugal lhes transferisse o poder sem a realização de eleições prévias. A exigência foi aceita e a Frelimo promulgou a primeira Constituição da República Popular de Moçambique que passou a vigorar no dia 25 de junho de 1975, dia em que foi proclamada em sessão solene a Independência Nacional.



Figura 1.5. Içar da bandeira moçambicana no dia da independência nacional

Com a independência, o governo da Frelimo estabeleceu o regime monopartidário e reclamou o estatuto de legítimo representante de todo o povo moçambicano, como reza o Artigo 3 da então Constituição, segundo o qual “*a República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da sociedade...*” (Constituição da República Popular de Moçambique, 1978: 17/8). Neste âmbito, a Frelimo procurou garantir o seu poder de influência e direção em todos os espaços da vida política, económica e sociocultural do país.

²⁷ Para mais informação sobre a Frelimo no processo da independência e no período pós-independência vide: Manning (2002), Paiva (2000), Hall e Young (1997), Cahen (1987), Egero (1987).

²⁸ Negociações para a transferência do poder do regime colonial para a Frelimo ocorridas na Zâmbia após o estabelecimento da democracia em Portugal, como resultado da Revolução de 25 de Abril de 1974.

Em 1977, aquando do 3º Congresso, a Frelimo oficializou a sua ideologia política marxista-leninista e as instituições estatais foram estruturadas em bases partidárias²⁹. Na lógica do sistema socialista, o partido afirmava pretender construir uma sociedade livre das desigualdades sociais, uma sociedade onde todos os moçambicanos gozassem de plenos direitos de cidadania, tivessem acesso a alimentação, saúde, educação, entre outros bens e serviços que o partido definisse necessários para o bem-estar do povo³⁰.

No âmbito do regime socialista, a Frelimo buscou, por um lado, alargar o acesso à educação, à saúde, levantou barreiras ao exercício de atividades laborais, entre outros feitos que a nomenclatura entendia fundamentais para o objetivo da construção da nação moçambicana. Porém, por outro lado, de acordo com o relatório AfriMAP (2009), a sociedade civil viu as suas liberdades cerceadas. Os espaços de discussão pública circunscreviam-se às células e comités do partido Frelimo e às Assembleias do Povo, todas oficialmente subordinadas à orientação política do partido.

As chamadas “organizações democráticas de massas” tais como a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e Organização Nacional de Jornalistas (ONJ), entre outras, não passavam, por definição, de “braços sociais” do partido Frelimo (Adam, 1997). Quando fosse permitido o funcionamento de alguma outra organização, o aperto do controlo era tão grande que comprometia o sentido da liberdade. Como observou Adam elas acabavam sempre por ser submetidas à lógica partidária.

A economia era centralmente planificada de tal maneira que os negócios privados, quando existissem, tinham que se debater com a forte intervenção do Partido-Estado. Este ditava as regras do jogo e todos eram obrigados a cumpri-las rigorosamente. Nesse processo, as autoridades tradicionais, importantes agentes do poder local desde o tempo colonial (Dias, 2011; 2010), foram impedidas de exercer várias das suas funções.

Para efeito de vigilância e viabilização das diretivas traçadas, a Frelimo criou os Grupos Dinamizadores. Como observou Egero “the party committees, soon to be renamed Grupos Dinamizadores or dynamising groups, were to become an outstanding feature of Frelimo’s

²⁹ No capítulo “The Turn to Marxism”, Hall e Young (1997) falam sobre a ideologia marxista da Frelimo, a construção do Partido-Estado, a relação entre a política e o Estado após o 3º Congresso e terminam expondo as articulações entre a Frelimo e a sociedade moçambicana.

³⁰ Como observou Macamo (2006), o Estado pós-independência acreditava que podia definir, unilateralmente, critérios para o bem-estar e felicidade do povo moçambicano. Neste plano, a por si desejada formação do “Homem Novo” exigia a submissão da vontade individual à vontade coletiva.

program of mobilization, with great importance for development during the first years of Independence” (Egero, 1987:66).

A orientação ideológica da Frelimo e suas diretrizes políticas criaram um clima de tensão tanto no plano externo como interno, fatores que, entre outros, ocasionaram, por um lado, o conflito armado entre o governo e a Resistência Nacional de Moçambique (Renamo)³¹ e, por outro, desencadearam contestações com pendor cívico por parte do Conselho Cristão de Moçambique e do movimento de camponeses que veio a constituir-se na União Nacional de Camponeses (Negrão, 2003; Faria e Marleyn, 2001).

Os cerca de dezasseis anos de conflito armado entre a Frelimo e a Renamo foram muito violentos. Milhares de vidas humanas foram ceifados, infraestruturas sociais e económicas destruídas e condições de subsistência degradadas (Hanlon, 1990). Geffray (1990) trata com detalhes as motivações e contornos deste conflito armado, que do ponto de vista da Renamo foi uma guerra civil pela democracia.

Os efeitos combinados da guerra, das calamidades naturais que assolaram a região e das políticas macroeconómicas falhadas conduziram o país a uma profunda crise socioeconómica. Ademais, a nível internacional vivia-se a tensão da Guerra-fria onde, com o passar do tempo, o bloco socialista liderado pela então URSS foi perdendo terreno em prol do avanço do sistema capitalista. Foi nesse quadro que o Governo de Moçambique virou-se para os países ocidentais e pediu ajuda³².

Nessa altura, como descreveu Comiche (2001), os principais financiadores condicionaram o seu apoio à adesão do país ao Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. A condição foi observada e em setembro de 1984 Moçambique associou-se às instituições de Bretton Woods. Foi nesse contexto que o país transitou para o capitalismo, e em 1990 aprovou a Constituição da República que estabeleceu a democracia multipartidária.

Com o apoio da comunidade internacional, particular destaque para a Comunidade de Santo Egídio, foram criadas condições para o diálogo entre a Frelimo e a Renamo. Após várias rondas de conversações atingiu-se um entendimento que possibilitou a assinatura do Acordo Geral da Paz (AGP) no dia 4 de outubro de 1992³³.

³¹ Para mais detalhes sobre o Conflito armado entre a Renamo e a Frelimo vide: “War and Peace in Mozambique” (1998) e “Confronting Leviathan. Mozambique since Independence” (1997).

³² Na obra “Economia e Política. Moçambique e as Instituições de Bretton Woods”, José Paiva (2000) desenvolve com detalhes a conjuntura da viragem de Moçambique para o capitalismo.

³³ Para mais pormenores sobre o processo da paz, vide: “The Politics of Peace in Mozambique. Post-conflict Democratization, 1992-2000” (2002) e “War and Peace in Mozambique”(1998).



Figura 1.6. Presidente da República e líder da Renamo assinam o AGP em Roma

O novo quadro constitucional permitiu que a Renamo fosse transformada em partido político e reconhecida legalmente. No mesmo contexto foram sendo fundados e/ou oficializados outros partidos políticos e numerosas organizações da sociedade civil.

Em outubro de 1994 foram realizadas as primeiras eleições gerais e multipartidárias em Moçambique. A elas seguiram-se as eleições autárquicas em 1998, 2003, 2008 e 2013, as presidenciais e legislativas em 1999, 2004, as presidenciais, legislativas e provinciais em 2009 e 2014. Tirando algumas derrotas em poucas autarquias, a Frelimo registou sucessivas vitórias tendo nas legislativas de 2009 atingido a maioria qualificada.

Algumas vozes da opinião pública recearam que o partido Frelimo viesse a servir-se da então maioria qualificada para alterar a Constituição da República ao seu bel-prazer. Tais receios avolumaram-se quando a Frelimo anunciou publicamente que queria rever a Constituição sem, no entanto, esclarecer especificamente sobre que matérias a revisão recairia. Os reticentes consideravam esse exercício desnecessário dado que a última revisão à Constituição tinha ocorrido no ano de 2004. Opiniões da oposição chegaram mesmo a apontar nesse gesto da Frelimo um perigo para a democracia.

Para além dos que temem pela democracia em Moçambique existem vozes que interpelam o sentido da mesma, tendo em conta os termos do seu processamento no país e na África em geral. Tal é o exemplo do filósofo Severino Ngoenha. Sem deixar de reconhecer as vantagens, sobretudo, no que concerne às liberdades derivadas do atual regime democrático, Ngoenha

interroga-se sobre as condições de possibilidade da democracia moçambicana, como se pode ler no seguinte excerto:

Je ne puis me défendre contre un léger doute sur la nature de la démocratie mozambicaine – et des démocraties africaines – et la capacité des partis politiques à être représentatifs sous leur forme actuelle. J’ai aussi des difficultés avec la capacité des populations africaines (mozambicaine en particulier) à comprendre et participer d’une manière consciente à une démocratie qui ne parle pas le langage des gens, qui ne puise pas dans l’imaginaire collectif des populations, mais se présente comme une copie des institutions politiques et juridiques de l’Occident (Ngoenha, 2006:199).

Tomando em consideração as reticências de Ngoenha na sua *Introspection Africaine et Anthropologie: Les Paradoxes du Libéralisme a la Mozambicaine*, faz ou não sentido interpelar a natureza da democracia moçambicana? E o problema da representatividade dos partidos políticos? E a capacidade de participação política consciente entre a população? E a crença de que essa democracia não passa de uma pura cópia dos regimes ocidentais? Procuraremos abordar estas entre outras questões na secção seguinte, onde discutimos o conceito de democracia e seus fundamentos.

2.1. Da Democracia e suas Dimensões Fundamentais

Etimologicamente a democracia deriva das palavras gregas *demos* (povo) e *kratos* (poder, por extensão, governo) sendo assim definida como o *governo do povo*, conceção usada por Aristóteles (1998) na sua obra de referência - “Política”. Encontramos o mesmo sentido em Kwesi Kwaa Prah quando afirma que,

Democracy has been defined as a government of the people by the majority, generally through representatives elected by secret ballot. It involves the election of representatives of the electorate who represent the views and interests of the constituency in governmental structures. Thus, representative democracy is government premised on the principles of popular sovereignty by the people’s representatives (Prah, 2008: 20).

Igual entendimento teve Abraham Lincoln ao apresentar no seu Discurso de Gettysburg, a 19 de novembro de 1863, uma das definições mais populares segundo a qual, democracia é simplesmente o *governo do povo, pelo povo e para o povo*³⁴.

³⁴ Definições deste tipo são contestadas por autores como Mills (1956), Michels (1915), Pareto (1984) e Mosca (1992) nas suas teorias da elite. Embora de maneiras diferentes, estes autores defendem a ideia de que o governo é sempre exercido pela minoria. Assim, definir democracia como poder da maioria não passa de uma miragem, uma quimera, um mito.

Neste prisma, o ideal democrático remete para os regimes cujo processo de governação passa pela participação do povo na tomada de importantes decisões que o afetam. Noutros termos, o regime democrático pretende outorgar a todos os cidadãos iguais direitos e liberdades para a participação na gestão da coisa pública.

Esta participação pode ser feita pela via direta, onde cada um se envolve pessoalmente nos processos políticos, ou pela via indireta, através de representantes eleitos. O primeiro caso remete para o protótipo ateniense da *democracia direta* e o segundo para as *democracias representativas*, atualmente vigentes em vários países do mundo, incluindo Moçambique.

O conceito de *democracia semidirecta* tem sido apresentado como forma de combinação da democracia direta com a representativa. De acordo com Benevides (1991), o regime da democracia semidirecta procura conjugar a representação política com a participação direta dos cidadãos. No mundo atual, a Suíça tem sido apresentada como um exemplo deste tipo de democracia (Linder, 2005; Matlosa, *et. al.*, 2008).

Com mais ou menos elementos, muitos países têm vindo a proclamar-se democráticos. Para efeito de averiguação, no ano de 2007, a *The Economist* editou o seu primeiro relatório sobre o *Índice de Democracia no Mundo*. Cinco critérios foram tomados em consideração: i) processo eleitoral e pluralismo; ii) liberdades civis; iii) funcionamento do governo; iv) participação política; e v) cultura política. Do resultado da conjugação dos valores obtidos, os países foram distribuídos em quatro categorias: a) democracias plenas; b) democracias deficientes; c) regimes híbridos; e, d) regimes autoritários.

Não vamos neste momento questionar a fundamentação e plausibilidade tanto dos indicadores como das categorias apresentados, mas tomar em consideração o facto de Moçambique figurar na categoria de regimes híbridos (The economist, 2015), isto é, entre democracia deficiente e regime autoritário. Tal posicionamento ilustra igualmente a ambiguidade do conceito de democracia, na medida em que certos relatos da comunidade internacional têm apontado o país como um exemplo de democracias bem-sucedidas em África (Cf. Araújo e Chambote, 2009; Hanlon, 2008; Macamo, 2006).

A complexidade e ambiguidade da democracia remete para diversos entendimentos. Nos termos de Touraine só existe democracia onde for estabelecido um mecanismo institucional que garanta a *escolha livre*, em *intervalos regulares* dos *governantes pelos governados*. Não há poder popular a que se possa chamar democrático se não tiver sido concedido e renovado por uma escolha livre. Também, não se pode afirmar que existe democracia em contextos onde um número considerável da população é excluído do direito de voto. Ela é igualmente

restringida ou destruída quando partidos hegemónicos impõem candidatos e programas políticos limitando a livre escolha dos eleitores (Touraine, 1996: 42).

A democracia efetiva não se reduz a procedimentos meramente formais. Ela tem que contemplar mecanismos que garantam mediações entre a unidade do Estado e a multiplicidade dos indivíduos e grupos sociais. Torna-se assim necessária a garantia de espaços públicos³⁵ para a livre participação dos cidadãos, que entendam exigir a observância dos seus direitos e liberdades. Neste quadro, o *respeito pelos direitos* dos indivíduos, o *exercício da cidadania* pela livre participação nos assuntos públicos e a garantia da *representatividade dos dirigentes* constituem três dimensões fundamentais da democracia (Touraine, 1996), que precisam de estabelecer entre si uma relação de interdependência e articular-se adequadamente.

Em “Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique”, Luís de Brito faz uma apresentação da dinâmica do processo eleitoral moçambicano desde 1994. Ele observa que de eleição para eleição as abstenções eleitorais se agravam o que remete para um problema democrático de legitimidade política³⁶. Por seu turno, as análises de Macamo (2006) sobre a democracia moçambicana revelam que ela é deficiente porque, para além do sério problema do subdesenvolvimento que a torna cara, não promove a participação política popular.

A questão da participação política popular tem merecido a atenção de outros teóricos que se interessam pelas democracias africanas. A título de exemplo, Ake (1993), defendendo a necessidade de construção de uma democracia particularmente africana, mostra que a participação política dos cidadãos comuns seria indispensável nesse processo. Para este autor, trata-se de transcender o modelo de democracia liberal rumo ao estabelecimento duma democracia em que o povo tem um poder real no processo de tomada de decisões, para além da participação formal nos pleitos eleitorais; uma democracia social que enfatiza direitos políticos, sociais e económicos opondo-se à democracia liberal que se restringe aos meros direitos políticos e liberdades civis; uma democracia que seja inclusiva e corresponda aos interesses de todos os grupos sociais, particularmente, grupos marginalizados incluindo jovens, mulheres, pessoas com diversas incapacidades, etc.; uma democracia que se preocupe tanto com os direitos coletivos quanto com os direitos individuais (Ake, 1996: 132).

³⁵Habermas (1984) analisa com detalhe o conceito de “espaço público” e sua relevância democrática.

³⁶Nos seus termos, “a evolução da abstenção em Moçambique coloca um evidente problema de legitimidade aos dois principais partidos, cuja votação conjunta representava 72% do eleitorado em 1994, tendo descido para 50% em 1999 e atingido apenas 30% em 2004” (Brito, 2008: 10). Nas eleições subsequentes os níveis de abstenção foram igualmente superiores a 50% (Brito, 2016: 1).

A ideia de constituição duma democracia “particularmente africana” tem suscitado animosidades no debate genericamente intitulado como *African-style Democracy vs Imported Democracy*, onde, para Uyanne (1994), a primeira deve assentar no modelo tradicional do consenso o que a distinguirá da segunda, a democracia liberal ocidental, entendida como quantitativa, um puro jogo de números.

Musa Abutudu critica o modelo democrático liberal ao afirmar que ele não presta a devida atenção às desigualdades estruturais, não se preocupa com situações de dominação, exploração e não respeita a diversidade cultural. Nesta linha de raciocínio, concordamos com a sugestão segundo a qual, “given the multiethnic and multireligious contexts of African politics, democracy must pay attention to the national question of African countries. The consociational model of democracy with its attention to the proportionality element would appear to be best suited to most African countries” (Abutudu, 2004: 26).

Por seu turno, Khabele Matlosa se preocupa com o facto dos países da África Austral terem-se limitado a traduzir noções da democracia liberal escusando-se de lutar por uma democracia social. Para Khabele a diferença entre as duas consiste no ponto em que a democracia social promove não apenas direitos políticos e liberdades civis, mas também instituições estatais que cuidam da promoção e proteção dos direitos socioeconómicos (Matlosa, 2008: 68). Noutros termos, trata-se da busca de instituições que incentivam o crescimento económico com vista à realização do desenvolvimento humano. Concordamos que este exercício é crucial para os países africanos que, como Moçambique, se confrontam com o difícil desafio de realizar em conjunto a democracia e o desenvolvimento

No entendimento de Chabal (2009) existe um consenso implícito nos escritos dos africanistas, onde a democracia é essencialmente concebida em termos processuais: um sistema de eleições multipartidárias, sancionado constitucionalmente, no qual existe liberdade de participação política e competição; onde as eleições são (razoavelmente) livres e justas; onde as mudanças presidenciais e governamentais são o resultado direto das eleições; e onde estas transições ocorrem de forma pacífica e ordeira. Esta conceção que se enquadra no processo das transições democráticas africanas assume que a democracia é um caminho delineado cuja prática traz benefícios tanto para os indivíduos como para as instituições; a livre expressão da política multipartidária, independentemente das suas armadilhas de mobilização, é tida como a melhor opção para a canalização de exigências; a democratização abre espaço para a manifestação pública da sociedade civil e para o exercício regular de eleições, facto que permite o debate e advocacia em termos que não seriam possíveis de outra

forma; e, a democratização conduz à mais transparência política que pode resultar em maior engajamento governamental no processo conducente ao bem-estar da população.

De acordo com Chabal, as referidas assunções são derivadas da experiência de democratização ocidental e elas são debatidas em termos causais. Na verdade, a democracia como é atualmente praticada no ocidente estabeleceu historicamente formas processuais que, eventualmente, resultaram em mais transparência e mais desenvolvimento. Todavia, como vimos acima, isto não significa que a democracia limita-se a um só formato. Nem, mais importante, isto implica que transparência e desenvolvimento são somente possíveis no tipo ocidental de democracia (Idem). Portanto, a noção de que é possível definir um esquema democrático que pode ser aplicado em qualquer lugar e que vai resultar numa maior transparência, desenvolvimento e civismo não passa de uma simples suposição. Daqui notamos a necessidade de analisar e reanalisar regularmente as condições de possibilidade da democracia tendo em conta as potencialidades e limitações dos contextos em questão.

Em suma, o debate *African-style Democracy vs Imported Democracy* apresenta, por um lado, o ponto de vista dos que, como Okamba (1993), afirmam que a democracia que decorre em África não passa de uma caricatura ocidental, inapropriada para a gestão do poder político das respetivas sociedades. Por outro lado, posicionam-se os que, como Adedeji (1994), argumentam que a democracia praticada em África pode ser sustentável e credível desde que se operem apropriadas reformas das estruturas políticas e socioeconómicas. A nossa análise partilha desta posição na medida em que reconhecemos que, no caso específico de Moçambique, mais importante do que inventar uma nova democracia, afigura-se urgente a realização de arranjos necessários para que a existente democracia liberal transite para o plano da democracia social de modo a garantir os pressupostos do desenvolvimento humano. Assim, apoiamos a ideia de que,

What should be affirmed here is that whatever questions we may critically raise against the democratic ideal, in its broad sense it is an ideal whose time has come and which has a motley crew of theoretical and practical adherents. Its benefits are many more than its weaknesses, and certainly in terms of civil or human rights it provides the best practical basis known so far to humanity, at least in our times. As Africans we have increasingly accepted that we want and need a democratic future, but we have not been noticeably successful in adopting the relevant and viable institutional forms which will permit the fuller growth of democratic culture in Africa” (Prah, 2008: 19).

Efetivamente, na conceção da democracia precisam de ser equacionados os fatores históricos e culturais da realidade em questão para evitarmos ter em Moçambique, por

exemplo, uma pura cópia do modelo democrático liberal com os seus defeitos para além das virtudes necessárias. Se considerarmos que a nossa realidade cultural tem igualmente virtudes e defeitos, vale a pena verificar como evitar os defeitos e aproveitar as virtudes que possam servir para elaborar procedimentos democráticos consentâneos ao desiderato de bem-estar comum³⁷. Como igualmente defende Kwesi kwaa Prah, “democracy succeeds best when it wears and acknowledges the specific historical and cultural realities of the society in question. It is itself a development process. Democracy has the best chance of institutionalized success when it is homegrown and enjoys the active participation in its development by the society as a whole” (Prah, 2008: 22).

De acordo com Prah, é importante contemplar na conceção da democracia medidas de elasticidade, abertura e variação tendo em conta as manifestações que se observam em termos sincrónicos e diacrónicos. Deste modo, a democracia será vista como produto histórico resultante de relações específicas de interação entre os homens em determinadas situações socioculturais. “This implies that democracies change over time; that they are contingent on social specificities and will in future be different from what they now appear to be. We need to remember that the much lauded classical Greek democracy was based on a social structure of slavery” (Idem).

Embora nenhuma sociedade possa afirmar que atingiu a perfeição do sistema democrático, há indicadores que permitem afirmar que uns países são mais democráticos que outros. Isto significa que a democracia pode ser aperfeiçoada com o tempo, facto que não acontece automaticamente. Como revela o exemplo da Alemanha após a ascensão de Hitler ao poder, uma sociedade democrática pode tornar-se antidemocrática. Daqui decorre a necessidade de instituições vigilantes e condições propícias para a proteção dos princípios democráticos.

A este respeito, entendemos que o fomento da sociedade civil pode contribuir para a vigilância e proteção dos princípios democráticos em Moçambique, desde que se tenha em consideração que “democracy is achieved and won through struggle, protest and change. It is invariably the result of mass demand and action. It is hardly ever conferred as undemanded beneficences. The idea of freedom of expression constitutes one of the most important pillars in the edifice of democracy, together with fair, open and good governance (Idem)³⁸.

³⁷ Nada impede que de acordo com as circunstâncias algumas decisões sejam tomadas na base do consenso e outras com recurso do voto maioritário que obedece a lógica do winner-take-all.

³⁸ Sobre a questão da democracia e boa governação, concordamos com Touraine (1996: 51) quando afirma que todo o reconhecimento dos direitos fundamentais é vazio de conteúdo sempre que não garanta a segurança para todos e não alargue as garantias legais e as intervenções do Estado que protegem os mais fracos. Em

Como vimos anteriormente, a sociedade moçambicana sofreu sérias privações de liberdades no âmbito do regime monopartidário que se seguiu à independência do país. Com o apoio da comunidade internacional foram estabelecidas iniciativas de promoção ao processo da democracia e desenvolvimento. Para maior consistência dessas iniciativas, foi criado, em 1993, um grupo de trabalho com o objetivo de apoiar o processo de reconciliação e educação cívica eleitoral. Posteriormente, de grupo de trabalho para as eleições transformou-se em grupo de apoio à democracia em Moçambique, que passou a coordenar as intervenções dos doadores no processo de consolidação da transição democrática no país.

Dirigido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a composição do grupo envolvia todos os embaixadores e representantes das agências doadoras em Moçambique. Com base nas deliberações deste fórum, a comunidade internacional decidiu apoiar, preferencialmente, a Assembleia da República, a Polícia, o Judiciário, as eleições locais e a identificação civil como meios para assegurar o sucesso do processo democrático. Algum tempo depois, foi decidida a substituição da identificação civil pelos órgãos de informação independentes (Tollenaere, 2006). A sociedade civil foi outra área preferencial que as agências internacionais procuraram fortalecer com recurso aos fundos do sistema da ajuda externa³⁹ cujo significado tratamos em seguida.

3. Ajuda Externa, Cooperação e Sub/desenvolvimento

A política de cooperação internacional remonta ao período após a II Guerra Mundial, quando em 1944, na chamada conferência de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos da América) se decidiu criar duas instituições que se tornaram fundamentais para o sistema internacional de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), vulgarmente conhecido como sistema da ajuda externa (Venâncio, 2009: 117).

países como Moçambique, trata-se duma intervenção estatal que estabeleça um quadro normativo que cria oportunidades para os cidadãos sozinhos ou organizados em associações poderem buscar as liberdades substantivas inerentes ao conceito de desenvolvimento humano.

³⁹ Autores como Howell e Pearce (2001); Carothers e Ottaway (2000); Hearn e Robinson (2000); Kasfir (1998); Van Rooy (1998) debruçaram-se sobre o envolvimento da comunidade internacional no processo de *empowerment* das organizações da sociedade civil. A crença na importância do papel da sociedade civil é tal que os presentes mecanismos de desembolso da ajuda externa requerem que suas organizações participem na elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento. Assim, os governos são obrigados a estabelecer processos formais de consulta, nos quais as organizações da sociedade civil têm a oportunidade de escrutinar políticas públicas antes da comunidade internacional validar a transferência de fundos para os países e projetos em questão. Esta matéria será retomada no capítulo IV.



Figura 1.7. Conferência de Bretton Woods

A ajuda externa, no âmbito das relações internacionais, remete para a transferência de recursos de um país para outro a fim de promover o desenvolvimento do país recetor. Ela envolve um conjunto de recursos humanos, financeiros e materiais que, sob a forma de donativos ou empréstimos, são transferidos para os países necessitados, diretamente pelos organismos estatais do país doador ou, de forma indireta, através dos vários organismos multilaterais financiados pelos países doadores. Neste último caso, através dos vários Bancos Regionais, dos múltiplos organismos das Nações Unidas, da Comissão Europeia, entre outros (Monteiro, 1997).

Em termos oficiais, a ajuda externa constitui uma componente fundamental da cooperação para o desenvolvimento. Entretanto, é importante salientar a diferença entre a cooperação e a ajuda. Enquanto a cooperação encerra uma relação de reciprocidade entre os envolvidos, a ajuda revela um sentido unívoco, onde o doador, teoricamente, não espera qualquer contrapartida por parte do recetor. Dizemos teoricamente porque de acordo com Monteiro (op.cit.) a ajuda externa está sempre a serviço dos interesses próprios dos países doadores⁴⁰. Por exemplo, durante o período da Guerra-fria à ajuda externa do Ocidente se associava um cunho anticomunista. Foi nesta linha de exigências que, como vimos, Moçambique transitou do sistema socialista para o capitalista.

⁴⁰ Como vimos na introdução, dentre vários interesses em jogo, se destacam os de ordem comercial, de política externa e de estratégia militar. Os interesses comerciais remetem para a necessidade dos países doadores arranjam novos mercados e novas áreas de expansão para suas indústrias nacionais. No plano da política externa ajudar também significa presença política, influência económica e até cultural nas regiões recetoras. Por outras palavras, os países doadores aproveitam a ajuda externa para reforçarem e defenderem as suas posições no seio da comunidade internacional. Quanto ao nível estratégico-militar, a ajuda externa pode dar preciosos contributos para a estabilidade dos países doadores. Noutros termos, a presença de um país doador constitui uma “arma” estratégica no âmbito da política internacional.

A respeito dos condicionalismos da ajuda externa, Abrahamsson e Nilsson (1994) relataram o episódio dos interesses políticos da ajuda alimentar internacional. Aquando da catastrófica situação de fome que assolou Moçambique nos anos 1980, o governo formulou repetidos pedidos de apoio à comunidade internacional, que levou mais de um ano até que os primeiros fornecimentos de ajuda de emergência chegassem às populações. O Programa Mundial para a Alimentação, órgão das Nações Unidas, condicionou o seu apoio ao cumprimento das exigências políticas dos EUA. O Governo moçambicano teve que fazer cedências políticas e só assim lhe chegou a “ajuda”⁴¹.

Ademais, tem-se verificado uma discrepância entre retórica e prática nos programas da ajuda externa. Para citar um exemplo, os esforços do Banco Mundial tal como são formulados nos seus relatórios vão no sentido de criar condições para o crescimento económico e redução da pobreza. Assim, a receita prescrita pelo Banco apoia uma estratégia de desenvolvimento que ponha o setor familiar em primeiro lugar, de modo a aumentar o seu grau de ocupação, a sua produtividade e o seu rendimento. Nos termos daquela instituição, estes objetivos devem ser atingidos através da gestão do orçamento geral do Estado de modo a dar prioridade aos setores sociais, agricultura e infraestruturas.

Todavia, como atestam Abrahamsson e Nilsson, desde que Moçambique entrou para o Banco Mundial em 1984 até então foram planeados 15 projetos que envolveram créditos correspondentes a cerca de 600 milhões de dólares. Uma análise detalhada da alocação dessa verba mostra que 35% iriam para a reabilitação macroeconómica, 7% para energia, 10% para reabilitação urbana, 6,5% para o corredor da Beira, 13% para a indústria, 4% para administração pública, 8% para a agricultura, 11% para a educação e 5% para a saúde. Somente 24% da verba iria para os setores a que o Banco Mundial dizia dar prioridade. Entretanto, o que de facto aconteceu mostra que dos 615 milhões planeados somente 282 milhões foram desembolsados. Desse valor 78% destinaram-se ao apoio ao programa de reabilitação económica, 5% foram direcionados para os setores sociais e *nada* foi utilizado para a agricultura (Abrahamsson e Nilsson, 1994: 123).

⁴¹ A título de ilustração, Hanlon (1990:43) relata que um funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Washington expressou-se da seguinte forma: “tornámos bem claro ao governo de Moçambique que a nossa ajuda alimentar é política. Existem sempre condições para a ajuda, apesar de muitas vezes não serem explícitas... Moçambique teve que demonstrar a vontade de mudar a sua política económica para ter melhores relações connosco”.

Quadro 1.1. Planificação e utilização de fundos do Banco Mundial em Moçambique

Rúbrica	Distribuição planeada de verbas		Meios realmente utilizados	
	Milhões (US\$)	(% do total)	Milhões (US\$)	(% do total)
Ajustamento macro-económico	224	36	220	70
Energia	42	7	13	5
Reabilitação urbana	60	10	28	10
Saúde	27	5	3	1
Educação	70	11	13	4
Corredor da Beira	40	6.5	5	2
Indústria	82	13	0	—
Administração pública	21	3.5	0	—
Agricultura	50	8	0	—
Total	616	100	282	100

Fonte: Abrahamsson e Nilsson (1994: 123)

Tal situação ocorreu num contexto em que 85% da população vivia no campo, sendo o campesinato responsável por 70% da produção agrária total; a grande maioria dos 2/3 da população abaixo da linha de pobreza absoluta vivia nas zonas rurais; e, a agricultura e as agroindústrias contribuía com cerca de 50% do PIB e 2/3 das exportações, sendo assim a principal fonte de acumulação económica nacional (Idem). Com base neste quadro que continua atual que implicações podemos derivar do sistema da ajuda externa no país?

3.1. Implicações da Ajuda Externa

Desde a Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos da América entendem que o mundo ficaria mais seguro com o estabelecimento de sistemas democráticos. No período pós Guerra-fria a promoção da democracia passou a figurar como um princípio fundamental da política externa dos Estados Unidos que, como vimos acima, fornecia ajuda externa aos países que aceitassem adotar a democracia para regime político. Através da USAID (agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional) o governo americano desembolsou avultados fundos para o financiamento e promoção do processo de transição democrática em vários países do mundo incluindo Moçambique.

A democracia multipartidária que vigora atualmente no país é assim um importante resultado do sistema da ajuda externa. No entanto, este tem falhado na materialização do prometido desenvolvimento. Como afirmam Hanlon e Smart (2008), a ajuda externa que Moçambique recebe tem contribuído muito pouco para elevar os rendimentos e os padrões de vida da população, sobretudo, nas áreas rurais. Sem negarem os ganhos advindos de

investimentos em certas infraestruturas, os autores constataam que a maioria da população moçambicana continua muito pobre⁴².

Na mesma esteira, Arndt *et. al.* (2006) mostram que a despeito dos resultados alcançados desde o fim do conflito armado, para os quais a ajuda externa jogou um papel fundamental, não há espaço para uma satisfação pois, Moçambique continua um dos países mais pobres do mundo e a sua economia é caracterizada como, na melhor das hipóteses, um incipiente setor privado de negócios⁴³. A população continua maioritariamente rural, dependendo da agricultura de subsistência altamente vulnerável às crises climáticas. Sem contar com os megaprojetos, há uma limitada penetração no mercado mundial e as importações são financiadas pela ajuda externa, o que coloca o país numa situação de extrema dependência⁴⁴.

A Análise Independente da Apropriação e Prestação de Contas no Sistema de Ajuda ao Desenvolvimento feita pelo IPAM (2008) salientou que durante décadas mais de 50% do Orçamento do Estado provinha do financiamento externo. O Estudo de base do MASC (2008) sobre a Monitoria da Governação em Moçambique constatou que devido ao controlo dos recursos orçamentais, os doadores têm contribuído para a deturpação dos mecanismos formais de prestação de contas ao forçarem o governo a ser mais responsável perante eles, ao invés de o ser para os atores institucionais como os órgãos legislativos e os cidadãos em geral⁴⁵. E Macamo (2006) observou que, apesar do regime multipartidário ter aberto espaço para a competição e participação política, as dinâmicas do sistema de tomada de decisões, controlo e verificações ao girarem, regra geral, em torno do governo e da comunidade internacional

⁴² Para mais informação sobre o debate em torno da eficácia ou não da ajuda externa vide: Moyo, Dambisa (2009). *Dead Aid. Why Aid is not Working and how there is another way for Africa*; Calderisi, Robert (2007). *The Trouble with Africa. Why Foreign Aid isn't Working*; Awortwi, Nicholas e Nuvunga, Adriano (ed.)(2008). *Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*.

⁴³ Para um debate alargado sobre os fatores que levam certos países a serem tão pobres enquanto outros ficam muito ricos vide: Landes, David (2005). *A Riqueza e a Pobreza das Nações. Por que são algumas tão ricas e outras tão pobres*.

⁴⁴ Para mais detalhes vide “caráter multidimensional, estrutural e dinâmico da dependência externa em Moçambique (Castel-Branco, 2011). Arndt et.al. (2006), para dar uma ideia do nível de dependência mostra que na década passada, o país recebeu de ajuda pública ao desenvolvimento valores avaliados na ordem de US\$ 65.6 per capita por ano, o correspondente a cerca de 40% da renda nacional.

⁴⁵ Esta questão pode ser explicada pela teoria racional do Principal-Agente, que trataremos com detalhe nos capítulos seguintes, particularmente, nos IV e V.

revela deficiências do sistema democrático no país⁴⁶, facto que tem afetado o processo de desenvolvimento como liberdade e bem-estar.

Genericamente, Nascimento (2008) observa que muitos anos após as independências os países africanos não conseguiram definir e aplicar um modelo próprio de desenvolvimento, situação cuja responsabilidade faz recair principalmente aos governos e suas respetivas elites, mesmo quando existe o peso da influência externa na elaboração e implementação das estratégias económicas⁴⁷. De acordo com o autor, importa mencionar aqui a atitude dos governos que normalmente encaram a ajuda externa e a cooperação técnica como donativos, esquecendo-se que ocorrem custos diretos e indiretos⁴⁸.

A nível externo, no que à cooperação diz respeito, para além das referidas questões geoestratégicas, da estruturação do sistema político-económico mundial e do tipo de relações bilaterais e multilaterais, verifica-se que por cada US\$100 disponibilizados, US\$80 são afetos aos salários dos técnicos expatriados, o que significa que pelo menos 80% dos fundos regressam aos países doadores (Nascimento, 2008; Cf. Bartoli, 1999).

No entender de Nascimento, este facto podia ter levado os países beneficiários a programarem, de forma rigorosa, as modalidades de assistência técnica, de modo a que indo o dinheiro ficasse a capacidade técnica nacional. Noutros termos, a ajuda externa podia ser mais encarada na ótica da constituição de fundos estruturais para o desenvolvimento, fundos capazes de estabelecer setores decisivos como o da valorização dos recursos humanos, o do desenvolvimento tecnológico, o das infraestruturas e redes de comunicação.

Se por um lado os fundos da ajuda externa são desejados pelos governos africanos, algumas exigências que a acompanham criam constrangimentos. Trata-se especificamente das exigências de boa governação, transparência, Direitos Humanos e apoio a uma maior

⁴⁶ Esta situação banaliza o protagonismo político, eclipsa o sentido de cidadania e avilta a dignidade do povo ao relegá-lo para um plano marginal do processo de tomada de decisões sobre questões nacionais que lhes dizem diretamente respeito. Mas sobre quem recai a principal responsabilidade pela manutenção do quadro? Recairá sobre o Governo do dia? Sobre as agências doadoras da comunidade internacional? Ou sobre os próprios cidadãos moçambicanos?

⁴⁷ Trata-se aqui do peso relevante tanto das escolhas e padrões definidos durante a colonização, como dos modelos que de forma mais ou menos explícita o Norte “exportou” para África no contexto da complexa geoestratégia da “guerra-fria” (o modelo liberal capitalista contra o socialista), assim como as subsequentes políticas de cooperação internacional e da chamada ajuda pública ao desenvolvimento.

⁴⁸ Os custos diretos derivam da circunstância de uma parte significativa dessa ajuda ser concedida a título de empréstimos, reembolsáveis num prazo mais ou menos alargado, e os indiretos estão relacionados com o alojamento dos expatriados, seus salários e benefícios, e custos de oportunidade decorrentes de alternativas de aplicação dos fundos da ajuda, provavelmente, mais consentâneas com um desenvolvimento sustentável.

participação da sociedade civil na gestão da coisa pública (Dias, 2011). Implícito a este condicionalismo está a ideia de que a governação democrática com aquelas características reduz a pobreza e promove o desenvolvimento, pressupostos que discutimos em seguida⁴⁹.

3.2. Democratizar para Desenvolver ou o Inverso?

A questão da relação entre os processos da democracia e do desenvolvimento tem dividido académicos, políticos e a opinião pública em três grupos. O primeiro defende que a democracia e o desenvolvimento não podem realizar-se simultaneamente em países pobres. Como escreveu Emmanuel Manyasa, “this school of thought apparently subscribes to the utilitarian view of democracy. They consider the benefits of democracy (such as freedom of expression, the right to a fair wage and decent working conditions, and rule of law) purely for their consumptive value and treat them as luxury goods whose consumption should be the privilege of those in industrialized societies” (Manyasa, 2008: 29).

Os que partilham desta linha de pensamento entendem que a democracia deve ser retardada até que o desenvolvimento seja realizado. Estes subscrevem a noção de que o crescimento económico é uma tarefa árdua que seria fatalmente estrangida num ambiente em que os direitos humanos e liberdades fossem preservados nos termos ditados pelos princípios democráticos. Este grupo considera assim prematura a democracia em África por entender que aquela cria uma difusão do poder que complica e torna moroso o processo de tomada de decisões – um luxo que os países pobres não podem sustentar. Entendem também que o projeto de democratização desvia os escassos recursos que poderiam ser alocados em áreas mais produtivas e apresentam a China como exemplo que consubstancia as suas ideias⁵⁰.

O segundo grupo defende que a democracia tem um valor fundamental sem o qual o desenvolvimento humano não é possível. Esta posição argumenta que a democracia confere legitimidade aos governos, tornando-os efetivos. E a efetividade governamental joga um papel relevante no processo de desenvolvimento humano seja propiciando um quadro legal e

⁴⁹ Este debate é bem tratado em 21 artigos do livro *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*. Edited by: Khabele Matlosa, Kwesi Kwaa Prah, Bertha Chiroro and Lucien Toulou (2008).

⁵⁰Gellner (1995) afirma que o calculismo frio dos chineses, traduzido na ideia de que a melhoria económica deve vir antes e de que as mudanças políticas devem esperar (se é que alguma vez se produzirão), apesar de não despertar simpatias pode ser a estratégia correta na medida em que, um país próspero e em crescimento visível pode acabar por se liberalizar impunemente, ao passo que a liberalização num período de deterioração económica e de crise acabará por ser contraproducente, podendo conduzir a um novo tipo de ditadura.

normativo favorável ao usufruto das liberdades substantivas seja promovendo a participação ativa dos agentes de desenvolvimento.

Democracy also provides an opportunity for the citizens to participate in their governance. This in turn strengthens the bond between the government and the governed, thereby enhancing mobilization of both human and other resources for development. A strong bond also guarantees a country a prolonged period of peace and political stability needed for it to reap the long-term benefits of development initiatives. This school of thought is growing both in size and voice across the African continent as more and more countries succumb to both domestic and international pressure to democratize (Manyasa, 2008: 29).

O terceiro e último grupo, que subscrevemos, entende haver uma dupla causalidade entre democracia e desenvolvimento. Este reconhece o valor instrumental da democracia na promoção do desenvolvimento, mas tem também consciência de que o estabelecimento da democracia requer elevados gastos e sacrifícios individuais (Ake, 1994; Olson, 1993; Nyong'o, 2007; apud. Manyasa, 2008). Nos termos de Manyasa, “institutionalizing democracy is even more arduous and expensive. If the democratic project is not properly funded, then the risk of collapse is usually rife. Besides, people get impatient easily if democracy is slow, as it usually is (DFID, 2007), in delivering on its promises of liberty and prosperity. This school of thought is gaining ground as it builds on the various lessons learned across the continent and beyond” (Manyasa, 2008: 29).

De acordo com as análises de Muller (1988), as instituições democráticas quando bem estabelecidas ao longo do tempo são potenciais redutoras de desigualdades de renda. E a redução destas constitui um elemento importante para o desenvolvimento económico (Seers, 1969; Sen, 1999; Sachs, 2005). Altos níveis de desigualdade de renda, pelo contrário, minam a democracia e podem conduzir ao seu colapso e ao surgimento de regimes autoritários.

A democracia tem impacto sobre os níveis de desigualdade através de mecanismos de intervenção. Tais mecanismos incluem a formação de sindicatos e o desenvolvimento de partidos socialistas que lutam por políticas igualitárias (Muller, 1988; Nyong'o, 1989). Fortes sindicatos podem ocasionar a redução das desigualdades de renda através da redistribuição do poder entre os proprietários do capital e os trabalhadores. A redistribuição cria oportunidades para estes últimos regatearem salários justos que tem efeito na redução do número de trabalhadores pobres, facto que favorece o processo de desenvolvimento⁵¹.

⁵¹ Olson (1993) considera a democracia e os direitos individuais de propriedade como interligados. Ele argumenta que o sistema judiciário independente, o respeito pela lei, os direitos individuais que são

Mas o que dizer da busca do desenvolvimento sem democracia?

Depois da vaga neo-liberal dos anos 80, quando prevaleceram essencialmente os programas de estabilização e ajustamento estrutural desprovidos de preocupações sociais, a imposição de condições de caráter mais “sociopolítico”, associadas ao modelo de governação de tipo democrático-ocidental, foi-se afirmando com cada vez mais força ao longo dos anos noventa por parte dos parceiros ocidentais.

Porém, enquanto os Estados africanos se debatiam com as exigências ocidentais por mais democracia como condição para o desenvolvimento, surgiram nos anos 2000 “novos” parceiros internacionais, essencialmente asiáticos, que seduzidos pelos recursos e matérias-primas africanas e pressionados pelas suas próprias necessidades de crescimento, apresentam-se desprovidos de condicionalismos e dispostos a oferecer aos países africanos uma cooperação alternativa ao sistema de ajuda externa do Ocidente.

De acordo com Nascimento, de 2006 em diante, o aspeto de maior destaque para muitas das economias africanas tem sido o forte crescimento da procura de produtos energéticos por parte da China e da Índia. As suas necessidades são imensas em petróleo, gás e minerais diversos, tendo reflexo no aumento dos preços nas principais praças comerciais do mundo⁵². A China apresenta-se claramente como o líder deste processo dominando o comércio com África. Em 2005, setecentas empresas chinesas estavam em grande atividade em quarenta e nove países do continente africano (Nascimento, 2008: 235/8). Na atualidade, cerca de três mil empresas chinesas operam em praticamente todo o continente.

A penetração da China, entre outros membros dos BRICS⁵³, em África constitui para todos os efeitos uma autêntica onda de choque não só a nível do continente, mas também da economia mundial. A forte aproximação política e económica entre a África e a Ásia produz necessariamente uma alteração do relacionamento de África com a Europa e os Estados Unidos, que por muito tempo gozaram do estatuto de principais parceiros de cooperação.

necessários para a sustentabilidade democrática são também requeridos para a segurança da propriedade e dos contratos. As vantagens económicas daqui decorrentes são enormes.

⁵² A subida dos preços das *basic commodities* teve efeitos contraditórios nas economias africanas. Enquanto aquelas que produzem essas *commodities* viram as suas receitas aumentar em largas dezenas de milhões de dólares, as restantes viram-se a braços com custos mais elevados de produção por via do aumento dos custos energéticos, redução de reservas cambiais e aumento dos preços internos – inflação.

⁵³ Bloco das designadas maiores economias emergentes que envolvem, na ordem da sigla, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.



Figura 1.8. Presidentes do bloco emergente (BRICS) em cimeira na África do Sul

O modelo asiático de ajuda-negócio “sem condicionalismos” expõe igualmente um modelo de desenvolvimento característico da Ásia e que encerra um conceito diferente do papel do Estado na promoção do desenvolvimento económico e dos negócios: o Estado desenvolvimentista autoritário (Nascimento, 2008: 238/40). Para Nascimento, este modelo acaba por ser apelativo para muitos países africanos que também têm uma grande tradição de autoritarismo. Estes podem querer aliar sua visão autoritária com as exigências universais por crescimento económico, perpetuando o *status quo* político num novo contexto económico que, pelo menos em parte, reduza a pobreza.

Do ponto de vista de muitos líderes africanos, o “Estado desenvolvimentista autoritário” ajudaria a resolver muitos dos seus habituais problemas. Assim, o modelo chinês de “um país dois sistemas” torna-se tentador pois, a ausência de oposição efetiva e de sociedade civil seria reconfortante para seus regimes. A possibilidade de criar maiores resistências e defesas contra as tentativas constantes de “ingerência” e críticas do Ocidente sobre os Direitos Humanos faria também o agrado dos autoritários (Idem).

Nos termos de Muhumuza, “whereas China’s resurging interest in Africa should be welcomed, especially given its associated economic benefits, its political implications must be carefully considered. More specifically, China’s principles of ‘no strings attached’ aid and ‘non-interference in the internal affairs’ of African states may undermine the on-going democratic transitions” (Mahumuza, 2008: 380).

Contra o condicionalismo ocidental por maior transparência, boa governação, *accountability* e participação das organizações da sociedade civil como elementos necessários no processo de desenvolvimento, os defensores do “modelo asiático” contrapõem com o

argumento de que não se pode afirmar que o desenvolvimento tenha por pressupostos aquelas condições, uma vez que historicamente tal não aconteceu na Ásia e nem sequer no Ocidente (Cf. Matlosa, Prah, Chiroro and Toulou, 2008; Hanlon & Smart, 2008; Macamo, 2006).

Como igualmente observou Chabal (2009), embora muitos estudos tenham colocado uma relação causal entre democracia e desenvolvimento, é impossível demonstrar que o sistema regular de eleições multipartidárias conduz à mais desenvolvimento do que outras formas de organização política. Ademais, as lições da história não sustentam tal colocação pois, a democracia que se vive na Europa foi o resultado e não a pré-condição do desenvolvimento. No sudoeste asiático, altos níveis de crescimento económico foram atingidos em diversos países autoritários (Korea do Sul, Taiwan, Singapura e Malásia). Aqui também foi a emergência da classe média possibilitada pelo crescimento económico, o fator que estimulou crescentes insistências para mais democratização. E Gellner (1995) constata que o desenvolvimento chinês está sendo processado não pela via do regime político democrático.

Os adeptos do “Estado desenvolvimentista autoritário” consideram assim que para as economias menos avançadas, no atual contexto da economia mundial e das regras dominantes a nível do comércio internacional, somente uma política gizada centralmente com várias medidas autoritárias e impositivas, acompanhadas de certo protecionismo, poderão tentar equilibrar a desvantagem existente e, dessa forma, desencadear um processo efetivo de desenvolvimento (Cf. Manyasa, 2008).

Entretanto, de acordo com Nascimento (2008), o modelo do “Estado desenvolvimentista autoritário” implica uma liderança com forte consciência pública, uma estratégia de desenvolvimento clara, uma hierarquia de objetivos bem definida e forte sentido de Estado, ou seja, alguma espécie de governação autoritária “iluminada” de conhecimento técnico-científico, vontade férrea de fazer crescer a economia e espírito pátrio. Será que estas características podem ser encontradas em muitos regimes autoritários africanos?

A questão central consiste em compreender que tipo de sociedade se quer construir e de se ter a noção de que o contexto histórico-social do *take-off* das economias ocidentais e asiáticas foi diferente do contexto atual e, especialmente, do contexto político-económico e *background* dos países africanos. Existe um enorme défice em termos de conhecimento técnico-científico na maioria destes países que têm investido muito pouco na educação. Ademais, por um lado, há que reconhecer a longa tradição de fraca consciência cívica, má gestão do erário público e frágil sentimento pátrio (Nascimento, 2008). Por outro, a história lembra que certas vanguardas autoritárias “iluminadas” (do Bloco de Leste e da União Soviética, em particular) conseguiram, no início, resultados económicos interessantes em termos de crescimento a curto

e médio prazo, mas acabaram por conduzir à falência no longo prazo, sobrando o autoritarismo e a repressão. Nestes termos, entendemos que a aposta na democracia e na sociedade civil poderá ser um importante investimento no processo de criação duma sociedade cujos cidadãos interpelam livremente a governação, fiscalizam a gestão dos recursos públicos e cooperam na busca do seu desenvolvimento.

Os antecedentes de Moçambique revelam que na primeira década do período pós-independência projetos de desenvolvimento e bem-estar popular foram traçados e conduzidos por um regime intolerante às liberdades democráticas. Atualmente verifica-se algo inverso. Desde os anos 1990 tem-se observado a liberalização do sistema político e o estabelecimento duma democracia multipartidária que, entretanto, não promove o desenvolvimento. A análise desta matéria remete para as agendas do “nacionalismo económico”, por um lado, e as do “liberalismo económico”, por outro.

O nacionalismo económico que se estabeleceu no país no âmbito do regime socialista promovia a intervenção estatal na medida em que via no Estado um agente fundamental no processo de desenvolvimento. As políticas públicas do período imediatamente a seguir a independência que visavam acabar com o subdesenvolvimento em Moçambique na década de 1980 expressam as pretensões desta corrente. O fracasso deste projeto e a crise socioeconómica que o acompanhou abriu espaço para o paradigma do liberalismo económico que minimiza o Estado e define o mercado como agente primordial do processo de desenvolvimento. Volvidas cerca de três décadas verificamos igualmente que as forças do mercado não têm conseguido realizar o prometido desenvolvimento nacional.

Como defende Khabele Matlosa,

In a word, it may not be possible for Africa to achieve development without democracy and the reverse is also true. It may become impossible for Africa to achieve sustainable democracy without meaningful development that positively changes the daily livelihoods of ordinary people living in poverty-ravage villages. Therefore, striving for the achievement of democracy and development simultaneously in Africa requires, of necessity, the existence of an institutionalized democratic developmental state (Matlosa, 2008: 70).

Neste quadro, ao contrário das exigências do liberalismo económico, defendemos que para a realização do desenvolvimento humano em Moçambique torna-se necessário um Estado desenvolvimentista que ultrapasse a mera função de regulador do mercado. E ao contrário do nacionalismo económico do período pós-independência, entendemos que, para maior legitimidade, credibilidade e eficácia, o Estado desenvolvimentista precisa de ser democrático

e munido de governantes que cultivam a ética de responsabilidade pública. Esta base constitui uma condição necessária para a mobilização da sociedade civil e de outros agentes fundamentais no processo de cooperação para o desenvolvimento.

3.3. Sociedade Civil, Cooperação e Sub/desenvolvimento

A intervenção da sociedade civil no processo de cooperação para o desenvolvimento humano levanta uma questão de valores que precisamos tomar em consideração. De acordo com Lopes, os grandes momentos da história estão marcados precisamente por terem trazido, mais do que acontecimentos de monta, uma discussão dos princípios éticos das sociedades. Num mundo em que os homens podem se armar e obter informações com intenções nocivas e letais, há questões que se colocam imediatamente: não estará nossa crise de segurança relacionada com nossa crise de solidariedade?⁵⁴ Não estarão nossos princípios de liberdades individuais distorcidos no básico respeito à diferença? Onde se coloca o limite ao individual? (Lopes, 2005: 24/5).

A evolução do conceito de desenvolvimento tem muito a ver com tais interrogações, entre outras. Durante décadas criaram-se enormes expectativas de propagação de uma regulação internacional baseada na justiça e no direito⁵⁵, consagrados por uma panóplia de instrumentos jurídicos. O princípio de soberania serviu de base para as relações internacionais e o de mercado orientou as receitas desenvolvimentistas, com maior ou menor presença do Estado, segundo vários modelos. Os organismos internacionais, os agentes reguladores de uma governabilidade mundial, serviram de árbitros para a construção do edifício que tinha na Declaração Universal dos Direitos Humanos a sua base ética e moral (Idem). É nesta base ética e moral que entendemos fazer sentido buscar princípios de cooperação para o desenvolvimento humano em Moçambique.

O desenvolvimento é um daqueles conceitos que se prestam a várias interpretações, consoante o papel, o estatuto, a posição social ou a organização de filiação e o sistema de valores de cada entidade singular ou coletiva. Assim, de acordo com Milando, noções como “sociedade civil”, “desenvolvimento institucional”, “criação de capacidades”, *empowerment*,

⁵⁴ No livro “A Solidariedade. Laços de Sangue, Laços de Razão”, o sociólogo Jean Duvignaud (1986) se debruça sobre a solidariedade a partir duma dupla interrogação: será a solidariedade um conceito novo? De que forma é que esta “ideia-força” se tornou uma aposta política primordial para a sociedade atual?

⁵⁵ Na obra “A Era dos Direitos”, Norberto Bobbio (2004) defende que a garantia e promoção dos direitos humanos – o direito à vida; os direitos às liberdades fundamentais; os direitos sociais que asseguram a sobrevivência – ajudam a enfrentar as tensões que levam à guerra e ao terrorismo. Bobbio ressalta os valores da igualdade e da liberdade que permeiam a sua conceção de governação democrática.

“pobreza”, “boa governação”, “participação”, entre outros, podem ter um sem-número de aceções em função das características dos atores sociais implicados, da racionalidade em presença e da conjuntura política, económica e social. Os valores de cada indivíduo ou instituição interferem no tipo de significados que são atribuídos aos conceitos ligados ao processo de desenvolvimento (Milando, 2005: 33).

Efetivamente, o desenvolvimento representa coisas diferentes para pessoas diferentes e está carregado de referências ideológicas, que se manifestam sob a forma de fé, de ciência ou dos dois simultaneamente. Não tem um significado preciso ou um sentido que possa ser genericamente aceite. Para alguns autores, o desenvolvimento se expressa em termos de crescimento económico, isto é, aumento da produtividade, progresso tecnológico e industrialização. Nesta perspetiva, existem teóricos que entendem que na definição do desenvolvimento só devem constar fatores económicos⁵⁶.

Os críticos desta perspetiva argumentam que o facto de se ter considerado a base económica o centro da atividade humana e o principal suporte do desenvolvimento traduziu-se num excessivo “economicismo”. Centrado no capital económico, este tipo de desenvolvimento tem contribuído para a melhoria das condições materiais de vida de algumas (poucas) pessoas, incrementando os seus talentos, capacidade e habilidades mas, ao mesmo tempo, tem sido ineficaz na promoção do bem-estar da esmagadora maioria da população. Esta visão desenvolvimentista é considerada uma redução do conceito de desenvolvimento à mera produção de riquezas materiais, através da ciência e da tecnologia, acompanhadas pela visão de que o desenvolvimento é aplicável e necessário a todas as sociedades⁵⁷.

Uma outra interpretação do desenvolvimento enfatiza padrões de vida como redução da pobreza, distribuição equitativa de rendimentos, baixa mortalidade infantil, aumento da esperança de vida, acesso à educação, ao emprego e à habitação. Assim visto, o desenvolvimento é um estado de bem-estar social generalizado, no qual a maioria das pessoas desfruta das condições essenciais da vida e está relativamente livre de doenças, analfabetismo, insegurança, exploração e opressão⁵⁸.

Existe igualmente uma conceção do desenvolvimento que, sem negligenciar os fatores materiais, centra-se sobretudo no potencial e nas capacidades do indivíduo e na sua interação com os seus semelhantes e grupos sociais. Nesta perspetiva, o desenvolvimento passa a ser o processo de multiplicação das capacidades humanas e de promoção de um funcionamento

⁵⁶ Cf. Berger (1992); Ghai (1990); Apter (1987); apud. Milando (2005).

⁵⁷ Amaro (1990); Oakley *et. al.* (1991); Mshana (1992); apud. Milando (2005).

⁵⁸ Midgley (1988); Apud. Milando (2005).

harmonioso das instituições e organizações sociais. Por outras palavras, o desenvolvimento é visto como a ampliação da compreensão dos processos sociais, económicos e políticos, a elevação da competência em relação à análise e solução dos problemas da vida quotidiana, a restauração da dignidade humana e a interação com outros grupos sociais, na base do respeito mútuo e da igualdade⁵⁹.

Inscvem-se neste quadro analítico os que sublinham que os seres humanos nascem com capacidades potenciais e que o objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente no qual todas as pessoas se possam afirmar, assim como ampliar as suas oportunidades. Igualmente, posicionam-se aqui todos aqueles que veem o desenvolvimento como o processo de alargamento do leque de escolhas disponíveis aos indivíduos e às sociedades. Neste último caso, as escolhas são vistas como conjuntos de alternativas articuladas entre si e atinentes ao exercício da vida individual e/ou coletiva. A principal diferença entre esta definição e as outras é o facto de, nesta última, não ser especificada a direção do desenvolvimento, sendo uma consequência das escolhas feitas pelas próprias pessoas envolvidas⁶⁰.

No contexto histórico em que “as lutas de libertação nacional” mobilizavam, com veemência, as atenções da “comunidade internacional”, o conceito de desenvolvimento também contemplou estes ideais. Desenvolvimento era então visto como o processo de libertação das pessoas do jugo colonial e da dominação imperialista, assegurando-lhes o direito à sua autodeterminação⁶¹.

Existem igualmente os que entendem o desenvolvimento como uma condição existencial humana; uma força propulsiva da autorrealização que pode ser articulada numa trilogia aritmética que combine o “ser mais” com o “ter mais” e o “fazer mais”. “Ser mais” exprimiria os fatores culturais do desenvolvimento, apreendidos a partir do complexo sistema de valores das sociedades humanas; o “ter mais” seria a satisfação material progressiva, que não sobrealimentasse o consumismo nem desequilibrasse o ambiente ecológico; e o “fazer mais” seria a dinâmica produtiva e institucional que criasse ocupações condignas e postos de trabalho para a população (Milando, 2005: 33/5).

Assim visto, o desenvolvimento não é parcial e sim integral, compreendendo variadíssimas dimensões, entre as quais os direitos humanos, o meio ambiente, o crescimento populacional, os índices de alfabetização e de saúde, a distribuição de rendimentos e os padrões de comércio. Neste prisma de integridade e complexidade, indicadores plurais e subjetivos são

⁵⁹ Ghai (1990); Apud. Milando (2005).

⁶⁰ PNUD (1994); Apter (1987); Knippenberg e Schuurma (1994); apud. Milando (2005).

⁶¹ Midgley (1988); apud. Milando (2005).

chamados para a concepção do desenvolvimento que nos termos de Sen (2003) consiste fundamentalmente na articulação entre autonomia individual e compromisso social na busca dum quadro normativo que garanta o gozo efetivo das liberdades substantivas.

Na análise do processo de desenvolvimento em países africanos pobres como Moçambique, por exemplo, nota-se a prevalência da cooperação com a comunidade internacional através do sistema da ajuda externa. Duas posições desavindas têm abordado o sentido da relação entre a referida cooperação e o processo de desenvolvimento⁶².

Por um lado, temos os que como Sachs (2005) defendem que os países pobres só poderão lograr o desenvolvimento se se beneficiarem da cooperação através da ajuda externa e que é uma obrigação moral a assistência dos países ricos nesse sentido. Posições desta natureza têm os seus pressupostos na teoria do “círculo vicioso da pobreza”, segundo a qual um país pobre se manterá pobre permanentemente a menos que receba uma ajuda externa pois, a pobreza implica uma capacidade de poupança e de investimento desprezável e, conseqüentemente, a impossibilidade de assegurar um aumento de produtividade. Não podendo a produtividade aumentar, a pobreza persiste⁶³.

Em contraposição, apresentam-se autores como Hanlon e Smart (2008) que colocam sérias reservas em relação a efetividade do papel da cooperação alicerçada na ajuda externa para o desenvolvimento dos mais pobres. Reservas desta natureza foram bastante discutidas por cientistas sociais latino-americanos, no âmbito da teoria da dependência. Em termos gerais, os “dependentistas” argumentam que o sistema capitalista global opera ativamente para subdesenvolver os países pobres em proveito próprio e que, por isso, os pobres não lograriam nenhum desenvolvimento genuíno no âmbito das diretrizes daquele sistema (Sklair, 1995). Apesar de algumas imprecisões analíticas, como veremos adiante, os teóricos da dependência oferecem reflexões que se afiguram relevantes para a discussão da matéria em questão.

3.3.1. Os Dependendistas e a Problemática do Sub/desenvolvimento

Os defensores da teoria da dependência desdobram-se em três perspectivas que são a do *Subdesenvolvimento Dependente*, do *Desenvolvimento Dependente* e da *Reversão da Dependência* (Sklair, 1995). De uma forma geral, eles argumentam que o sistema capitalista global, ampla mas não exclusivamente através das corporações transnacionais, opera

⁶² A respeito deste debate, os livros “Cooperação e Desenvolvimento. A Agenda Emergente para o Novo Milênio” de Carlos Lopes (2005) e “Cooperação sem Desenvolvimento” de João Milando (2005) são bastante sugestivos.

⁶³ Boudon (1990) observou que as teorias de desenvolvimento baseadas nesta ideia buscam, em geral, leis estruturais acreditando que elas possibilitam a mudança da sorte dos países pobres.

ativamente para subdesenvolver o Terceiro Mundo, e que nenhum crescimento genuíno era possível enquanto sobrevivesse este sistema.

De acordo com Macamo (2005), faz sentido pressupor que a dependência seja o resultado de constrangimentos estruturais mais do que duma incapacidade congénita dos países em questão. Sendo que nos termos da escola da dependência é praticamente impossível que um país pobre consiga sair dessa condição, uma vez que isso não consta dos planos da estrutura económica capitalista internacional, que explicação se pode dar aos casos de desenvolvimento de países como a Malásia, Indonésia, Singapura, Coreia do Sul?

A aceitação muito difundida de uma nova nomenclatura para estes – países em desenvolvimento recente (PDRs) – foi indubitavelmente um reconhecimento implícito da impropriedade da versão de Frank (1984) que defendia no âmbito da teoria da dependência a perspectiva de que o sistema capitalista simplesmente criava condições para o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. Nesta ordem de ideias, o capitalismo permitia no máximo um pequeno grau de desenvolvimento encravado, aquele que reproduz a exploração do “primeiro mundo” dentro do “terceiro mundo”.

Outros escritores na tradição da dependência notaram tal impropriedade, mas não descartaram inteiramente a sua abordagem dependentista. Assim, Cardoso denominou de “industrialização dependente associada” o que era simplesmente “desenvolvimento” para os pragmatistas (Cardoso e Faletto, 1979) e que nas mãos de Evans (1979) isto evoluiu para uma teoria mais geral de “desenvolvimento dependente”.

Os teóricos do “desenvolvimento dependente” reconheciam o desenvolvimento capitalista no Terceiro Mundo, mas um desenvolvimento peculiar, ou seja, um desenvolvimento que dependia de ligações com os países capitalistas. A este respeito, os críticos afirmam que a ideia de “desenvolvimento dependente” parece inteiramente *ad hoc*, introduzida simplesmente para explicar satisfatoriamente fenómenos que a teoria da dependência tende a excluir.

Entretanto, a perspectiva da “reversão da dependência” apresenta-se como uma saída do impasse. Ela sugere que certos países pobres, ou setores institucionais dentro deles, que estiveram um dia em situação de dependência, podem reverter sua desvantagem prévia. Tal seria o caso dos “tigres asiáticos”. Todavia, para a teoria da modernização, que veremos a seguir, a reversão da dependência e a passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento pressupõe a mudança de valores e atitudes.

3.3.2. O Sub/desenvolvimento na Perspetiva Teórica da Modernização

As teorias da modernização justificam as posições dos países desenvolvidos, por um lado, e subdesenvolvidos, por outro, com base na distinção entre o *tradicional e o moderno*. A ideia central da teoria é que o desenvolvimento gira em torno da questão de atitudes e valores. Assim, as sociedades tradicionais seriam regidas por indivíduos de pensamento retrógrado, aqueles que só olham para dentro, não preparados para inovar e influenciados pela magia e religião. Pelo contrário, as sociedades modernas seriam regidas por indivíduos de pensamento proactivo, aqueles que olham para fora, ávidos por experimentar coisas novas, influenciados pelo pensamento racional (Sklair, 1995).

A teoria da modernização confronta-se, no entanto, com dois problemas que fragilizam a sua credibilidade. O primeiro é que a distinção entre *tradicional e moderno* é muito crua para ser útil teoricamente. As fronteiras entre o tradicional e o moderno são tão imprecisas que tornam sua distinção bastante polémica⁶⁴. O segundo problema é que a teoria da modernização tende a ignorar o papel que exercem os agentes e outros interesses em jogo na promoção ou inibição do desenvolvimento. A este respeito, destacamos a reflexão que Castel-Branco (2008) faz sobre o significado da mudança.

A mudança implica incerteza, desafio e algum grau de tensão com os interesses e relações de poder estabelecidos. Tudo isto depende também do grau e natureza da mudança, e da organização e capacidade de resistência das instituições e grupos de interesse. Nestes termos, de acordo com Castel-Branco, sendo o processo de desenvolvimento um processo de mudança e transformação social, a sua promoção ou bloqueio não se reduz a uma simples questão de valores “tradicionalistas” ou “modernos”.

A perspetiva neo-evolucionista está geralmente associada à teoria da modernização. O neo-evolucionismo proporciona um contexto histórico para a análise das sociedades tradicionais e modernas, no sentido de que as sociedades modernas evoluem a partir das tradicionais através dos processos de diferenciação social. Diferentemente do evolucionismo do século XIX que afirmava existir um único caminho através do qual as sociedades evoluiriam (geralmente do estado primitivo para o civilizado), facto que passou a ser considerado inaceitável, o neo-evolucionismo rejeita este dogma unilinear e argumenta que há vários caminhos possíveis do tradicional ao moderno, apesar de haver uma forte suposição de que a estrada capitalista via democracia pluralista resultando em algo como os Estados Unidos da América ou a Europa ocidental contemporânea é a melhor e mais eficiente de todas as alternativas (Sklair, 2005).

⁶⁴ Hobsbawm, Eric e Terence Ranger (1984), tratam esta matéria em *A Invenção das Tradições*.

Na perspectiva hegemônica ocidental, os países pobres precisam de ser desenvolvidos ao seu estilo e por isso justifica-se a doação de recursos para o efeito. A ajuda externa envolvendo recursos financeiros, materiais, humanos e prescrições são assim definidos nas capitais do Ocidente e drenados para os países necessitados. Neste prisma, verificam-se as inúmeras exigências como a liberalização do mercado, limite na dimensão do aparelho do Estado, privatização dos bancos, introdução do imposto sobre valor acrescentado, e assim por diante. Ademais, num ano o enfoque pode ser para o género ou ambiente, nos meses posteriores para a boa governação e depois para violência doméstica, terceira idade ou HIV/SIDA, tudo feito na lógica das conveniências das agências doadoras.

Hanlon e Smart (2008) denunciam e criticam este tipo de imposições que consubstanciam as concepções neo-evolucionistas. No seu estudo observam que muitos dos que trabalham para a indústria da ajuda em Moçambique acreditam firmemente que os povos pobres e seus governos têm crenças retrógradas que devem ser mudadas, e que estas mudanças são difíceis de concretizar porque as crenças são sinceras. Na sequência, os autores sugerem uma viragem do telescópio de modo a que se possa aventar a possibilidade de haver funcionários da indústria da ajuda e das instituições de Bretton Woods que estão enganados na maneira como pensam que devem ajudar. Mas, de tão convictos, tais funcionários chegam a interpretar mal e distorcer investigações que desafiam as suas concepções desenvolvimentistas.

Na mesma linha de pensamento, Milano observa que na visão predominante das teorias de desenvolvimento, as adversidades deste processo são consideradas uma disfunção das sociedades a que se destinam as “ajudas” (Milano, 2005: 23). Noutros termos, como notam Hanlon e Smart (2008), apresenta-se aqui a ideia de que a não observância do desenvolvimento apesar da cooperação que vigora há décadas é um problema que deriva dos fatores organizacionais e operacionais internos dos países recetores da “ajuda externa”. Sem se identificar com as teorias da dependência relativamente às suas alegadas causas do “subdesenvolvimento”, mas seguindo de perto as ideias da globalização, ou melhor da glocalização⁶⁵, Milano (2005: 24) entende que a prevalência da pobreza naqueles países é uma consequência direta ou indireta dos relapsos da indústria da ajuda externa que promove cooperação sem desenvolvimento.

⁶⁵ Traduzido do inglês (*glocalization*), este neologismo abarca simultaneamente a globalização e a localização como dois processos em permanente interação dialética que não podem ser analisados isoladamente um do outro (Milano, 2005).

3.3.3. Relapsos do Sistema de Cooperação para o Sub/desenvolvimento

De acordo com Lopes, pesquisas realizadas para o projeto “Reformando a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento de Capacidades” confirmam que muitas das recomendações visando a reelaboração dos princípios da cooperação para o desenvolvimento não foram implementadas, e que vários problemas prevalecem. Assim, a cooperação técnica continua a ser frequentemente criticada por, entre outros,

- i) Minar a capacidade local: em vez de ajudar a construir instituições sustentáveis e outras capacidades, a cooperação técnica tende a substituir ou inibir alternativas locais;
- ii) Distorcer prioridades: o financiamento para cooperação técnica geralmente contorna os processos normais e escapa da disciplina de definição de prioridades das avaliações formais;
- iii) Escolher atividades mirabolantes: os doadores geralmente escolhem as atividades de apelo mais visível aos eleitores do seu país de origem, deixando de parte atividades menos visíveis mas de extrema importância para o desenvolvimento;
- iv) Fragmentar o financiamento: cada doador envia seu próprio pacote de financiamento e de outros recursos para programas individuais, e exige procedimentos, formatos e padrões de relatórios distintos que, regra geral, consomem imenso tempo e recursos aos beneficiários;
- v) Usar *tied aid*: os doadores geralmente exigem que se comprem bens e se contratem especialistas do país doador, apesar de ser muito mais barato contratá-los em outro lugar;
- vi) Se fixar em metas: os doadores preferem atividades que mostrem perfis claros e resultados tangíveis. O desenvolvimento de capacidades humanas tende a ser negligenciado;
- vii) Ignorar os anseios locais: os doadores prestam pouca atenção às comunidades que irão se beneficiar dos projetos de desenvolvimento, às autoridades locais, associações comunitárias, entre outras organizações da sociedade civil que deveriam fortalecer a fundação sobre a qual capacidades locais mais fortes se desenvolveriam (Lopes, 2005: 84/5).

Por que esses problemas antigos persistem?

Para responder a esta questão precisamos examinar os pressupostos básicos que dão suporte ao antigo modelo de cooperação técnica, que permanece inalterado até hoje. Noutros termos, há que interpelar a natureza do desenvolvimento que se pretende implementar, o papel que se atribui à capacidade humana dentro do desenvolvimento local, o sentido das relações de poder que se estabelecem entre os doadores e os recetores.

Os relapsos do modelo de cooperação vigente baseiam-se em dois pressupostos equivocados. O primeiro é a crença de que é possível simplesmente ignorar as capacidades existentes nos países em desenvolvimento e substituí-las por conhecimento e por sistemas produzidos em outros lugares, uma forma de desenvolvimento como substituição em vez de

desenvolvimento como transformação. O segundo pressuposto tem a ver com a assimetria da relação entre doador e recetor, onde o doador controla todo o processo e retoricamente afirma que os recetores são seus “parceiros de cooperação” (Lopes, 2005).

Enfim, defendemos a ideia de que os moçambicanos precisam de analisar criticamente os pressupostos da cooperação que vigoram no sistema da ajuda externa, assumir protagonismo e usar a arena pública para debater objetivamente as condições de possibilidade do seu desenvolvimento humano, tendo em conta em primeiro plano as capacidades endógenas⁶⁶. Este exercício democrático sai reforçado com o maior envolvimento da sociedade civil, conceito cujos contornos teóricos e empíricos debatemos no capítulo seguinte.

⁶⁶ A maioria dos países e sociedades evoluiu de maneira orgânica, seguindo sua própria lógica e se firmando com os próprios recursos e força. Assim, supor que os países em desenvolvimento com capacidades frágeis possam simplesmente começar de novo a partir dos modelos de outros países é desdenhar da história. De acordo com Lopes, o processo mais natural é o desenvolvimento como transformação que se opera através do fomento de processos domésticos, valendo-se da riqueza do conhecimento e das capacidades locais e expandindo-os para atingir os objetivos e aspirações que o país definir para si (Lopes, 2005: 85/6).

CAPÍTULO II

DO QUADRO TEÓRICO-CONCEPTUAL AO PLANO EMPÍRICO DA SOCIEDADE CIVIL

O presente capítulo trata da conceptualização e operacionalização da sociedade civil. Nele debatemos a noção de sociedade civil na teoria e na prática, desde o plano geral das abordagens clássicas até às perspectivas de autores contemporâneos, tendo em conta as formações sociais em que essas abordagens foram feitas. Sete questões centrais compõem os três eixos de análise que em seguida se apresentam.

O primeiro eixo, que designamos como *panorama clássico da sociedade civil*, procura responder três questões, nomeadamente i) o que é sociedade civil e como seu conceito surgiu? ii) quem são os principais teóricos e como a conceberam? e, iii) o que existe de semelhante e de diferente entre os demais autores? Nele consta a apresentação e discussão das abordagens de dois grupos de pensadores considerados clássicos.

No primeiro grupo, *sociedade civil no quadro jusnaturalista*, figuram os nomes de pensadores que analisaram o conceito de sociedade civil entre os séculos XVII e XVIII, tais sejam, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Ferguson e Paine. No segundo, *sociedade civil no quadro hegeliano*, destacam-se as figuras de Hegel, Marx e Gramsci, autores que escreveram sobre a matéria, fundamentalmente, entre os séculos XIX e a primeira metade do século XX, período anterior a II Guerra Mundial.

O segundo eixo trata de duas questões a saber i) como e se faz sentido debater o conceito de sociedade civil na atualidade e ii) se tal conceito pode ser adaptado para análise de contextos extra ocidentais, onde ele não nasceu e para os quais não foi inicialmente teorizado. Nesta secção discutimos as ideias de Ernest Gellner, John Keane e Jeffrey Alexander, articulando suas abordagens com as dos autores clássicos que os antecederam no debate sobre a matéria.

O terceiro e último eixo de análise, *sociedade civil no contexto africano*, busca averiguar as condições de possibilidade do uso do conceito de sociedade civil para o estudo de situações concretas em países da África Subsaariana. Duas principais questões o orientam: i) se é possível a análise empírica da sociedade civil e ii) que dimensões e indicadores podem permitir sua operacionalização. Autores como Haberson, Young, Bratton, Azarya, Kasfir, Gyimah-Boadi, Tripp, MacGaffey, Widner, Guyer, Callaghy e Rothchild & Lawson realizaram estudos empíricos que ajudam a responder as questões levantadas.

1. Sociedade Civil no Quadro Jusnaturalista

O conceito de sociedade civil assumiu ao longo de séculos diferentes perspectivas e significados, sendo alguns mais próximos, outros tão distantes e até contraditórios, como

veremos no desenvolvimento desta secção⁶⁷. Em sua aceção original, vigente na doutrina política tradicional e, particularmente, na perspectiva jusnaturalista, sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se à “sociedade natural” (*societas naturalis*). Nesta conceção, a sociedade civil apresenta-se como sinónimo de “sociedade política” buscando a correspondência com a derivação dos termos *civitas* e *polis*, respetivamente, e fazendo jus ao princípio que remonta de Aristóteles, segundo o qual *societas civilis sive res publica* (Bobbio, 1986: 1206). Nesta linha, segue-se a apresentação das perspetivas que integram o quadro.

1.1. Sociedade Civil na Perspetiva Hobbesiana

No âmbito do modelo jusnaturalista da origem do Estado, Thomas Hobbes é considerado o criador da dicotomia “estado de natureza” versus “estado/sociedade civil”. Para este autor, Estado ou sociedade civil nasce por contraste com um estado primitivo da humanidade em que o homem vivia sem outras leis senão as naturais. Nasce, portanto, com a instituição de um poder comum capaz de garantir aos indivíduos associados alguns bens fundamentais como a paz, a liberdade, a propriedade, a segurança, que, no estado natural, são ameaçados pelo *bellum omnia omnes*, expressão que remete para o potencial conflito de todos contra todos. Nos seus próprios termos, Hobbes entende que,

La cause finale, le but, le dessein, que poursuivirent les hommes, eux que par nature aiment la liberté et l’empire exercé sur autrui, lorsqu’ils se sont imposé cês restrictions au sein desquelles on les voit vivre dans les Républiques, c’est le souci de pouvoir à leur propre préservation et de vivre plus heureusement par ce moyen: autrement dit, de s’arracher à ce misérable état de guerre qui est, je l’ai montré, la conséquence nécessaire des passions naturelles des hommes, quand il n’existe pas de pouvoir visible pour les tenir en respect, et les lier, par la crainte des châtimens (Hobbes, 1999: 173).

⁶⁷ De acordo com Martins, o conceito de sociedade civil esteve ausente da discussão política e da própria filosofia política durante muito tempo. Começou a ser novamente usado a partir dos anos 60 com a agudização de tensões políticas na América Latina, no Leste europeu, na Ásia e um pouco por todo o lado, sempre que o Estado e o Mercado não funcionaram de forma satisfatória. A evolução política e social das últimas décadas do século XX levou mesmo a formação do conceito de sociedade civil global. Para muitos, esta será a única forma correta de fazer face aos desafios da globalização/mundialização, processo complexo que começou há séculos embora se tenha acelerado de forma impressionante nos últimos anos graças, entre outras coisas, aos enormes progressos no campo das telecomunicações e transportes. A sociedade civil enquanto dimensão outra do mercado e do Estado deve permitir uma atenção ao particular, ao especial, ao diferente, ao pequeno, ao momento presente. No confronto com o Estado e com o Mercado a sociedade civil pode ser fraca, mas isso não significa que não tenha um enorme potencial de resistência (Martins, 2003: 7).

Neste ponto, acrescentamos outra citação esclarecedora que consta da obra *On the Citizen* (De Cive), onde o autor afirma que “... *civil societies are not mere gatherings; they are Alliances [Foedera], which essentially require good faith and agreement for their making*” (Hobbes, 2000: 24/5). Na linha desta colocação, Hobbes se distancia da tese da natureza social e política do homem defendida por Aristóteles⁶⁸.

Para Hobbes, o homem sente-se racionalmente obrigado a preferir a tutela do Estado/sociedade civil a aventura perigosa da liberdade no estado natural⁶⁹. Porém, uma vez juntos no Estado/sociedade civil todos os indivíduos são obrigados a se submeterem completamente ao monarca absoluto. Nestes termos, Hobbes defende uma monarquia absoluta com níveis de totalitarismo e autoritarismo que põem literalmente em causa qualquer possibilidade de autonomia e liberdades individuais.



O contexto social em que Hobbes viveu (1588-1679)⁷⁰ há de ter influenciado sobremaneira a sua conceção sobre o Estado/sociedade civil. Efetivamente, o século XVII foi marcado pelo absolutismo monárquico que teve a sua alta expressão no reinado de Luís XIV, o “rei sol” que afirmava ser o próprio Estado (“L’État c’est moi”).

Quando Hobbes tinha 30 anos e já havia visitado a Europa continental, uma revolta na Boêmia daria início à Guerra dos Trinta Anos, facto que irá reforçar em Hobbes a sua visão pessimista acerca da natureza humana. Contou igualmente para essa visão pessimista, a disputa política entre o Parlamento e o Rei inglês que conduziu a guerra civil que durou 10 anos na Inglaterra. É neste ambiente e motivado pela necessidade de controlo das paixões humanas que Thomas Hobbes vai defender vigorosamente a conceção dum Estado/sociedade civil que se identifica literalmente com o espírito da monarquia absoluta.

1.2. A Constituição da Sociedade Civil em John Locke

Na esteira da tradição jusnaturalista, Locke também contrapõe o estado de natureza ao Estado/sociedade civil. Na sua obra de referência, *Two Treatises of Government* (1988), o autor concebe a sociedade civil como uma comunidade fundada por indivíduos que, na base

⁶⁸ Para mais detalhes vide “Política” em Aristoteles (1998).

⁶⁹ Bobbio (1986) e Neves (2003) debatem ao pormenor a ideias de Hobbes em torno da sociedade civil.

⁷⁰ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes (Acesso: 07/07/2014)

de um pacto de cariz voluntário e racional, decidem estabelecer entre si relações permanentes e civilizadas, de maneira a alcançarem os seus legítimos interesses. Uma das consequências destas relações é a constituição de um governo, tomado como instituição que deverá salvaguardar a liberdade dos indivíduos, a ordem e tranquilidade necessárias para o desenvolvimento da sociedade civil.

O filósofo inglês John Locke procurou incorporar na sua conceção de sociedade civil, uma associação de homens livres, iguais sob o domínio da lei, partilhando o respeito pelos direitos uns dos outros, apesar de poderem perseguir objetivos diferentes. Assim, Locke se distanciava da ideia de monarquia absoluta defendida por Hobbes para introduzir a ideia de um Estado/sociedade civil liberal, com o predomínio da lei e o exercício de uma cidadania ativa, como se pode ver na seguinte citação:

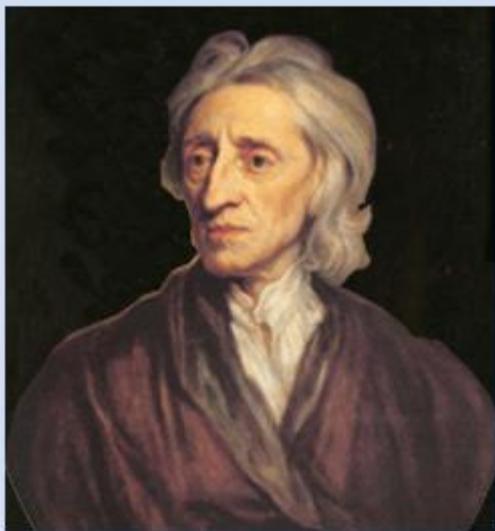
Man being born, as has been proved, with a Title of perfect Freedom, and an uncontrolled enjoyment of all the Rights and Privileges of the Law of Nature, equally with any other Man, or Number of Men in the World, hath by Nature a Power, not only to preserve his Property, that is, his Life, Liberty and Estate, against the Injuries and Attempts of other Men; (...) Those who are united into one Body, and have a common established Law and Judicature to appeal to, with Authority to decide Controversies between them, and Punish Offenders, *are in Civil Society* one with another: but those who have not such common Appeal, I mean on Earth, are still in the state of Nature, each being, where there is no other, Judge for himself, and Executioner; which is, as I have before shew'd it, the perfect *state of nature*." (Locke, 1988: 323/6).

Nesta linha de raciocínio, Locke prossegue afirmando que todo o homem que integra a sociedade civil e se torna membro duma *Commonwealth* abdica do poder de aplicar punições a título privado contra possíveis infratores como acontece no estado de natureza. O homem da sociedade civil valoriza o quadro legislativo e confia nos magistrados que o representam no processo de resolução de todos os casos litigiosos. De acordo com o autor,

(...) And herein we have the original of the *Legislative* and *Executive Power* of Civil Society, which is to judge by standing Laws how far Offences are to be punished, when committed within the Commonwealth; and also to determine, by occasional Judgements founded on the present Circumstances of the Fact, how far Injuries from without are to be vindicated, and in both these to employ all the force of all the Members when there shall be need. (...) Hence it is evident, that *Absolute Monarchy*, which by some Men is counted the only Government in the World, is indeed *inconsistent with civil society*, and so can be no Form of Civil Government at all" (Idem).

No desenvolvimento do seu pensamento, Locke defende que em caso de violação dos seus direitos, os membros da sociedade civil têm a liberdade de opor resistência ao poder soberano. Noutros termos, o autor afirma que uma vez delegado o poder soberano, se o governo violar as leis estabelecidas, o povo conserva o direito de se insurgir de modo a retirar a esse governo a confiança e o poder que lhe tinham sido delegado. Neste quadro, Locke atribui o fundamento legítimo do poder ao consentimento do povo e não à força do soberano, posiciona-se claramente contra o absolutismo e delinea uma forma de poder liberal⁷¹.

Em suma, a defesa da origem contratual do poder legítimo, da primazia do legislativo, do princípio da divisão dos poderes, do princípio da soberania popular e da necessidade de uma constituição ou lei fundamental, fazem de Locke o defensor de um conceito de sociedade civil que abre espaço para o sentido da democracia dos tempos modernos. Aliás, influenciado pelo seu pensamento, Montesquieu desenvolveu na sua *magnum opus* “L’Esprit des Lois” a teoria da separação de poderes (executivo, legislativo e judiciário), atualmente consagrada em muitas Constituições internacionais.



Locke (1632-1704)⁷² era de uma família com propriedades e também ele foi proprietário de terras e acionista da Royal African Company. Esta posição há de, eventualmente, ter pesado na sua opção pelo liberalismo em oposição à monarquia absoluta defendida por Hobbes. Efetivamente, Locke se preocupava com a questão da autoridade do Estado e da Igreja, com o princípio da Lei Natural que sancionava tal autoridade e com os fundamentos da Lei Natural na experiência particular dos indivíduos. É neste contexto que ele

apoiava a noção de governo consentido pelos governados diante da autoridade constituída e o respeito ao direito natural do ser humano, no que toca a vida, liberdade e propriedade.

⁷¹ Elaborações detalhadas sobre a sociedade civil em Locke podem ser encontradas em Rocha (2003), Neves (2003) e Bobbio (1986).

⁷² Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/John_Locke (Acesso: 07/07/2014)

1.3. Da Sociedade Civil/Civilizada ao Estado/Sociedade Política em Rousseau

Na concepção de Jean-Jacques Rousseau, a sociedade civil é identificada com a sociedade civilizada, que detém uma conotação pejorativa em relação ao estado natural e ao Estado/sociedade política pois, ele descreve a sociedade civil/civilizada como uma situação em que as usurpações dos ricos, o banditismo dos pobres e as paixões desenfreadas de todos os homens propiciam um contexto de conflitos generalizados que fazem lembrar o estado de natureza de Hobbes.

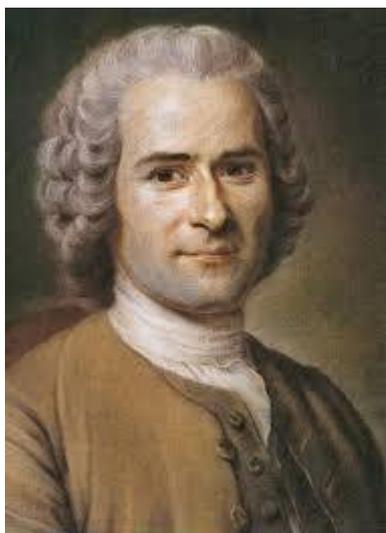
Na base do entendimento anterior, se para Hobbes e Locke, cujas obras foram estudadas por Rousseau, a sociedade civil é a sociedade política e ao mesmo tempo a sociedade civilizada (civilizada na medida em que é política), para Rousseau a sociedade civil é a sociedade civilizada, mas não necessariamente ainda a sociedade política. O autor defende que a sociedade política surgirá do contrato social:

Enfin chacun se donnant à tous ne se donne à personne, et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le meme droit qu'on lui cede sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a. Si donc on écarte du pacte social ce qui n'est pas de son essence, on trouvera qu'il se réduit aux termes suivants: *chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la supreme direction de la volonté générale; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout.* A l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif compose d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce meme acte son unite, son *moi* commun, sa vie et sa volonté (Rousseau, 1966: 51/2).

Na medida em que para Rousseau o homem surge como essencialmente livre, toda a atividade política não pode deixar de se exercer em função dessa mesma liberdade. A configuração hobbesiana do estado civil através do princípio da representação, a qual exigia a deposição da soberania nas mãos de um único homem instituído como o representante de todos os outros, é então explicitamente recusada como um atentado à especial liberdade do homem, como o furto de uma liberdade inalienável. Nesta linha de raciocínio, um processo político que consistisse no emprego do princípio de representação seria, para Rousseau, uma história da alienação da liberdade humana, como reconhece na sua obra *Du Contrat Social* quando afirma que apesar de o homem ter nascido livre se encontrava por todo o lado apertado em jugos de ferro.

A incompatibilidade entre o princípio da representação e a liberdade humana exige a Rousseau a apresentação de um outro princípio político, alternativo ao da representação, capaz de se compatibilizar com esta mesma liberdade. Tal princípio se expressaria na criação

de uma sociedade civil democrática, ou seja, uma sociedade política assente na determinação do Estado pelas exigências emanadas da vontade geral dos cidadãos. Neste prisma, a sociedade civil ao superar-se e constituir-se como Estado/sociedade política com recurso ao princípio de identidade democrática passa o poder político a determinar as condições de vida, os direitos e as liberdades dos cidadãos, em particular, e da sociedade, em geral⁷³.



Rousseau (1712-1778)⁷⁴ viveu na Era do Iluminismo e, nesse quadro, posicionou-se contra o que considerava contexto de injustiças, desigualdades sociais, intolerância e abusos da Igreja e do Estado. Nesse contexto, buscando encontrar meios para minimizar as injustiças que resultavam da desigualdade social, ele apelava a igualdade de direitos e deveres políticos, o respeito por uma "vontade geral" através da qual a vontade particular dos ricos seria impedida de desrespeitar liberdades alheias; sugeria uma educação pública para todas as crianças, baseada na devoção pela pátria e austeridade moral nos moldes da antiga Esparta; e, defendia um sistema económico e financeiro que combinasse os recursos da propriedade pública com taxas sobre as heranças e o fausto. Como resultado de seus trabalhos colheu admiradores mas também detratores. O parlamento de Paris chegou a condenar suas obras e sofreu perseguição política que o obrigou a várias fugas. Seu pensamento foi influenciado por obras de Hobbes, Locke e Montesquieu.

1.4. Da Insociável Sociabilidade à Noção de Sociedade Civil em Kant

Em “Idea for an Universal History with Cosmopolitan Purpose”, Kant concebe a sociedade civil a partir da doutrina da *unsocial sociability* (insociável sociabilidade), segundo a qual existe no homem uma “disposição pragmática” que o leva a procurar utilizar habilmente os outros para os propósitos de sua suposta felicidade individual. Esta disposição conduz a uma tendência natural do ser humano a relacionar-se com os demais membros da sua espécie, dos que não pode prescindir para cumprir as próprias intenções egoístas, havendo, paralelamente, uma tendência contrária a isolar-se e individualizar-se para não ser utilizado e submetido por aqueles. Como resultado desta propensão para a insociabilidade, o autor afirma que os homens

⁷³ O texto de Sá (2003) analisa profundamente a sociedade civil em Rousseau. Podem ser igualmente consultados os textos de Neves (2003) e Bobbio (2003).

⁷⁴ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau (Acesso: 07/07/2014).

precisam de uma autoridade pública, Estado/sociedade civil (a confusão entre Estado e sociedade civil prevalece também em Kant), que restrinja as suas vontades egoístas e os obrigue a obedecer a uma vontade geral assente nos princípios do direito e da justiça.

No argumento de Kant, em virtude da resistência antissocial de cada homem, as relações horizontais de uma sociedade só podem verificar-se plenamente numa relação vertical de domínio. Assim, o estado de natureza social postula por si mesmo o passo ao estado civil. Contra os pressupostos liberais, o antagonismo de interesses só gera ordem e progresso social se resultar duma canalização através da instituição estatal. Neste sentido, o mecanismo da natureza num ser dotado de entendimento como o homem conduz por sua própria dinâmica providencial à fundação do Estado (Cf. Marcos, 2003)⁷⁵. Noutros termos, a sociedade civil não é uma instituição antinatural mas sim o destino racional da própria natureza humana, como o autor deixa claro no desenvolvimento da quinta proposição, segundo a qual,

*The greatest problem for the human species, the solution of which nature compels him to seek, is that of attaining a civil society which can administer justice universally. The highest purpose of nature – i.e. the development of all natural capacities – can be fulfilled for mankind only in society, and nature intends that man should accomplish this, and indeed all his appointed ends, by his own efforts. This purpose can be fulfilled only in a society which has not only the greatest freedom, and therefore a continual antagonism among its member, but also the most precise specification and preservation of the limits of this freedom in order that it can coexist with the freedom of others. The highest task which nature has set for mankind must therefore be that of establishing a society in which *freedom under external laws* would be combined to the greatest possible extent with irresistible force, in other words of establishing a perfectly *just civil constitution* (Kant, 1991: 45/6).*

⁷⁵ Ao elaborar-se sobre esta matéria, Marcos entende que com a instauração de uma ordem política comum não há todavia propriamente uma sociedade civil, ou esta existe somente de uma maneira muito imperfeita. Em rigor a sociedade civil emerge unicamente ali onde a comunidade política se constituiu como uma ordem política perfeita. Certamente, qualquer comunidade social articulada em torno a uma autoridade legal que tenha surgido incluindo como ordenação neutralizadora das inclinações egoístas, isto é, uma sociedade fundada em um consenso forçado, representa um avanço jurídico porque tem “aparência moral”, ainda que sem formar em si mesma um “todo moral”. Isto leva a afirmação das tendências universalizadoras da sociabilidade frente aos impulsos narcisistas e violentos das inclinações insociáveis (Marcos, 2003: 120/5).



Kant (1724-1804)⁷⁶ nasceu, viveu e morreu na Prússia, no século das Luzes. Viu Frederico II tornar-se rei da Prússia, trazer sinais de tolerância àquela nação célebre pela disciplina militar e convidar iluministas como Voltaire para a corte. Leu obras de Rousseau como “Emile” (filosofia sobre a educação do indivíduo) e o “Contrato Social” e nutria um otimismo iluminista em relação à possibilidade do homem poder seguir sua própria razão, sem se deixar enganar por crenças, tradições e opiniões alheias. Assim, no seu texto “O que é o Iluminismo”, descreve o processo de ilustração como sendo “a saída do homem de sua menoridade”, ou seja, um momento em que o ser humano, como uma criança que cresce e amadurece, se torna consciente da força e inteligência para fundamentar, sob o conhecimento a priori, a sua própria maneira de agir, sem a doutrina ou tutela de outrem (Kant, 1783). No ano de 1789 Kant pronunciou-se de forma favorável à Revolução Francesa e, sobretudo, à secularização resultante, pois começou por vê-la como uma tentativa de instaurar o domínio da razão e da liberdade. Porém, face à violência que se assistiu e ao novo tipo de autoritarismo que se afirmava, ele decide refletir profundamente sobre os seus conceitos políticos, sobre a prometida razão e liberdade. Tudo indica que esta conjuntura sociopolítica levou o autor a conceber a noção da liberdade dos indivíduos com recurso ao estabelecimento de um Estado/sociedade civil que garantisse a observância do direito com base numa constituição civil.

1.5. Sentido e Valor da Sociedade Civil na Perspetiva Fergusoniana

An Essay on the History of Civil Society pode ser considerada uma das primeiras obras que trataram especialmente o sentido e valor da sociedade civil numa perspetiva, digamos, histórico-sociológica⁷⁷. Foi, de facto, nesta obra que Adam Ferguson apresentou os resultados de suas investigações sobre as mudanças estruturais produzidas nas sociedades tradicionais europeias desde o século XVII até a sua passagem para a sociedade liberal burguesa, tendo interpretado esse processo como um progresso natural da barbárie à civilização. Observa-se nela que a sociedade civil desenvolveu-se, por um lado, como reivindicação da liberdade, da autonomia e da negação de todo o despotismo e, por outro, como expressão de interesses de pessoas vitalmente empenhadas na criação de um espaço de comunicação material e cultural.

⁷⁶ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Immanuel_Kant (Acesso: 07/07/2014)

⁷⁷ Amaral (2003) enaltece particularmente o carácter pioneiro desta obra de Ferguson.

Ferguson demonstrou com perspicácia que o surgimento da sociedade civil nunca foi certamente previsto pela humanidade e que temia pela possibilidade dela desaparecer. Este receio justifica-se pela importância que o autor confere à sociedade civil:

It is in conducting the affairs of civil society, that mankind find the exercise of their best talents, as well as the object of their best affections. (...) If nations, as have been observed in the precedent section, must adjust their policy on the prospect of war from abroad, they are equally bound to provide for the attainment of peace at home. But there is no peace in the absence of justice. It may subsist with divisions, disputes, and contrary opinions; but not with the commission of wrongs. The injurious, and the injured, are, as implied in the very meaning of terms, in a state of hostility. (...) Where men enjoy peace, they owe it either to their mutual regards and affections, or to their restraints of law (Ferguson, 1789: 236/4).

Nota-se no trecho precedente que, para Ferguson, a sociedade civil é um espaço preferencial para o livre exercício do potencial humano promovido por um ambiente de paz e concórdia, virtudes derivadas do afeto, respeito mútuo e obediência às leis estabelecidas para orientar os indivíduos e fazer prevalecer a justiça.



Adam Ferguson (1723-1816)⁷⁸ foi filósofo, cientista social e historiador do Iluminismo Escocês. Viajou várias vezes para países do continente europeu e trocou impressões com iluministas como Voltaire. No seu pensamento político, Ferguson segue Montesquieu e defende a causa da liberdade bem regulada e governos livres. Como Adam Smith e David Hume ele enfatizou a importância da ordem espontânea, isto é, aqueles resultados coerentes e efetivos que podiam resultar de ações não coordenadas de muitos indivíduos.

Ferguson foi um grande defensor da ideia do progresso, acreditava que o crescimento da sociedade comercial através da perseguição de interesses individuais podia promover um progresso autossustentado. Para ele a civilização remete para as leis que restringem a nossa total independência como indivíduos, mas proporciona ampla liberdade no sentido de justiça e segurança. Assim, os membros da sociedade civil renunciam a sua liberdade característica do estado de natureza em troca da “liberdade-como-segurança”, ou liberdade civil.

⁷⁸ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Adam_Ferguson (Acesso: 07/07/2014)

1.6. A Formação da Sociedade Civil e do Governo em Paine

Na sua emblemática obra *Common Sense*, Paine tratou de definir o conceito de sociedade civil na sua diferenciação com o de governo. O autor assegura que estas duas noções não só são distintas conceptualmente como têm origens diferentes e observa que,

Some writers have so confounded society with government as to leave little or nor distinction between them; whereas they are not only different, but have different origins. Society is produced by our wants and government by our wickedness; the former promotes our happiness *positively* by uniting our affections, the latter *negatively* by restraining our vices. The one encourages intercourse, the other creates distinctions. The first is a patron, the last a punisher. Society in every state is a blessing, but government, even in its best state, is but a necessary evil; in its worst state an intolerable one (Paine, 2000: 3).

Paine afirma que o impulso da primeira associação derivou da necessidade de entreajuda, inicialmente sentida por poucos, mas alargada depois para grupos maiores. E acrescenta que duas fontes da natureza humana propiciaram as origens da sociedade civil e do governo, tais sejam o impulso afirmativo da vida que origina a convivência social dos homens, a sociedade civil, e a manifestação dos vícios humanos. No desenvolvimento desta segunda fonte primitiva até à vida civil, o governo surge como a garantia da máxima restrição possível dos vícios e da segurança da existência comum, como se se tratasse de um remédio contra a ausência de sentido moral entre os homens.



O governo, mesmo quando perfeito, não passa de um mal necessário; quando imperfeito, é um mal insuportável.

Thomas Paine

[Common Sense]
Escritor/Político
1737 // 1809
Inglaterra
www.citador.pt



Paine (1737-1809)⁷⁹ viveu na Inglaterra até aos 37 anos, altura que emigrou para as colônias britânicas na América, onde apoiou a Revolução Americana. Suas obras foram amplamente lidas, destaque para “Common Sense” (1776), na qual ele advogava a independência

colonial americana do Reino da Grã-Bretanha, e “The American Crisis” (1776/83), uma série de panfletos revolucionários. Seus livros “Rights of Man” e “The Age of Reason” enquadravam-se nos propósitos iluministas da promoção da razão e do livre pensar.

⁷⁹ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Thomas_Paine (Acesso: 07/07/2014)

1.7. Semelhanças e diferenças entre os autores jusnaturalistas

Analisando as concepções da sociedade civil em Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Ferguson e Paine verificámos que, em termos de semelhanças, i) todos eles atribuem importância ao conceito de sociedade civil como instituição que tirou o homem do estado da natureza; ii) direta ou indiretamente, todos se referem ao contrato social que permitiu a constituição do estado/sociedade civil; iii) Hobbes, Locke e Kant não estabelecem uma distinção entre estado/sociedade civil e sociedade política; iv) Em Rousseau, Ferguson e Paine já se esboça uma diferenciação entre estado/sociedade civil e sociedade política/governo; e, v) todos eles fazem apelo ao estabelecimento de quadros normativos/legais para a garantia da segurança, liberdade e bem-estar dos indivíduos no âmbito do Estado/sociedade civil.

Quanto as diferenças entre eles temos que i) Hobbes defendia a concepção de uma monarquia absoluta; ii) Locke um Estado liberal; iii) Rousseau uma democracia direta; iv) Kant um Estado baseado numa constituição civil que administrasse o direito tendo em conta os preceitos universais do imperativo categórico; e, v) Ferguson e Paine um estado republicano do tipo que se veio a constituir nos Estados Unidos da América.

2. Sociedade Civil no Quadro Hegeliano

O filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel é neste trabalho considerado como um marco de mudança no paradigma filosófico da concepção da sociedade civil, na medida em que se distanciando do quadro teórico jusnaturalista que confundia família, sociedade civil e Estado, foi o precursor da moderna ideia de que a sociedade civil é uma instituição distinta da família e do Estado e que, ocupando uma posição própria entre tais instituições, sua conceptualização e análise devem respeitar este princípio⁸⁰. Vejamos em seguida a elaboração do seu pensamento e as perspectivas subsequentes de Marx e Gramsci.

2.1. Hegel e a Moderna Distinção entre Sociedade Civil, Família e Estado

Na obra *Elements of the Philosophy of Right*, Hegel apresenta um sistema segundo o qual o espírito objetivo, que segue ao espírito subjetivo e precede o espírito absoluto, é distinto nos três momentos do direito abstrato, da moralidade e da eticidade. Sendo que a eticidade, por sua vez, se afigura distinta nas três instituições que são a família, a sociedade civil e o Estado. Decisivamente, para Hegel a sociedade civil não é mais a família, sociedade natural e a forma primordial da eticidade, mas também não é ainda o Estado, que é a forma mais ampla da

⁸⁰ No artigo “Entre o facto da separação e a exigência da unidade: a sociedade civil hegeliana” Pires (2003) expõe com profundidade o contributo de Georg Hegel sobre a matéria.

eticidade e, como tal, resume em si e supera, negando-as e sublimando-as, as formas precedentes da sociabilidade humana.

Nestes termos, na categoria de sociedade civil constarão todos aqueles elementos que tornam possível a diferenciação da família face ao Estado e vemos aqui Hegel distanciar-se das teorias jusnaturalistas que na sequência da tradição aristotélica confundiam os conceitos de família, sociedade civil e Estado/sociedade política.

Colocada entre a forma primitiva e a forma definitiva do espírito objetivo, a sociedade civil representa para Hegel o momento no qual a unidade familiar, com o surgimento de relações económicas antagónicas produzidas pela urgência que o homem tem em satisfazer as próprias necessidades mediante o trabalho, se dissolve nas classes sociais. É então que a luta de classes acha uma primeira mediação na solução pacífica dos conflitos através da instauração da lei e da sua aplicação no âmbito da administração da justiça. Sobre os princípios da sociedade civil o autor entende que,

The concrete person who, as a *particular* person, as a totality of needs and a mixture of natural necessity and arbitrariness, is his own end, is *one principle* of civil society. But this particular person stands essentially in *relation* [*Beziehung*] to other similar particulars, and their relation is such that each asserts itself and gains satisfaction through the others, and thus at the same time through the exclusive *mediation* of the form of *universality*, which is *the second principle*. (...) Civil society is the [stage of] difference [*Differenz*] which intervenes between the family and the state, even if its full development [*Ausbildung*] occurs later than that of the state; for as difference, it presupposes the state, which it must have before it as a self-sufficient entity in order to subsist [*bestehen*] itself (Hegel, 2000: 220/1).

Como se pode notar, existe no pensamento de Hegel a convicção de que a subsistência da sociedade civil pressupõe a capacidade co/ordenadora dum instituição estatal, facto que sugere possibilidades dum relação de interdependência entre a sociedade civil e o Estado. No prosseguimento do seu raciocínio, o autor dá mais detalhes ao afirmar que,

Besides, the creation of civil society belongs to the modern world, which for the first time allows all determinations of the Idea to attain their rights. If the state is represented as a unity of different persons, as a unity which is merely a community [of interests], this applies only to the determination of civil society. Many modern exponents of constitutional law have been unable to offer any view of state but this. In civil society each individual is his own end, and all else means nothing to him. But he cannot accomplish the full extent of his ends without reference to others; these others are therefore means to the end of the particular [person]. But through its reference to others, the particular end takes on the form of universality, and gain

satisfaction by simultaneously satisfying the welfare of others. Since particularity is tied to the condition of universality, the whole [of civil society] is the sphere [*Boden*] of mediation in which all individual characteristics [*Einzelheiten*], all aptitudes, and all accidents of birth and fortune are liberated, and where the waves of all passions surge forth, governed only by the reason which shines through them. Particularity, limited by universality, is the only standard by which each particular [person] promotes his welfare” (Idem; Ibidem).

Neste quadro de ideias, parece ficar claro que Hegel concebe a finalidade da sociedade civil no “bem-estar” material e espiritual dos seus membros, e na realização dos interesses particulares. Ora, pelo facto de o conceito universal de “bem-estar” ser atravessado por interesses particulares, a sociedade civil requer o Estado como instância superior de correção da diferença entre particularidade e universalidade.

Efetivamente, Hegel considera a moderna sociedade civil como um agitado campo de batalha, onde determinados interesses se confrontam com outros e isto significa que ela para além de não poder ultrapassar as suas particularidades, tende também a paralisar e minar o seu próprio pluralismo. Neste quadro, Hegel afirma que a sociedade civil não pode permanecer nem tornar-se “civil” sem a ordenação política do Estado.



Hegel (1770-1831)⁸¹ foi influenciado pelo contexto do Estado Prussiano em que viveu. Não foi radical, nem subversivo e não tinha que recear a publicação de seus pontos de vista que até meados de 1819, muitos deles, eram mesmo posições oficiais do monarca e de seus ministros, mas diametralmente opostos aos pontos de vista dos conservadores prussianos nalgumas das mais vastas e sensíveis questões políticas do dia. Hegel foi fascinado pelas obras de Spinoza, Kant e Rousseau, assim como pela Revolução Francesa que a viu como absolutamente radical: ela foi tão violenta e implantou um reinado de terror que consumiu a liberdade conquistada com tanta penúria. Acreditando que a história progride aprendendo com seus erros, somente depois desta experiência, e precisamente por causa dela, acreditava poder-se postular a existência de um Estado Constitucional de cidadãos livres, que consagrasse um poder organizador do governo racional e os ideais revolucionários da liberdade e da igualdade.

⁸¹ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Georg_Wilhelm_Friedrich_Hegel (Acesso: 7/7/14).

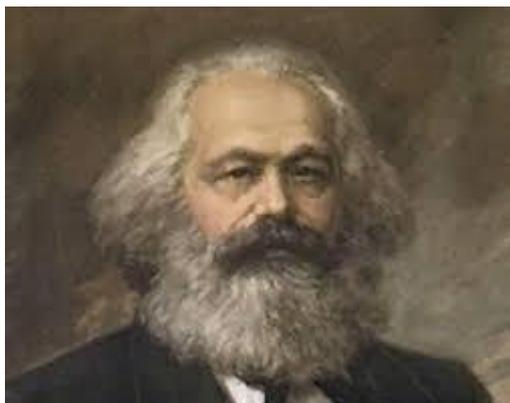
2.2. Karl Marx e a Sociedade Civil como Sujeito da História

Na concepção de Marx, a sociedade civil é constituída por homens independentes, unidos uns aos outros pelo vínculo do interesse privado e pela inconsciente necessidade natural. Ela envolve todo o intercâmbio material dos indivíduos, em uma determinada fase do desenvolvimento das forças produtivas, toda a vida comercial e industrial dessa fase e, neste sentido, transcende os limites do Estado e da nação, apesar de ter que fazer-se valer ao exterior como nacionalidade e no interior como Estado⁸². Criticando e contrariando a primazia que Hegel dava ao Estado no processo histórico, Marx defende nas obras *Sagrada Família* e *Ideologia Alemã* que o Estado moderno tem seus fundamentos na sociedade civil que é por ele considerada como o real sujeito da história.

The term ‘civil society’ emerged in the eighteenth century, when property relation had already extricated themselves from the ancient and medieval community. Civil society as such only develops with the bourgeoisie; the social organization evolving directly out of production and intercourse, which in all stages forms the basis of the state and of the rest of the idealistic superstructure, has, however, always been designated by the same name (Marx & Engels, 1976: 98).

Os escritos de Marx propiciaram um novo entendimento da sociedade civil que passou a ser relacionada com a “sociedade burguesa”. De facto, quando Marx, na *Questão Judaica* descreve o processo através do qual a sociedade civil se emancipa do Estado, que impede seu livre desenvolvimento, e se cinde em indivíduos independentes que se proclamam libertos e iguais perante o Estado, e quando critica os pretensos direitos naturais, universais e abstratamente humanos, como direitos que nascem da própria sociedade civil, faz crer que por sociedade civil devemos entender “sociedade burguesa” (Cf. Bobbio, op. cit.). Ora, para Alexander (1998), esta identificação implicou certo menosprezo ao conceito da sociedade civil, na medida em que ela, supostamente, estabelecia uma ligação estreita com o mercado capitalista, entendido como calculista, egoísta, explorador e desumano.

⁸² Miguel (2003) apresenta uma interessante leitura sobre a “Teoria Marxista da Sociedade Civil”.



Karl Marx (1818-1883)⁸³ viveu na Alemanha, França, Bélgica e Inglaterra no contexto capitalista do século XIX. Em 1830, Marx iniciou seus estudos em Tréveris (reino da Prússia), ano em que eclodiram revoluções em diversos países europeus. Membro de uma família de classe média, ele ingressou na Universidade de Bonn para estudar Direito, transferindo-se no ano seguinte para a

Universidade de Berlim, onde Hegel, cuja obra exerceu grande influência sobre Marx, foi professor. Em Berlim, Marx ingressou no Clube dos Doutores, que era liderado por Bruno Bauer. Ali perdeu interesse pelo Direito e se voltou para a Filosofia, tendo participado ativamente no movimento dos jovens hegelianos. Em 1843, Marx conheceu a Liga dos Justos (que mais tarde tornar-se-ia Liga dos Comunistas). Ele entendia que sua verdadeira missão na vida era contribuir, de um modo ou de outro, para a derrubada da sociedade capitalista e das instituições estatais por ela suscitadas, contribuir para a libertação do proletariado, tornando-o consciente de sua posição e condições de emancipação.

2.3. Gramsci e a Sociedade Civil como Aparato Ideológico-cultural

Em *Cadernos do Cárcere*, ao refletir sobre o processo da evolução da sociedade burguesa para a sociedade socialista, Gramsci concebe a sociedade civil como um dos dois grandes planos da superestrutura, isto é, como o conjunto de organismos vulgarmente denominados privados e que se diferem da sociedade política ou Estado. Assim, à sociedade civil corresponderia a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e que se diferencia do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado ou no governo jurídico, propriamente ditos⁸⁴.

Tomando em consideração a conceptualização da sociedade civil em Hegel e contrapondo-a à conceção católica, Gramsci esclarece a sua posição nos seguintes termos:

É preciso distinguir a sociedade civil tal como é entendida por Hegel e no sentido em que é muitas vezes usada nestas notas (isto é, no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado) do sentido que lhe dão os católicos, para os quais a

⁸³ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Karl_Marx (Acesso: 07/07/2014)

⁸⁴ Bobbio (1986) expõe mais detalhes sobre a sociedade civil em Gramsci.

sociedade civil, ao contrário, é a sociedade política ou o Estado, em oposição à sociedade familiar e à Igreja (Gramsci, 2007: 225/6).

O autor acrescenta que, na encíclica de Pio XI sobre a educação, três são as sociedades *necessárias*, distintas mas harmonicamente unidas por Deus, em cujo seio nasce o homem: duas sociedades de ordem natural, a saber, a família e a sociedade civil; a terceira, a Igreja, de ordem sobrenatural. Primeiro, a família, instituída imediatamente por Deus com seu próprio fim, que é a procriação e a educação da prole, a qual, por isto, tem prioridade de natureza e, portanto, prioridade de direitos em relação à sociedade civil.

Entretanto, a família é concebida como sociedade imperfeita por não ter em si todos os meios para o próprio aperfeiçoamento, ao contrário da sociedade civil que é considerada sociedade perfeita pois, tem em si todos os meios para o próprio fim, que é o bem comum temporal. A este respeito ela tem preeminência sobre a família, a qual alcança justamente na sociedade civil sua adequação perfeita.

A terceira sociedade, na qual, mediante o Batismo, o homem nasce para a vida divina da Graça, é a Igreja, sociedade de ordem sobrenatural e universal, sociedade perfeita, porque tem em si todos os meios necessários para seu fim, que é a salvação eterna dos homens; e, portanto, ela é suprema em sua ordem. Neste diapasão, para o catolicismo, o que se chama em linguagem hegeliana de “sociedade civil” não é “necessário”, ou seja, é puramente histórico ou contingente (Idem; Ibidem).

Ao contrário de Marx para quem a sociedade civil compreendia a esfera de relações económicas e, portanto, pertencentes à estrutura, Gramsci entende por sociedade civil apenas um momento da superestrutura, particularmente o da hegemonia, que se distingue do momento do puro domínio, do uso da força, da violência legítima, nos termos weberianos.

Neste prisma, a sociedade civil não compreende todo o complexo das relações materiais como quis Marx, mas sim o complexo das relações ideológico-culturais. Se toda a forma durável de domínio se apoia na força e no consenso, todo o regime político necessita não somente de um aparelho de coerção em que consiste o Estado no sentido estrito e tradicional da palavra, mas também de várias instituições, dos jornais à escola, das editoras aos institutos culturais, instituições essas que têm por fim a transmissão dos valores dominantes e através das quais a classe dominante exerce a própria hegemonia. Assim, ao remeter a sociedade civil para os espaços de elaboração das ideologias e das técnicas de consenso com base na socialização, Gramsci proporciona-lhe um novo significado no âmbito da direção cultural.



António Gramsci (1891-1937)⁸⁵ viveu o contexto socioeconómico e político da Itália durante e após a Primeira Guerra Mundial. Tendo sido um bom estudante, venceu um prémio que lhe permitiu ir estudar Literatura na Universidade de Turim. A cidade de Turim, nessa época, passava por um rápido processo de industrialização, com as fábricas da Fiat e Lancia recrutando trabalhadores de várias regiões da Itália. Os sindicatos se fortaleceram e começaram a surgir conflitos sociais-trabalhistas. Neste contexto, Gramsci frequentou círculos comunistas e associou-se com imigrantes sardos. Sua

situação financeira não era boa e as dificuldades materiais moldaram sua visão do mundo que teve grande peso na decisão de filiar-se ao Partido Socialista Italiano. Posteriormente, aliou-se a facção Comunista Abstencionista dentro do Partido Socialista que levou à organização do Partido Comunista Italiano, no qual Gramsci veio a ser um dos líderes desde a sua fundação. É neste contexto que o autor analisa o poder do Estado e constata o uso que este faz das instituições da sociedade civil para garantir e expandir a sua hegemonia.

2.4. Semelhanças e Diferenças entre os Autores do “Quadro Hegeliano”

Analisando as concepções da sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci, verificámos em termos de semelhanças que i) todos eles separam claramente as noções de família, sociedade civil e Estado; ii) reconhecem a importância da sociedade civil para o surgimento, configuração e manutenção do Estado; e, iii) estabelecem uma relação de poder entre a sociedade civil e o Estado.

Quanto às diferenças, observámos que i) Hegel coloca a sociedade civil numa relação de interdependência com o Estado, apesar de acreditar que este deve supervisioná-la para que as organizações da sociedade civil não se metam num campo de conflito que possa redundar numa desordem social; ii) Marx concebe a sociedade civil como entidade que coopta e controla o Estado de acordo com os seus interesses económicos particulares; e, iii) Gramsci entende a sociedade civil como elemento cooptado pelo Estado e, portanto, exercendo a função da manutenção da hegemonia ideológico-cultural indispensável para a prevalência da dominação do Estado sobre a sociedade em geral.

⁸⁵ Para mais informação vide: https://pt.wikipedia.org/wiki/Antonio_Gramsci (Acesso: 07/07/2014)

3. Ernest Gellner e a Sociedade Civil como Condição da Liberdade

Entre os autores que incluímos no segundo eixo abordaremos em primeiro lugar Gellner, para quem a sociedade civil constitui uma condição da liberdade dos indivíduos. Na sua definição, a sociedade civil é “um conjunto de diversas instituições não-governamentais, suficientemente fortes para contrabalançarem o Estado e que, embora não o impeçam de cumprir o seu papel de guardião da paz e árbitro dos interesses fundamentais, podem impedi-lo de dominar e atomizar o resto da sociedade” (Gellner, 1995: 15/6). Estas instituições são caracterizadas pela livre entrada e saída de seus membros e pela multiplicidade de suas atividades.

Em consonância com esta definição apresentam-se os desafios da sociedade civil que, de acordo com Diamond, consistem em a) controlar o poder do Estado através do escrutínio público; b) estimular a participação política dos cidadãos; c) desenvolver a cultura democrática de compromisso e tolerância; d) criar meios de articulação, agregação e representação de interesses fora dos partidos políticos, especialmente a nível local; e) mitigar conflitos com recurso aos interesses transversais e coincidentes; f) recrutar e treinar futuros líderes políticos; g) questionar e reformar instituições democráticas; h) disseminar informação para o vasto público, entre outros (Diamond, 1994: 4-17).

Gellner afirma que muitos países ocidentais são dotados de sociedade civil e que, no geral, pelo menos desde 1945, desfrutam dela sem sequer pensar nisso. Tanto assim que grande parte das teorias sociais contemporâneas considera a sociedade civil como dado adquirido ao partirem, simplesmente, do pressuposto de que os indivíduos são livres e laicos, sem entraves sociais ou teológicos, livres de escolherem os seus objetivos e de chegarem a acordos com os seus semelhantes no que toca à ordem social.

De acordo com o autor, a ausência da sociedade civil foi vivamente sentida em sociedades que tinham centralizado todos os aspetos da vida, onde uma única hierarquia político-económico-ideológica não tolerava quaisquer rivais, e uma única visão definia não apenas a verdade como também a retidão pessoal. Numa clara alusão aos regimes político-ideológicos de cariz marxista, o autor afirma que tais contextos fizeram com que o resto da sociedade se aproximasse de uma condição atomizada e a dissidência tornou-se então uma marca de heresia que possibilitou a construção da categoria do “inimigo do povo”.

Neste contexto, Gellner argumenta que a virtude como finalidade do Estado ou política pública pode ser desastrosa para a liberdade dos indivíduos. Ao contrário, a virtude quando

praticada livremente pelos adultos consentâneos pode ser uma grande bênção para a sociedade civil, uma condição para a sua existência⁸⁶.

4. A Perspetiva Pós-fundacionalista da Sociedade Civil em Keane

Nos seus trabalhos de investigação, Keane procura analisar a importância da distinção entre a sociedade civil e o Estado para o fortalecimento duma democracia pluralista. Ele mostra que o conceito de sociedade civil, tradicionalmente utilizado para falar de uma ordem política pacífica, governada pela lei, passara a referir-se a um domínio da vida *institucionalmente separado* das instituições estatais territoriais.

Esta distinção entre o Estado e a sociedade civil é na sua ótica de vital importância tanto para quaisquer contextos onde estão ausentes liberdades políticas e cívicas básicas como para situações em que se observa o declínio do Estado-providência, a ascensão do neo-liberalismo e o desenvolvimento de associações e movimentos sociais⁸⁷.

Na perspetiva de Keane a sociedade civil é uma categoria ideal-típica que descreve e considera, simultaneamente, um conjunto complexo e dinâmico de instituições não-governamentais legalmente protegidas que tendem a ser não violentas, auto-organizadas, autorreflexivas e em permanente tensão umas com as outras e com as instituições estatais que “enquadram”, constringem e facilitam as suas atividades (Keane, 2001: 15).

Argumenta que a sociedade civil dá um tratamento preferencial à liberdade diária dos indivíduos relativamente à violência, à defesa da importância de permitir aos grupos e aos indivíduos que, com liberdade e nos limites da lei, definam e expressem as suas diversas identidades sociais. Para tanto, o autor entende necessária uma redefinição da democracia de modo a que se institucionalize a possibilidade de duvidar dos apelos à veneração de “Grandes Ideias”. Só nestes termos se pode defender um maior pluralismo, uma ênfase na complexidade e na responsabilidade institucionais como barreiras contra perigosas acumulações de poder.

Keane lembra que a tradição dominante, que vai desde o *Político* de Platão e a *Ciropedia* de Xenofonte até ao *Leviatã* de Hobbes e ao *Die Diktatur* de Schmitt, tem representado o poder político do ponto de vista dos governantes, procurando justificar o direito de mandar dos que detêm o poder e o dever de obedecer dos que a ele estão sujeitos, defendendo diversos

⁸⁶ Cf. Tocqueville (1968) para quem o florescimento da democracia americana deveu-se em grande medida a essa liberdade dos indivíduos empenhados na sociedade civil. Para este autor, o conceito de sociedade civil no contexto americano é indissociável da importante ideia das “associações voluntárias”.

⁸⁷ Neves (2003) faz referência à importância do pensamento de Keane e Gellner nesta matéria.

princípios de legitimidade desde os divinos, naturais até positivos. Tal tradição tem sido bastante criticada nos tempos modernos.

Os direitos dos governados têm sido cada vez mais reivindicados. Os direitos naturais; a liberdade, a riqueza e a felicidade dos cidadãos; o direito de resistência às leis injustas; a questão da separação dos poderes; a liberdade de imprensa; o domínio da lei; a limitação de tempo em cargos públicos, entre outros princípios que se pretendem acima do poder político, ao qual é exigido que os respeite e os proteja, têm sido invocados em oposição às teorias políticas oligárquicas e centradas no Estado (Idem).

Neste prisma, Keane procura recuperar e desenvolver o “espírito” de partilha do poder encarnado nesses princípios e fá-lo insistindo em que a melhor maneira de controlar o exercício do poder é fazê-lo publicamente, no seio de uma ordem democrática marcada pela separação institucional entre a sociedade civil e as instituições do Estado.

Deste ponto de vista, os atores e as instituições estatais que fazem parte de uma democracia são constantemente obrigados a respeitar, a proteger e a partilhar o poder com os atores e as instituições da sociedade civil. Da mesma maneira, todos os cidadãos que vivem no seio de outras diversas instituições heterogêneas são também chamados a reconhecer as diferenças sociais e a participar daqueles princípios cívicos.

Em suma, a democracia é perspectivada como um sistema de poder fraturado e autorreflexivo no qual havia quem recordasse diariamente, tanto a governantes como a governados, que aqueles que exercem o poder sobre os outros não podem fazer tudo aquilo que querem, quando querem e como querem.

Uma importante questão sobre a sociedade civil é a de saber se ela pode exprimir a tese de que, na ausência de universais plausíveis, deverá também aprender a arte de viver num mundo marcado pelo fluxo e pela ambiguidade. A esta questão Keane responde defendendo que a teoria da sociedade civil não pode ser tratada como um jogo de linguagem universal, na aceção tradicional da palavra.

Ela é incapaz de conhecer todas as coisas, de refutar os seus opositores com conversas sobre absolutos e de urgir o mundo a um comprometimento universal com um *Grande Ideal* que torne possível a síntese prática de todas as diferenças, por exemplo, através de uma definição partilhada da natureza quintessencial e dos méritos da sociedade civil.

A teoria da sociedade civil é assim entendida como uma condição implícita e uma consequência prática do pluralismo filosófico e político, que não é propriamente um *Primeiro Princípio Ético*, mas deve ser antes compreendida em termos da lógica da ocasião. Significa

isto que a teoria da sociedade civil se vê a si própria simplesmente como uma teoria tendencialmente normativa, entre outras.

Ela considera-se, modestamente, uma abordagem possível que, no entanto, acentua ousadamente a necessidade de dar maior ênfase tanto ao pluralismo teórico como ao projeto político, no sentido de permitir a uma pluralidade genuinamente não hierárquica de indivíduos e de grupos a expressão da sua solidariedade e da sua oposição aos ideais e aos modos de vida uns dos outros, de forma aberta e não violenta.

Esta visão pós-fundacionalista da sociedade civil permite ultrapassar a objeção relativista de que a sociedade civil mais não é do que uma categoria pseudo-universal do Ocidente liberal-individualista. Os relativistas pressupõem que as formas de vida se distanciam umas das outras por diferenças inultrapassáveis e que isto acontece porque elas são inevitavelmente determinadas por diferentes forças, das quais estão frequentemente inconscientes, e que têm pouco poder para reformar. A forma de vida chamada sociedade civil pertence ao Ocidente liberal-individualista e o resto do mundo não pode conhecê-la nem experimentá-la.

O relativismo é, pois, propenso ao moralismo. É levado a dizer que se o Ocidente usufrui de uma sociedade civil e o outro não que assim seja. A sociedade civil é para nós. Qualquer outra coisa é para eles. Esta posição relativista está cheia de confusões. Para além de se desmoronar numa autocontradição ao se saber que expressões como sociedade civil são sempre específicas de contextos particulares. O relativista exhibe uma atitude imperialista no concernente ao Ocidente. É como se todos os “Ocidentais” concordassem com o conceito de sociedade civil, facto que não constitui a verdade (Keane, op. cit.).

Faz-se também necessário notar que os relativistas ignoram as várias maneiras como diversas definições (originalmente europeias) de sociedade civil estão atualmente a espalhar-se pelos quatro cantos do mundo, o que significa, neste caso, que não compreenderam que o mundo se encontra num processo de rejeição do relativismo “absoluto”. Nesta linha argumentativa, Keane cita um caso japonês para mostrar que organizações não-governamentais, autorreflexivas e auto-organizadas a que alguns chamam “sociedade civil” podem existir e existem de facto sob outras designações noutros meios linguísticos e culturais.

Finalmente, o relativismo implica habitualmente que o contexto “estrangeiro” que quer proteger contra a categoria “Ocidental” desadequada da sociedade civil tem princípios de organização pura, própria e exclusivamente seus. Esta conjectura parece pressupor, erradamente, que no passado o “estrangeiro” nunca importou o que quer que seja de sítio algum e que é hoje uma entidade indivisa, essencialmente harmoniosa e estável.

Considerando que há situações em que nativos sofrem grandes privações de liberdades por falta de uma sociedade civil que lutasse por elas, Keane considera inaceitável a afirmação de Lyotard segundo a qual há que nos maravilharmos com a diversidade das espécies políticas, da mesma maneira que nos maravilhamos com a diversidade de espécies animais e de plantas. Todavia, por outro lado, apoia críticos conservadores da sociedade civil como Shils, que alertam para o perigo do vício de idealizar a promoção universal da liberdade dos cidadãos esquecendo-se do problema da incivilidade, o caso extremo da *sociedade incivil*, contrária ao bem-estar cívico (Keane, 2001: 76).

Para maior protagonismo, a sociedade civil precisa de ativar cada vez mais a esfera pública que, de acordo com Keane, é um tipo particular de relação espacial entre duas ou mais pessoas, habitualmente conectadas por determinados meios de comunicação (televisão, rádio, satélite, telefax, telefone, correio eletrônico, etc.), nos quais irrompem controvérsias não violentas durante períodos de tempo breves ou mais alargados, relativas às relações de poder que operam no quadro do seu meio de interação e/ou em meios mais alargados de estruturas sociais e políticas, onde os contendores se situam. As esferas públicas têm assim o efeito de dessacralizar as relações de poder, são um meio vital para nomear o inominável, apontar as fraudes, tomar partido, iniciar discussões, induzir *diffidenza* (desconfiança, suspeita, dúvida), abanar o mundo e impedi-lo de adormecer. Tarefa que precisa de ser ativada e dinamizada pelo protagonismo da sociedade civil.

5. Para um Tratamento Científico da Sociedade Civil em Alexander

Alexander (1998) sugere que a sociedade civil tem sido concebida em três tipos ideais que se sucederam ao longo da história do conceito. O primeiro tipo remete para um conceito abrangente de sociedade civil que inclui o extenso conjunto de instituições diferentes do Estado, tais sejam o mercado capitalista, as religiões, associações e organizações públicas e privadas, todas as formas de relações sociais de cooperação baseada na confiança, espaços de opinião pública, instituições de direito legal e partidos políticos. O autor considera importante observar que neste primeiro tipo de entendimento a sociedade civil foi dotada de uma forte componente ética e moral.

No segundo tipo ideal a sociedade civil é pejorativa e estritamente associada ao mercado capitalista. Os escritos de Marx entre 1842 e 1845 refletiram e cristalizaram esta perspectiva reducionista. A sociedade civil passou a ser considerada um simples campo de jogos egoístas, onde os indivíduos se reuniam motivados pelos seus puros interesses privados e que suas

instituições políticas e legais não passavam de um disfarçado mecanismo orientado para a garantia do predomínio da classe capitalista.

Neste período, as atenções sociais e intelectuais viraram-se para o Estado. As questões das igualdades sociais substantivas mais do que formais passaram para a ordem do dia. Temas como liberdade e participação democráticas na medida em que eram concebidos como inerentes à questão das igualdades sociais, tornaram-se menos importantes. Deu-se então a emergência das grandes teorias do Estado que defendiam a regulamentação burocrática como uma indispensável força de equilíbrio contra as instabilidades e desumanidades características do livre mercado capitalista.

Posteriormente, eventos revolucionários a nível social e cultural criaram oportunidades para um renovado interesse intelectual pela sociedade civil. As grandes teorias do Estado perderam prestígio devido, por um lado, ao insucesso económico originado pela queda de produtividade das economias centralmente planificadas e, por outro, ao fracasso político e moral que se verificou com o declínio do Estado comunista e regimes burocráticos autoritários.

No âmbito das ciências sociais começou a notar-se um grande interesse pelas redes informais entre os indivíduos, relacionamentos íntimos, confiança, processos culturais e simbólicos, e pelas instituições da vida pública. No plano da filosofia política e moral, observou-se o retorno às teorias democráticas e às investigações hermenêuticas das redes corriqueiras de comunidades e culturas locais.

Estes desenvolvimentos teóricos, e os processos sociais que eles deram forma e refletiram, permitiram um novo e claro entendimento da sociedade civil. Trata-se do terceiro tipo-ideal, mais preciso e específico em relação ao carácter generalista do primeiro e, por outro lado, mais geral e inclusivo quando comparado com o carácter estritamente reducionista do segundo. Este terceiro tipo-ideal da sociedade civil remete para o conceito de uma esfera que é analiticamente independente e, em graus variáveis, empiricamente diferente não só do Estado como também de outras esferas sociais. Assim, para Alexander,

Civil society should be conceived as a solidary sphere in which a certain kind of universalizing community comes gradually to be defined and to some degree enforced. To the degree this solidary community exists, it is exhibited by 'public opinion', possesses its own cultural codes and narratives in a democratic idiom, is patterned by a set of peculiar institutions, most notably legal and journalistic ones, and is visible in historically distinctive sets of interactional practices like civility, equality, criticism, and respect. This kind of civil community can never exist as such; it can exist only 'to one degree or another'. One reason is that it is always interconnected with, and

interpenetrated by, other more and less differentiated spheres which have their own criteria of justice and their own system of rewards (Alexander, 1998: 7/8).

Neste quadro faz-se necessário mostrar que para um realístico tratamento sociológico do conceito de sociedade civil há que separá-lo com rigor de outras esferas que se interpenetram com ele criando confusão e podendo mesmo comprometer sua vitalidade. Nestes termos, de acordo com Alexander, o Estado e o Mercado não são as únicas nem as piores instituições que podem ameaçar a subsistência ou protagonismo da sociedade civil. Outras esferas também já constituíram e podem sempre constituir esse perigo. A título de exemplo, citam-se casos de fundamentalismo e intolerância que ao caracterizarem algumas religiões comprometem princípios de liberdade e pluralidade de opiniões, elementos que norteiam o conceito de sociedade civil; casos de comunidades patriarcais que relegam o estatuto de mulher para a inferioridade limitando desta forma seus direitos de manifestação pública e protagonismo político; casos de corporações profissionais e científicas que podem monopolizar a expressão de ideias em espaços públicos como as assembleias, conferências, meios de comunicação social, entre outros; e, casos de comunidades étnicas e raciais que podem criar mecanismos de exclusão social na base do etnocentrismo. A lista podia continuar. Porém, para efeitos deste trabalho, o mais importante é a advertência feita sobre a necessidade de redobrada cautela e maior rigor no processo de caracterização e conceptualização científica da sociedade civil.

Não obstante concordarmos com Alexander sobre a necessidade de conceptualizar a sociedade civil tendo em conta as fronteiras entre ela e as diversas esferas, reconhecemos que tal exercício não é tarefa fácil se considerarmos a complexidade das relações entre a sociedade civil e tais esferas, como se nota no conteúdo da definição da sociedade civil que apresentamos na secção introdutória, de acordo com a qual,

Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organizations such as registered charities, development non-governmental organizations, community groups, women's organizations, faith-based organizations, professional associations, trade unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy groups.
http://www.centroedelstein.org.br/PDF/Report/ccs_london.htm (acedido a 21/07/2014)

Tendo em conta esta definição e outras concepções em torno da sociedade civil anteriormente vistas, avançamos para o ponto seguinte, onde trazemos uma discussão sobre as condições de possibilidade de operacionalização do conceito para efeito de análise empírica em África.

6. O Conceito de Sociedade Civil no Contexto Africano

Como o dissemos, este terceiro eixo vai discutir as condições de possibilidade de adaptação do conceito de sociedade civil do quadro teórico da filosofia política da Europa ocidental para efeitos de uso como instrumento teórico-empírico na análise de contextos específicos da realidade africana. Especificamente, procura-se verificar i) se a sociedade civil é tão necessária na prática e na teoria política e social empírica como pareceu ser na filosofia política; ii) se a operacionalização da sociedade civil para propósitos de pesquisa empírica e formação de políticas é possível; e iii) se a ideia da sociedade civil é útil na teoria empírica que procura analisar a relação entre Estado e sociedade, incluindo o processo de políticas públicas conducentes ao desenvolvimento.



Figura 2.1. Localização do continente africano no mapa-mundo

De acordo com Harbeson (1994), precisamos primeiro verificar a questão da necessidade, ou seja, procurar saber até que ponto há demonstração da necessidade de aperfeiçoamento do conceito na economia política e teoria do Estado-sociedade? Tudo parece indicar que análises contemporâneas da relação Estado-sociedade e economia política em África identificaram implicitamente o lugar da sociedade civil sem, no entanto, reconhecer ou explorar a natureza desse lugar e o que o deveria ocupar. Outras análises revelaram não examinadas questões de fronteira entre a política, por um lado, e a economia e sociedade, por outro, e não incluíram uma variável como a da sociedade civil que pudesse dar enfoque, definir e tentar explicar essas questões. Aqui se levantam três pontos que merecem a nossa atenção.

O primeiro consiste em saber se grupos dentro da sociedade civil estão explicitamente engajados na tentativa de definir e redefinir as regras do jogo político. Vários estudos dão uma resposta afirmativa. Widner (1994) examina as circunstâncias que conduzem as associações a se engajarem em tais processos; Tripp (1994) verifica que as mulheres na Tanzânia procuram conscientemente reescrever as regras do jogo de maneira a torná-las mais neutras do ponto de vista das relações de gênero; MacGaffey (1994) examina as dimensões políticas da economia informal do então Zaire, focalizando a resistência a um regime cuja legitimidade popular era quase inexistente; Negrão (2003) demonstra como a sociedade civil influenciou o sentido da Lei da Terra em Moçambique; Kasfir (1994) mostra a manutenção das regras do jogo pelos camponeses ugandeses numa situação de iminente colapso do Estado; Gyimah-Boadi (1994) e Rothchild & Lawson (1994) apontam para os efeitos da oposição do Estado a tal comportamento, enquanto Callaghy (1994) apresenta receios sobre a possibilidade da dinâmica da sociedade civil vir a sufocar a capacidade do Estado no exercício de implementação e gestão de políticas socioeconômicas.

O segundo remete para outras correntes dentro do pensamento político contemporâneo que parecem disputar a possibilidade da sociedade civil na filosofia política, pelo questionamento da existência de distintas secções públicas nas quais a ideia de sociedade civil repousa⁸⁸. A essência do argumento é de que a ideia da sociedade civil implica um grau de racionalidade, autonomia e comunidade que é escondida pela penetração e consequência do exercício de poder na sociedade contemporânea. Tal posição pode por extensão parecer negar a base filosófica da sociedade civil na teoria empírica. Porém, como vimos, Callaghy (op. cit.) teme que a sociedade civil sufoque o setor público, cuja autonomia ele julga essencial para a administração de reformas econômicas sólidas, enquanto Rothchild & Lawson (op. cit.) e Gymah-Boadi (op. cit.) notam evidências de fenómeno oposto.

Por sua vez, MacGaffey (op. cit.) e Kasfir (op. cit.) lidam com situações onde o setor público tornou-se largamente irrelevante por razões de colapso ou ilegitimidade do Estado, mas ambos verificam no terreno evidências de determinação para manter ou restabelecer elementos do setor público. E Guyer (1994) aponta para possível fracasso da fronteira entre sociedade civil doméstica e atores internacionais que influenciam a forma da vida política na Nigéria mas não o colapso do setor público em si.

⁸⁸ Tal posição pode se encontrar em Dana R. Villa, "Postmodernism and the Public Sphere", *American Political Science Review* 86, 3 (setembro, 1992): 712-771

O terceiro ponto diz respeito a utilidade operacional da teoria da sociedade civil no plano do mundo real de formação e implementação de políticas relativas a formação do Estado, desenvolvimento socioeconómico e relações Estado-sociedade. Mais específica e fundamentalmente, a questão é a de saber até que ponto talhar o lugar da sociedade civil na teoria contemporânea ilumina o nosso entendimento sobre as relações entre a política, a sociedade e a economia em África.

Igualmente, levanta-se a questão de saber até que ponto pode uma adequada operacionalização do conceito de sociedade civil influenciar o Estado e o processo de política de forma benéfica. As respostas a estas questões pressupõem saber se a sociedade civil está ou não intimamente ligada à prática e à filosofia política ocidental sendo, portanto, inaplicável às circunstâncias africanas; e se a ideia de sociedade civil está ou não tão mergulhada na análise normativa de maneira a ser de pouca ou nenhuma utilidade na teoria empírica ou na análise prática de situações concretas no terreno.

Do debate sobre a matéria, observa-se que o conceito de sociedade civil pode nos ajudar a compreender a natureza das relações entre sociedade, economia e política, mas o seu reconhecimento empírico não pode *ipso facto* conduzir a resultados que qualquer um considere como benéficos. Nesta ordem de ideias vale salientar que a sociedade civil pode deixar de existir em certas circunstâncias, pode ser fraturada e anárquica em outras e a sua existência pode contar para resultados afortunados e/ou desafortunados.

Embora todos os autores acima mencionados tenham operacionalizado o conceito de sociedade civil ao examinarem os respetivos contextos africanos, Bratton (1994) foi mais explícito acerca dos elementos dessa definição operacional. Na sua análise, ele identifica e dá importância aos recursos de tipo *organizacional*, *ideológico* e *material*, usados pelas associações que, em Kenya e Zâmbia, procuravam reformas políticas.

A revisão de alguns trabalhos sobre a relação Estado-sociedade em África sugere implicitamente o reconhecimento da importância da sociedade civil na explicação de como e por que as áreas políticas e socioeconómicas afetam uma a outra⁸⁹. Todavia, nem toda referência ao termo “sociedade civil” conveyo o reconhecimento da sua importância singular para a análise teórica e empírica das relações Estado-sociedade, nem muitos desses estudos deram enfoque às questões empíricas fundamentais, como as de saber em que medida os processos da sociedade civil podem ou são afetados por pressões internacionais para a

⁸⁹ Uma discussão sobre esta matéria encontra-se em Michael Bratton, “Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa”, *World Politics* 41, 3 (1989): 407-429.

mudança política e/ou económica, e que formas de estruturas políticas e socioeconómicas podem resultar do trabalho dos processos particulares da sociedade civil.

Haberson (op. cit.) apresenta três abordagens distintas, apesar de coincidentes nalguns aspetos, que prevalecem na análise da relação Estado-sociedade na África contemporânea. A primeira postula um desafortunado grau de autonomia do Estado em relação a sociedade e a economia, facto que parece negar em termos empíricos a mútua interdependência entre o Estado e a sociedade.

A segunda hipotiza o facto, a inevitabilidade, e/ou a desejabilidade da captura de um pelo outro. Em ambas instâncias a necessidade da interdependência estrutural é antecipada ou pela dominação do Estado aos elementos da sociedade ou o inverso. Implicitamente, o argumento de base nestes casos é de que a captura do poder do Estado por membros da sociedade civil ou do poder da sociedade civil pelos dirigentes do Estado antecipa questões da legitimidade do Estado e o hipotizado papel da sociedade civil naqueles processos.

A Terceira abordagem é melhor caracterizada como a contínua interdependência, intermediação e desenvolvimento paralelo do Estado e da sociedade. Chazan tem sido um expoente desta conceptualização. Ela retratou relações fluidas, mutáveis, complexas e multifacetadas entre Estados e sociedades africanas que variam largamente em resposta aos vetores de tempo, espaço e circunstância⁹⁰.

Neste prisma, faz-se mister reconhecer a existência de processos pelos quais regras de jogo são formadas para governar a gestão das fronteiras entre o comportamento político e social, fator que constitui uma importante dimensão da sociedade civil dado que, por exemplo, é através da sociedade civil que a questão da defesa dos direitos individuais contra a interferência do Estado é tratada.

A proposição de que a ideia de sociedade civil permite-nos entender mais claramente a natureza das interações e interdependências entre a sociedade e o governo em países do continente africano toma em consideração o facto de que,

i) a sociedade civil não deve ser concebida como sinónimo da sociedade em geral, na medida em que ela é considerada como uma dimensão da sociedade colocada à parte pelas suas distintivas funções políticas;

⁹⁰ Para detalhes vide: Donald Rothchild and Naomi Chazan (eds) (1988), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press.

ii) essas distintivas funções políticas são entendidas como contendo aspetos “horizontais” e “verticais”, sendo os horizontais caracterizados pelas relações sociais dos atores uns com os outros dentro da sociedade, e os verticais pelas relações entre a sociedade e o governo;

iii) a especificação dos contornos da sociedade civil carrega consigo uma perspectiva diferente sobre a natureza e funcionamento da sociedade em geral. Assim, a ideia de sociedade civil atribui funções políticas à própria sociedade à parte de, e como fundamento para, o governo; e

iv) a especificação da natureza e operações da sociedade civil assume-se como sendo derivadas de definições de política, sociedade e formação do Estado, baseadas em comportamentos e processos, como foi acima exposto.

Finalmente, a ideia de sociedade civil num contexto africano implica que o processo de estabelecimento da identidade cultural não pode ser divorciado dos processos de reforma política e económica. Sociedade civil, entendida como regras básicas do jogo e processos de sua definição, deve ser derivada da base dos valores socioculturais.

Um claro corolário é que discernir as concepções africanas do Estado e sociedade não traduz simplesmente uma mera questão “diplomática” nem somente uma agradável visão de longo prazo. Outrossim, ela é essencial para o entendimento do curso do desenvolvimento político e socioeconómico (Haberson, 1994: 15).

A advocacia de Bratton (op. cit.) sobre a necessidade de uma definição neutra da sociedade civil que não prejudique a natureza das relações entre o Estado e a sociedade insinua a realidade empírica de que a relação por vezes conflituosa e adversária da sociedade civil com o governo pode contrastar com outras ocasiões em que a sociedade civil se encontra em concórdia e até mesmo cooptada pelo governo. Gramsci (op. cit.) parece ter visto esta possibilidade na essência da definição da sociedade civil.

Ora, como vimos, o entendimento de Marx (op. cit.), ao contrário de Gramsci, sustenta que é a sociedade civil que coopta o Estado, com últimas consequências revolucionárias. Por seu turno, Hegel (op. cit.) ao reconhecer que tanto a sociedade civil como o Estado não são completamente autónomos e autossuficientes, deixa-nos ficar com a possibilidade de análise das influências recíprocas entre tais instituições. Nesta linha, parece situar-se Alexis De Tocqueville (op. cit.) ao afirmar que organizações da sociedade civil constituem meios de difusão de valores democráticos nos cidadãos, podendo desta forma tanto favorecer interesses do governo como limitar possíveis tendências para a tirania.

7. Averiguação Empírica da Sociedade Civil

Várias questões-chave acerca da natureza da sociedade civil que surgem do seu tratamento na história da filosofia política ajudam-nos a identificar possíveis elementos de averiguação empírica. Essas questões incluem:

- 1) Quem desempenha as funções da sociedade civil e como eles adquirem esses papéis?
- 2) Quais são os interesses e motivações dos que desempenham as funções da sociedade civil e como tais interesses e motivações se relacionam com sua racionalidade política?
- 3) Como a sociedade civil transpõe os domínios da sociedade e do governo na prática?
- 4) De que maneira, se totalmente, estão as práticas da sociedade civil institucionalizadas em termos de poder, limites, obrigações, e como tal institucionalização se relaciona com os processos em si?
- 5) Como a sociedade civil se forma, como se dissolve e em que circunstâncias?
- 6) Quais são os modelos de consenso, conflito e divisão que ocorrem dentro da sociedade civil e/ou dentro das organizações constituintes? E,
- 7) Quais são os modos de interação recíproca entre governo, sociedade em geral e organizações da sociedade civil, em particular?

Quadro 2.1. Elementos de verificação empírica da sociedade civil

	<i>Questão</i>	<i>Dimensão</i>	<i>Indicador</i>
1	Quem constitui a sociedade civil	Organizacional	Papel social dos agentes
2	Que interesses são perseguidos	Motivacional	Racionalidade política
3	Que relações entre sociedade e governo	Política	Autonomia/dependência
4	Que institucionalização se apresenta	Social/legal	Estruturas existentes
5	Que formação e transformação	Operacional	Recursos disponíveis
6	Que condições de convivência	Processual	Conflito vs consenso
7	Que sentido de intervenção pública	Estratégica	Formas de cooperação

Haberson *et. al.* (op. cit.) exploram cada uma das sete questões de verificação empírica da sociedade civil em diversos contextos africanos, como descrevemos em seguida:

7.1. *Quem constitui a sociedade civil?* A história da filosofia política sugere uma larga gama de alternativas, talvez sobrepostas, não necessariamente possibilidades antitéticas da larga base de participação popular (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Ferguson, Paine) à barganha da elite dum ou doutro tipo (Montesquieu) ao intercâmbio da elite-cidadão-governo em

associações voluntárias (Alexis de Tocqueville). Em certas circunstâncias, indivíduos e grupos claramente identificados podem vir à superfície, enquanto noutros casos os participantes e suas relações uns com os outros são mais difusas e distantes. A visibilidade e circunstâncias dos participantes identificados podem variar imenso no tempo e espaço. Podem haver diferenças complicadas entre a percepção pública de quem são participantes que *estão* e quais os que o *são* de facto. Inquérito sobre quem tem a reputação de envolvimento significativo pode ser um importante ponto de partida.

A análise de Kasfir (op. cit.) sobre os camponeses ugandeses e a avaliação de MacGaffey (op. cit.) sobre a economia informal zairese retratam sociedades civis altamente difusas e sem organização evidente. Em contraste, Bratton (op. cit.) identifica uma clara liderança da sociedade civil na Zâmbia (união sindical) e em Kenya (igrejas). Tripp (op. cit.) identifica um segmento da sociedade procurando tornar-se parte da sociedade civil (mulheres). Gyimah-Boadi (op. cit.) retrata uma constelação de associações exercendo funções da sociedade civil. Negrão (op. cit.) identifica vinte membros da plataforma da sociedade civil que em Moçambique interagem com o governo e os doadores no Observatório da Pobreza.

Todos os ensaios, no entanto, enfatizam a larga base de participação dos cidadãos na sociedade civil como oposta ao modelo de barganha das elites. É justamente a tal ampla base de mobilização que Callaghy (op. cit.) antecipa receios em relação a possibilidade de virem a minar a gestão de políticas públicas pelo governo e que Rothchild & Lawson (op. cit.) e Gyimah-Boadi (op. cit.) acham frustrada por governos autoritários.

7.2. *Interesses e motivação.* Estes são largamente variados, mutáveis, relativamente claros ou difusos e latentes, dependendo das circunstâncias, incluindo a natureza e o comportamento do governo do dia. O que é central aqui é evitar o tipo de reducionismo frequentemente encontrado tanto nas escolas liberais quanto nas escolas radicais de economia política, que podem, por exemplo, assumir que os interesses de classe são *necessariamente* sinónimos dos objetivos de indivíduos e grupos entretidos na sociedade e no Estado. Se o objetivo da burguesia é caracterizado simplesmente como engrandecimento económico, existe ainda a diferença entre os interesses de base e a tarefa de definir os objetivos da sociedade e do governo em termos compatíveis com aqueles interesses.

A importância colocada na sociedade civil carrega no seu curso o valor da diferença analítica do interesse económico e os objetivos da sociedade e do governo. Todavia, objetivos e interesses reais, publicitados, percebidos e legitimados não são de fácil distinção uns dos outros. As chaves para a análise podem ser a identificação das pessoas que se afiguram mais

influentes no estabelecimento das normas que definem o governo e a sociedade, e o inquérito sobre como essas normas se relacionam com os que perseguem interesses particulares.

Os ensaios acima mencionados distanciam-se de tal reducionismo. A descrição de MacGaffey (op. cit.) sobre o então Zaire mostra claramente como interesses económicos frustrados por um governo corrupto e pernicioso conduziram ações no sentido de depor o regime e substituí-lo por outro que fosse “honesto e benigno”. A análise de Kasfir (op. cit.) sobre os camponeses ugandeses retrata a apropriação das normas do regime em suas negociações uns com os outros, numa situação em que aquele (regime) estava em pleno processo de extinção. Widner (op. cit.) e Tripp (op. cit.) examinam as circunstâncias e processos que conduziram grupos de interesse a tornarem-se agentes políticos virados para a reformulação das regras do jogo político.

7.3. Sociedade civil como ponte entre sociedade e política. Uma característica central da sociedade civil é o seu papel no estabelecimento de pontes entre a sociedade em geral e o governo, procurando a harmonização dos seus respetivos objetivos. A literatura da filosofia política sugeriu numerosas alternativas, não necessária e mutuamente antitéticas, meios através dos quais esta função chave pode ser desempenhada. Estes incluem a sociedade civil como, *inter alia*, i) para-choque contra o governo e a sociedade, ii) corretor entre governo e sociedade, iii) símbolo do real fixador das normas políticas, iv) agente de mudança, v) regulador do processo de participação no estabelecimento das regras sociais, vi) integrador de grupos que articulam interesses políticos num processo viável para a sua concretização, vii) representante de interesses particulares.

O ponto central aqui é que essas avenidas de funcionamento não são um fim por si, mas sim meios para alcançar objetivos fundamentais de formulação de normas pela sociedade civil. Todavia, as normas que a sociedade civil define podem reciprocamente influenciar as avenidas escolhidas. As circunstâncias que determinam como a sociedade civil opera, que funções são mais plausíveis e efetivas em determinados contextos e o ponto através do qual meios particulares de estabelecimento de normas tornam-se por si normas são importantes questões de pesquisa. Embora a ênfase dos ensaios supra mencionados recaia sobre a função representativa da sociedade civil, o retrato das organizações da sociedade civil em vários países africanos ilustra as múltiplas abordagens que elas podem tomar, simultaneamente, no prosseguimento do seu objetivo principal.

7.4. *A institucionalização da sociedade civil.* A hipótese aqui é a de que o processo da sociedade civil pode ser institucionalizado de diversas maneiras e que isso pode mudar com o tempo em resposta às circunstâncias que se forem apresentando. Um corolário é que a sociedade civil não precisa de ser assumida a prior como sinónimo de qualquer tipo particular de organização, especialmente associações voluntárias, como enfatizou Tocqueville (op. cit.). Isto não quer dizer, contudo, que os fatores organizacionais não constituam variáveis importantes que formulam e são reformuladas pelo modo como a sociedade civil funciona.

Os retratos das sociedades civis africanas nos diversos ensaios acima mencionados variam na importância que elas dão às variáveis organizacionais. Bratton (op. cit.) debruça-se em profundidade nos fatores que colocam organizações particulares (a igreja em Kenya e união sindical na Zâmbia) na posição de liderança da sociedade civil e avalia sua força relativa no desempenho daquele papel.

Tripp (op. cit.) aponta para a importância da organização na articulação de questões de género e sua inserção no debate do futuro político da Tanzânia. Enquanto Widner (op. cit.) examina as circunstâncias sob as quais expressões organizadas sobre interesses programáticos tornaram-se parte da sociedade civil costa-marfinense. Em contraste, variáveis institucionais jogam um pequeno papel na análise de Kasfir (op. cit.) sobre os camponeses ugandeses e na examinação de MacGaffey (op. cit.) sobre a economia informal da então sociedade zairense.

7.5. *Formação e dissolução da sociedade civil.* É importante reconhecer que o processo da sociedade civil pode ser forte ou fraco, obscuro ou claramente articulado, sólido ou essencialmente dissolvido. Como a sociedade civil emerge e ganha força, por que e como se dissolve, e em que circunstâncias isso acontece são questões chave de pesquisa empírica. A ênfase dos ensaios foi sobre a sobrevivência da sociedade civil (Uganda, Zaire, Gana) e sobre o seu renascimento e crescimento forte (Zâmbia, Kenya, Zaire, Tanzânia, Costa do Marfim, Moçambique) do que na sua decadência, declínio ou dissolução.

7.6. *A condição da sociedade civil: consenso, conflito e/ou divisão.* Existe a pressuposição nalguma filosofia política de que a sociedade civil é coesa e incorpora consenso sobre as normas da sociedade e Estado que se supõe definir, estabelecer e defender. Evidentemente, em termos empíricos este não é necessariamente o caso. Os processos da sociedade civil podem ser igualmente conflituosos e divisivos.

Rothchild & Lawson (op. cit.) sugerem que a sociedade civil pode ser tão fragmentada e conter dois ou mais membros conflitantes. Esta divisão pode ser também vertical, isto é,

baseada na classe, estatuto e poder, como distinto em termos étnicos, territoriais ou de setor socioeconómico. Quando, porquê e como essas divisões aparecem ou são superadas constituem questões de pesquisa. Sociedade civil em conflito é bem ilustrada, por exemplo, no ensaio de Tripp (op. cit.), onde grupos de mulheres lutam e debatem o seu papel na sociedade civil e num governo dominado por homens. Em Moçambique há relatos de conflito entre organizações da sociedade civil em busca de recursos escassos.

7.7. Reciprocidade entre sociedade, Estado e sociedade civil. A literatura da filosofia política enfatiza a definição do Estado e da sociedade como resultado de processos da sociedade civil. Mas, empiricamente, parece que a seta causal aponta para as duas direções. Como o equilíbrio de poder é acertado, como se eleva e quais são as consequências constituem questões importantes para pesquisa.

Rothchild & Lawson (op. cit.) e Gyimah-Boadi (op. cit.) olham mais de perto para situações onde a sociedade civil pode ser cooptada ou dominada pelo governo, enquanto Callaghy (op. cit.) se preocupa com possíveis consequências que podem advir de casos em que a sociedade civil consiga invadir e ultrapassar o governo.

Outros ensaios centram-se, principalmente, nos movimentos que afirmam o papel da sociedade civil na fixação de normas e sua correspondência com o governo na definição da natureza do Estado. O caso especial é o papel dos parceiros de cooperação internacional na formulação do equilíbrio do poder entre a sociedade civil e os governos africanos.

Os estudos empíricos expostos demonstram assim que o conceito de sociedade civil é passível de operacionalização em contextos não ocidentais como os africanos, e que tal exercício levanta questões práticas e de capital importância para a análise das relações entre o governo (Estado) e as organizações da sociedade civil que se envolvem no processo de conquista de liberdades na arena pública, matéria que tratamos no capítulo seguinte.

Capítulo III

DINÂMICA DA SOCIEDADE CIVIL NA ARENA PÚBLICA

Face aos argumentos de Chabal (2009), entre outros autores e vozes da opinião pública, que entendem a sociedade civil africana como sendo uma ilusão, o presente capítulo busca problematizar tal entendimento. Argumentamos, na sequência do exposto na introdução e capítulos anteriores, que a sociedade civil na África contemporânea é uma realidade e buscamos exemplos concretos de seu protagonismo na *arena pública* de sete países da África Austral, incluindo, particularmente, Moçambique.



Figura 3.1. Países da África Austral com sociedade civil dinâmica

O termo *arena pública* visa descrever o espaço público institucional onde as pessoas se juntam e se relacionam numa base voluntária, sem fins lucrativos; onde valores e interesses da sociedade são transmitidos, se comunicam, cooperam ou competem entre si; onde as pessoas com diferentes e múltiplas identidades se juntam para debater, negociar, conquistar supremacia uns sobre os outros, visando influenciar políticas públicas que satisfaçam interesses comuns e/ou particulares. Quando se presta atenção para as definições convencionais de sociedade civil nota-se que elas presumem que a arena da sociedade civil congrega apenas ativistas com motivações coletivistas e altruístas, facto que não corresponde a realidade (Francisco, 2010: 55) pois, como veremos mais adiante, ela congrega igualmente ativistas com motivações individuais e egoístas.

A seguinte Figura 3.2. representa graficamente a arena da sociedade civil (SC) formal e informal, e ilustra a sua ligação, articulação e interdependência com as principais esferas institucionais da sociedade: Estado/governo, partidos políticos, mercado/doadores e família. O Estado se destaca por ser a esfera institucional reguladora do bem público. Os partidos políticos por serem agentes importantes do processo democrático. O mercado entra na

qualidade de esfera onde se produzem e trocam os bens e serviços nacionais e internacionais, facto que nos leva a incluir no seu esquema os doadores. A família por, como vimos em Gramsci (op.cit.), constituir importante instituição de reprodução e socialização primária dos homens, independentemente das características que ela possa assumir.

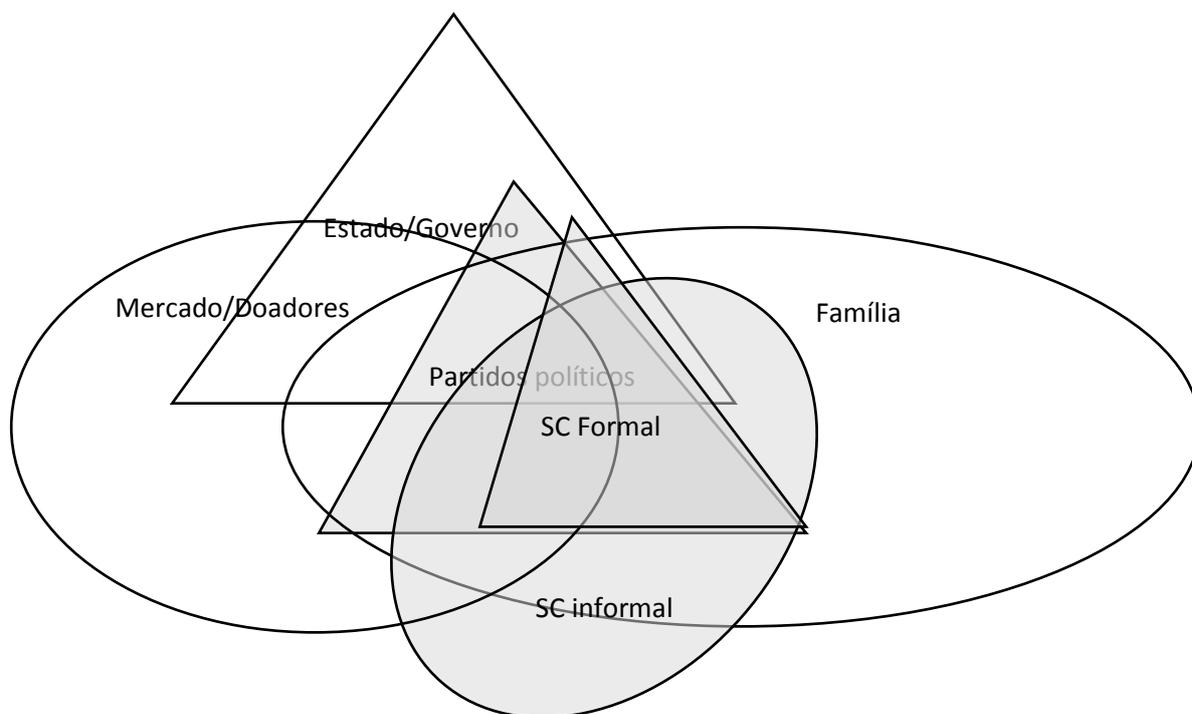


Figura 3.2. Arena da sociedade civil. Esquema adaptado com base em Francisco (2010: 56)

A arena da sociedade civil ora ilustrada remete para um ambiente agónico e uma realidade estratégica enfrentados pelos agentes intervenientes. A realidade estratégica é reconhecida pela associação de pessoas com vista a realização de interesses manifestos e latentes, explícitos e implícitos, coletivos e particulares, altruístas e egoístas. Assim, a sociedade civil desenvolve-se num ambiente agónico, um ambiente frequentemente conflitual e/ou competitivo. De acordo com Francisco (op.cit.), o ambiente agónico da sociedade civil confere à missão e ação das organizações da sociedade civil uma natureza estratégica na medida em que buscam mecanismos de atuação que garantam o sucesso na disputa pública pela satisfação de interesses desavindos⁹¹.

⁹¹ Vale a pena expandir o “modelo de espaço público” para além dos domínios civis, para abraçar o “modelo de arena”. Uma “arena pública” é um todo complexo de “cooperação antagónica”. A esfera de ação do domínio “civil” permite conflito, mas não consegue incluir as suas dimensões não territoriais e externas, de enorme

A sociedade civil congrega vontades diferentes ou mesmo antagónicas, conflito de interesses que entram em choque, percepções diferentes, incluindo sobre o papel do individualismo, reduzido por uns à sua conotação negativa, de mero egoísmo, enquanto outros consideram-no pelo seu valor eminentemente criativo e inovador. Sem se reconhecer explicitamente que a própria sociedade civil é simultaneamente palco de interesses cooperativos, mas também concorrenciais e incompatíveis, como vimos no capítulo anterior, dificilmente se poderá analisar a dinâmica da sociedade civil onde quer que seja⁹². Ademais, posicionamentos estratégicos da mesma podem ter frustrado expectativas de autores como Chabal que passaram a considerá-la uma ilusão em contextos africanos.

1. A “Ilusão da sociedade civil” em Chabal

Nas obras *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (1999) e *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies. Angola and its Neighbours – South Africa, Namibia, Mozambique, Democratic Republic of Congo and Zimbabwe* (2009), Chabal afirma que a sociedade civil em África não passa de uma ilusão dado que, para ele, nos contextos africanos a sociedade não está funcionalmente dissociada do Estado.

Desta situação resulta para Chabal que as organizações da sociedade civil ficam propensas às mesmas dinâmicas neo-patrimoniais e clientelistas das instituições políticas e que, nesse sentido, a sociedade civil apresenta-se como parte integrante do tecido das organizações formais e informais através do qual o poder é exercido na África contemporânea.

Chabal está convencido que o discurso da democratização e da sociedade civil conduziu a miragem de que a atual natureza da política mudou, enquanto na realidade mudou somente a sua aparência na medida em que as configurações ocidentais foram adaptadas para as realidades políticas, sociais e culturais inerentes aos contextos africanos.

Adicionalmente, Chabal afirma que muitas OSC foram ou fundadas do exterior ou concebidas internamente como instrumento político por aqueles que as fundaram ou as dirigem. Deste modo, o autor entende que as OSC que operam na África contemporânea são tomadas e instrumentalizadas pelas elites políticas, facto que o leva a concluir que elas não passam de partidos políticos disfarçados, desenhadas para facilitar o acesso de seus líderes a postos políticos. Outrossim, para Chabal, numerosas OSC são estabelecidas puramente com o propósito de aceder aos fundos externos, dado que uma crescente proporção da ajuda doada

importância no relato do que está realmente a acontecer no complexo contexto africano (Sogge *et.al.*, 2008: 247/8).

⁹² Para mais detalhes sobre a matéria, vide: Francisco (2010: 57/8).

era diretamente canalizada para a “sociedade civil”. Neste plano, o autor entende que muitas OSC surgiram por consequência de agendas determinadas pelos doadores e que, desta forma, a sociedade civil não podia jogar um papel decisivo na transformação substantiva do sistema político. E conclui que as expectativas de que as organizações da sociedade civil podiam tanto dar a expressão aos vários setores da sociedade como permanecer independentes da política da elite dirigente, na sua perspetiva, não foram verificadas.

Chabal não toma em consideração o facto de existirem em África organizações independentes que operam com autonomia e são abertamente críticas ao governo. Sequer considera haverem na sociedade civil elementos que jogam claramente um papel na democratização política do continente, seja diretamente através de campanhas eleitorais ou indiretamente através da sua influência na arena pública. Ele desvaloriza tais factos ao afirmar que superficialmente parecem verdadeiros, mas que na sua interpretação a dinâmica da relação entre a sociedade civil e o Estado não é o que parece ser. Noutros termos, ele não acredita na gradual afirmação da sociedade civil no jogo da amplificação da política democrática nos países africanos (Chabal, 2009; 1999). Nós não concordamos com a tese de Chabal na medida em que vários dados empíricos revelam o contrário: a sociedade civil não é ilusão mas sim um facto real e operacional como buscamos demonstrar na secção seguinte.

2. Sociedade Civil em África – uma Realidade Operacional

A análise desenvolvida nesta secção discorda em pontos fundamentais a posição de Chabal acima exposta. Para esclarecer tal desacordo, apresentaremos diversos exemplos empíricos que sustentam o nosso argumento em contraposição ao de Chabal.

Começamos por defender que, ao contrário de Chabal, não achamos que o facto de algumas organizações da sociedade civil poderem ser “partidos políticos disfarçados”, concebidas para facilitar o acesso de seus líderes a postos políticos seja uma fraqueza. Como vimos nos capítulos anteriores, o conceito de sociedade civil pressupõe a liberdade e o bem-estar dos indivíduos implicando, por isso, o processo de luta pela sua conquista e manutenção. Nestes termos, casos em que eventuais membros da sociedade civil assumem postos de tomada de decisão política longe de ser uma desvantagem revelam, no nosso entender, um protagonismo necessário no processo de emancipação política, social e económica.

Afinal, a busca de promoção política e capacidade de influência em espaços públicos de tomada de decisão não é incompatível, muito pelo contrário, com a procura de meios para a afirmação de liberdades seja no plano individual como no coletivo. Aliás, vários estudos mostraram que ligações entre organizações da sociedade civil, partidos políticos e Estado

(governo) podem ser funcionais para a dinâmica das primeiras e do contexto democrático em geral (Cf. Houtzager *et. al.*, 2003; Vidal e Andrade (eds), 2008; Diamond, 1994).

Neste prisma, Diamond (1994) afirma que nada obsta a que organizações da sociedade civil formem alianças com partidos políticos. Todavia, ele acrescenta que se forem absorvidas por tais partidos políticos ou caso se tornem hegemônicas no seio daqueles, movem o *locus* primário da sua atividade para a sociedade política e perdem grande parte da sua capacidade de desempenhar funções de mediação⁹³. Os exemplos seguintes revelam contornos das relações entre sociedade civil, partidos políticos e o Estado (governo) na arena pública.

2.1. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Sul-africana

No quadro do debate em causa, apresentamos um exemplo da dinâmica da sociedade civil sul-africana que mostra como várias organizações cívicas, de natureza diferente, desempenharam um papel relevante ao se articularem com o partido político African National Congress (ANC) no processo de luta pela erradicação do regime racista do *Apartheid* na África do Sul.

De acordo com a observação de McKinley (2008), historicamente a ideologia dominante da luta revolucionária na África do Sul tem sido uma de estatismo, dentro da qual a tomada e o exercício do poder são conceptualizados como contíguos ao próprio Estado. Todavia, a organização dos trabalhadores e as lutas de base em prol de reformas imediatas, de natureza política e socioeconómica, que se destacaram nos anos oitenta, desafiaram tal conceção.

Assim, na base da “transição negociada” da África do Sul no início dos anos noventa, estavam em jogo dois conceitos diametralmente opostos de sociedade civil, apesar do seu aparente cariz comum “antiestatista”. Por um lado, a ideia da sociedade civil como “espaço” coletivo, político e organizacional da sociedade que, enraizada na classe trabalhadora, pretendia proporcionar ao “povo” a oportunidade de contestar e moldar o poder político e económico da sociedade no seu todo, incluindo o Estado.

⁹³ Uma leitura alternativa encontramos em *La Démocratie. Sa Natur, sa Valeur*, na qual Kelsen (1988) defende a necessidade da separação entre o Estado, o sistema político e a sociedade civil como forma de garantir a vitalidade do processo democrático. E Hadenius (2001: 31) sustenta que com base nessa separação, “*political parties play a special intermediary role between the state and civil society as the focal point of achieving representation within the leading organs of public decision-making*”. Entretanto, dado o carácter neopatrimonial de muitos Estados africanos descrito por René Dumont (1962), Jean-François Bayart (1992), Jean-François Médard (1998), Patrick Chabal e Jean-Pascal Daloz (1999), Dominique Darbon (2002) esse exercício de separação entre as esferas estatal, política e civil não é de fácil realização.

Por outro lado, a ideia de sociedade civil como “sem classe” (ou acima das lutas de classe), abrangendo todas as forças sociais fora e independentes do Estado, e cujo principal papel seria agir como mecanismo institucional de vigilância do poder estatal (o designado papel de *watchdog*), e exercendo um paralelo “extrapolítico” – e muitas vezes complementar – face ao poder estatal, sem ligação direta com o processo mediante o qual o poder económico se relaciona com o poder político (McKinley, 2008).

Após a sua ascensão ao poder, o ANC estabeleceu estruturas nacionais para dar forma aos seus compromissos corporativos, tendo sido criado o Conselho Nacional Económico, de Desenvolvimento e Laboral (National Economic, Development & Labour Council) cuja “câmara de desenvolvimento” contava com a representação da “sociedade civil”, constituída por organizações não-governamentais e Organizações Comunitárias de Base, da classe trabalhadora, constituída por federações reconhecidas de sindicatos, e do setor empresarial, constituído por representantes de grandes empresas.

Ao mesmo tempo, foi aprovada legislação como o Estatuto dos Sem Fins Lucrativos (Non-Profit Act, de 1997), criadas instituições tal o caso da Direção das Organizações Sem Fins Lucrativos (Directorate of Non-Profit Organisations), que estipulava o registo oficial das ONG e Organizações Comunitárias de Base, e a Agência Nacional de Desenvolvimento com a função de canalizar recursos financeiros para o setor (McKinley, op. cit.).

Este exercício revelou o esforço do governo do ANC no sentido de lançar uma sociedade civil mais formalizada, como parte de um modelo de desenvolvimento em que grupos organizados participam em estruturas oficiais para reivindicar recursos públicos, e em que o papel desses grupos é definido de acordo com as linhas orientadoras de programas governamentais oficiais que não abriam espaço para contestações.

Esta orientação conduziu a uma rutura no seio da sociedade civil sul-africana entre aqueles que se opunham à trajetória política e económica do Estado e do ANC e aqueles que optaram por uma lealdade (ainda que por vezes crítica) ao Estado e à “linha partidária” do ANC.

Uma expressão dessa rutura entre as OSC, partidos e Estado sul-africanos deu-se aquando da preparação e durante a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (World Summit on Sustainable Development) em agosto de 2002. Nessa ocasião assistiu-se a uma fratura decisiva entre dois “campos” – o primeiro reunido sob a rubrica dos Movimentos Sociais Indaba (Social Movements Indaba - SMI) e o outro agrupado, coletivamente, sob o Fórum da Sociedade Civil. Neste quadro, foram organizadas duas marchas paralelas, simbolicamente importantes: a marcha dos SMI e grupos aliados, como o Movimento dos Povos sem Terra (Landless People’s Movement), que atraiu mais de 25.000 pessoas para as

ruas e a marcha do Fórum apoiado pelo ANC – Aliança, que atraiu menos de 5.000 pessoas (McKinley, 2008: 318/9). Este exemplo mostra, ao contrário do que afirma Chabal, que certas organizações da sociedade civil africana têm rompido e desafiado as elites governamentais.



Figura 3.3. Marcha do movimento dos povos sem terra e do SMI na África do Sul

2.2. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Zimbabueana

Outra ilustração vem do Zimbábue, onde Sachikonye (2008) analisa o papel das organizações da sociedade civil no contexto da luta alargada por uma maior democratização do país e nota sucessos nesse empreendimento apesar do ambiente hostil, caracterizado por práticas autoritárias e repressivas por parte do Estado.

Nos termos de Sachikonye, apesar das limitações, as organizações da sociedade civil desempenham um papel vital como defensoras das liberdades básicas, dos Direitos Humanos, da transparência e da responsabilização do Estado (*accountability*), dinamizando assim o espaço democrático. Elas colaboraram com o movimento da oposição e deram um contributo fundamental na formação do partido mais forte do período pós-independência, o Movimento para a Mudança Democrática, cujo líder chegou a ocupar o cargo de Primeiro-Ministro do Zimbábue, em resultado duma coligação governamental.

Em relação aos que não acreditam ou desvalorizam o protagonismo das OSC, o autor lembra que organizações como a Assembleia Nacional Constituinte (National Constitutional Assembly), o Congresso dos Sindicatos do Zimbábue (Zimbabwe Congress of Trade Unions); a Associação Nacional de Estudantes do Zimbábue (Zimbabwe National Student Union) e o movimento de Mulheres do Zimbábue (Women of Zimbabwe Arise) viram os seus líderes encarcerados por razões políticas, mas não abrandaram a sua luta contra o autoritarismo.



Figura 3.4. Movimento de mulheres do zimbábue protesta por mais liberdade e igualdade

Sachikonye prossegue afirmando que, baseadas em extensas pesquisas e no acompanhamento das comunidades rurais, os relatórios das organizações da sociedade civil sobre as violações dos Direitos Humanos constituem uma fonte de informação credível, tanto para a comunidade internacional como para agentes nacionais. Essa informação veio a revelar-se vital nos casos de violência política e de irregularidades eleitorais apresentadas nos tribunais e aos grupos de observação das eleições como a Comissão Africana para os Direitos Humanos (African Commission for Human Rights) e a Associação Internacional das Ordens de Advogados (International Bar Association) (Sachikonye, 2008: 328/30). Como se pode ver, este papel assumido pelas OSC discorda os críticos que, como Chabal, não reconhecem a autonomia e protagonismo da sociedade civil em contextos africanos.

2.3. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Zambiana

A terceira ilustração remete-nos para o Congresso dos Sindicatos da Zâmbia (Zambia Congress of Trade Unions – ZCTU) que, de acordo com Lifuka & Habasonda (2008), desenvolveu uma atitude crítica e ideias alternativas sobre a governação, postura que foi mal recebida pelo governo, mas não impediu que o ZCTU, liderado por Frederick Chiluba, fosse progressivamente assumindo o papel de oposição política nos anos 1980.

Em 1990, um movimento de vários grupos de interesse unidos pelo desejo de criar uma democracia multipartidária contou com a colaboração do movimento das mulheres, dos trabalhadores, das associações de estudantes, das organizações da *media*, dos agricultores, dos empresários, das universidades e das igrejas. Este bloco dinamizou a Zâmbia e apoiou o Movimento para a Democracia Multipartidária (Movement for Multiparty Democracy -

MMD) na bem-sucedida pressão no sentido da consagração do regime democrático multipartidário na Constituição da República.

Uma transição política pacífica permitiu ao recém-formado MMD assumir o governo com o Presidente Chiluba em 1991, facto que abriu espaço para uma ampla participação e ativismo da sociedade civil. Formado a partir de um forte movimento civil que se debateu com muitas adversidades, o MMD deu, inicialmente, uma grande importância à liberdade de expressão e de associação e as organizações da sociedade civil deixaram de ser obrigadas a agir de acordo com as agendas políticas governamentais.

Com um espaço incomparavelmente maior para a sociedade civil e uma alteração das prioridades dos doadores nos anos noventa, o número daquelas organizações aumentou drasticamente, sobretudo a partir de 1996. O clima político passou a ser muito mais propício às atividades das organizações da sociedade civil, à cooperação entre si e com outras instituições, incluindo as governamentais. Neste quadro, a sociedade civil zambiana tornou-se um agente catalisador, criando espaço para diálogo político entre vários grupos de interesse através da educação cívica, exercendo pressão e usando diversos mecanismos para estreitar as diferenças entre os governantes e os governados.

Ao longo dos anos, tornou-se evidente que as organizações da sociedade civil conseguiram impor a sua presença ao poder governamental, em particular aquelas que lidam com temas de natureza política como o constitucionalismo, os Direitos Humanos e a governação. Tendo a atuação das OSC passado a ser regulada pelo Decreto-Lei das Sociedades, uma vez registadas, o governo tinha muito pouco poder para impedir tais organizações de exprimirem o seu descontentamento político. Tentativas de anular o registo de algumas delas deram origem a disputas judiciais em que os tribunais decidiram a favor da sociedade civil.

A crescente influência política das OSC levou muitos partidos políticos a considerá-las como usurpadoras do papel da oposição no panorama governativo do país. Eles alegavam que aquelas organizações estavam a assumir protagonismo em matérias que não lhes dizia respeito, tal como o processo de reforma da Constituição (Lifuka & Habasonda, 2008: 388).

Esta disputa entre o governo e a sociedade civil, que se foi desenrolando desde 2003, deu origem à união de todos os partidos políticos em torno do Centro para o Diálogo Interpartidário da Zâmbia (Zambia Center for Interparty Dialogue), com o intuito de excluir do processo de reforma constitucional a maior parte das OSC. Contudo, estas últimas não desarmaram e, a título de exemplo, sabe-se que certas organizações elaboraram um documento que apontava questões importantes, tendo sido algumas destas refletidas no esboço da Constituição que foi submetida para discussão na Conferência Nacional Constitucional.

O *Poverty Reduction Strategic Paper* (PRSP) que também era da responsabilidade do governo, não deixou de receber contributos duma rede de organizações da sociedade civil que se preparou para o efeito. Foi neste quadro que o Centro Jesuíta de Reflexão Teológica criou a rede Sociedade Civil pela Redução da Pobreza (Civil Society for Poverty Reduction), tendo produzido um “PRSP - Sombra” enquanto o governo produzia um PRSP oficial. Ambos os documentos acabaram por ser integrados no PRSP final.

Da mesma forma, a Fundação para o Processo Democrático (Foundation for Democratic Process) produziu um “Decreto-Lei Eleitoral – sombra” durante o processo das reformas eleitorais em 2005-2006, e outra organização não-governamental – Centro para a Resolução Construtiva de Disputas da África Austral (Southern African Centre for the Constructive Resolution of Disputes) preparou uma “proposta” de Decreto-Lei da Ordem Pública, dado que o que vigorava era visto como um conjunto de leis draconianas que limitavam a efetivação do direito constitucional de associação.

Na mesma esteira, as associações da *media* também criaram documentos contendo propostas de leis sobre as relações entre os meios de comunicação social e o governo. Segundo Lifuka & Habasonda (op.cit.), apesar de não o admitir publicamente, o governo tem vindo a utilizar alguns desses documentos produzidos pela sociedade civil.

Em termos de transparência e prestação de contas (*accountability*), a Transparência Internacional na Zâmbia (TIZ) tem produzido anualmente índices de suborno e *rankings* de corrupção. O movimento das mulheres tem influenciado as leis e políticas destinadas a promover a igualdade do género. Ademais, este movimento foi bem-sucedido na pressão sobre os partidos políticos para que aceitassem mais mulheres candidatas, como forma de aumentar o seu número nos processos de tomada de decisão.

Digna de referência é também a forma como a sociedade civil da Zâmbia pressionou o governo a rever ou a renegociar acordos de desenvolvimento pouco favoráveis, assinados com companhias mineiras na época das privatizações. O argumento foi de que com os acordos existentes as companhias mineiras não davam o retorno esperado, particularmente nos impostos e no pagamento dos direitos de exploração.

Como resultado da pressão exercida pela sociedade civil, no orçamento de Estado de 2008, o Ministério das Finanças e do Planeamento Nacional anunciou que o governo iria introduzir um novo regime fiscal e regulador de forma a criar uma distribuição mais equitativa da riqueza mineral entre o governo e as companhias mineiras.

Por fim, temos o caso da petição inconstitucional pelo terceiro mandato presidencial. Em 1996 a Constituição foi alterada e estabeleceu um limite de dois mandatos para a presidência

da República. Esta alteração teve o acordo da maior parte dos zambianos, uma vez que estava em conformidade com as práticas democráticas mediante as quais os líderes não se mantêm no poder indefinidamente e estão sujeitos à mudança por via de eleições.

Entretanto, ao longo do percurso, mesmo antes das eleições de 2001, surgiu o interesse em alterar a Constituição para permitir ao Presidente Chiluba candidatar-se a um terceiro mandato. Um bem financiado esquema foi orquestrado com o objetivo de influenciar a opinião pública a permitir ao MMD a alteração da Constituição.

As organizações da sociedade civil opuseram-se veementemente à campanha pelo terceiro mandato. Os meios de comunicação social independentes publicaram artigos de opinião e editoriais contra as movimentações pelo terceiro mandato, e a campanha sofreu outro grande percalço quando alguns membros ilustres do MMD se opuseram a ela.



Figura 3.5. Protestos contra o presidente Chiluba em Lusaka.

O comité executivo do MMD na província de Lusaka rejeitou publicamente a proposta e a este facto seguiu-se outra rejeição pública por parte dos 21 membros do Parlamento, onde se incluíam o vice-presidente e alguns ministros. Estes altos membros do partido uniram-se à sociedade civil e participaram em comícios nos bairros das principais cidades. Apesar de a polícia ter tentado evitar e perturbar os comícios, a assistência popular era vasta.

Lançou-se uma contra campanha ativista de faixas verdes. Todos os que se opunham ao terceiro mandato usavam a faixa verde durante os seus afazeres, inclusivamente nos escritórios e nas lojas. Concordou-se também que pelas 17 horas das Sextas-feiras todos os condutores iriam buzinar, e os que não conduzissem soprariam apitos.

Com o aumento da pressão, o presidente acabou por dissolver o Executivo, nomeou um novo governo e acedeu às exigências da sociedade civil. Num discurso à nação, ele justificou as campanhas como sendo normais numa sociedade democrática e afirmou que em nenhum

momento tinha ordenado a qualquer membro do partido para avançar com a campanha pelo terceiro mandato. No mesmo discurso garantiu que não voltaria a concorrer nas eleições (Idem). Este acontecimento significou uma categórica expressão das organizações da sociedade civil na sua capacidade de influenciar o poder político.

Neste prisma, consideramos que a *instrumentalização política da sociedade civil* de que Chabal fala pode ser concebida em termos de processos dinâmicos de negociação nos quais algumas OSC entendem apoiar certas elites políticas em função de interesses em jogo. Todavia, como atestam este e outros exemplos acima, tais processos de negociação e cooperação não significam que a sociedade civil perde sua autonomia relativa.

Como vimos, num momento as organizações da sociedade civil podem cooperar como “cooptadas”, mas num outro desenvolvimento podem rebelar-se e passar a negociar como “opponentes”. Aliás, alguns entrevistados afirmaram que o desafio das organizações da sociedade civil reside em saber se, como e quando envolver o Estado e outros grupos de interesse nas questões relacionadas com a governação e os Direitos Humanos. As respostas das várias organizações a esta pergunta variam desde aquelas que se opõem terminantemente a qualquer tipo de discussão ou negociação com as autoridades estatais até aquelas que consideram valer a pena atividades de *lobby* e envolvimento com os órgãos do Estado.

De acordo com Sachikonye (op.cit.), entendemos que há sempre oportunidades, desafios, constrangimentos e dilemas a serem negociados em qualquer tipo de relacionamento com as estruturas estatais, especialmente na conjuntura democrática. Nestes termos, a profunda polarização e o extremar de posições acabam por representar obstáculos que impossibilitam qualquer entendimento. De facto, a história mostra que não há mudanças sem algum tipo de cedência, negociação e envolvimento entre as partes.

2.4. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Malawiana

No Malawi, no âmbito da conjuntura internacional favorável ao fomento de regimes democráticos, a adoção duma nova Constituição, em 1994, foi o marco de uma reorganização radical da arquitetura do poder político e do espaço em que este é exercido e controlado. Um dos aspetos mais significativos desta transformação foi a reconquista de espaço e atividade das organizações da sociedade civil depois de décadas de repressão e desmobilização decorrentes da atuação do partido único (Kanyongolo, 2008).

No entender deste autor, a sociedade civil é um interveniente crítico no processo de democratização e desenvolvimento do país. Ele nota que desde o início dos anos noventa, tem havido uma significativa melhoria na capacidade da sociedade civil contribuir para a

formulação de políticas públicas, reformas legais e prestação de serviços. Um elemento importante no apoio ao protagonismo da sociedade é o regime legal que tem revelado eficácia no processo de proteção e respeito pelos Direitos Humanos (Kanyongolo, 2008).



Figura 3.6. Protestos por Direitos Humanos em Malawi

Para Kanyongolo, a Constituição do Malawi contempla os direitos de liberdade de associação, de campanha em torno de causas públicas, de expressão, de imprensa, direitos laborais incluindo o direito de formar e/ou associar-se a sindicatos, liberdade de circulação e inúmeros outros que habilitam a intervenção pública da sociedade civil e facilitam suas diversas atividades. Este exercício tem encontrado proteção do sistema judicial.

Entre as mais notáveis decisões judiciais que têm protegido o espaço da sociedade civil da intromissão do Estado está aquela em que o Alto Tribunal declarou inconstitucional e inválida uma diretiva do Presidente que pretendia banir as demonstrações públicas; uma outra diz respeito ao caso em que os tribunais permitiram que as organizações não-governamentais se juntassem como *amicus curiae* em caso de interesse público; e várias outras nas quais os tribunais sustentaram a liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de imprensa (Kanyongolo, 2008: 356/7).

2.5. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Tswana

Apresentamos agora o exemplo do Botswana onde as organizações da sociedade civil são oficialmente incentivadas pelo governo que as reconhece como um ator importante, cujo funcionamento deve ser expandido de modo a ultrapassar a simples função de vigilante para atingir a função de parceiro ativo no desenvolvimento. Conseqüentemente, não obstante criticar a atuação de certos setores da sociedade civil como os sindicatos e os *media*, o

governo tem ao longo dos anos envolvido as OSC no processo de formulação das políticas públicas, seja de forma individual, seja de forma agregada (Balule, 2008).

Há um entendimento geral de que os *media* independentes, além de contribuírem para uma sociedade civil autónoma e ativa, informando e educando o público, constituem as vias para que os atores não-estatais possam criticar ou opor-se publicamente às políticas públicas, entre outras ações do governo.

Segundo Balule (op.cit.), o governo proporciona um ambiente razoavelmente seguro para as liberdades dos *media*, embora tenham acontecido casos em que tomou medidas que foram designadas como censura. Por exemplo, em abril de 2001, o governo proibiu publicidade governamental em dois jornais locais, o *Botswana Guardian* e o *Midweek Sun* por serem muito críticos em relação aos líderes do país.

A decisão foi punitiva e pretendia pressionar os dois jornais a reformularem suas reportagens no sentido de obedecerem os parâmetros de liberdade editorial que o governo considerava mais aceitáveis. Essencialmente, o governo estava a usar os seus poderes de gestão do erário público para tentar manipular o conteúdo dos *media*, por meio da colocação da publicidade pública, tentando deste modo forçar os jornais a alterar sua política editorial em conformidade com as expectativas governamentais. A proibição foi subsequentemente declarada inconstitucional pelo Tribunal Supremo (Balule, 2008: 365/6).

De acordo com Balule, apesar dos constrangimentos de ordem financeira e de recursos humanos, a sociedade civil tswana tem desempenhado um papel notável ao influenciar diversas leis e políticas governamentais. As organizações de defesa dos direitos das mulheres têm exercido uma grande influência nas leis e políticas governamentais. Os esforços de advocacia promovidos por estes grupos têm, ao longo dos anos, contribuído para o aumento constante da representação feminina nos cargos de tomada de decisão, incluindo cargos políticos, administração de topo (nos setores público e privado) e em domínios tradicionalmente masculinos, como os de autoridades tradicionais.

A sociedade civil do Botswana mostrou-se, algumas vezes, capaz de obstruir os esforços do governo para promulgar leis que de forma geral eram percebidas como ameaças aos direitos e liberdades fundamentais protegidos pela Constituição do país. Por exemplo, em 1997, o governo criou um controverso ante-Projeto de Lei para a área da comunicação social que tentou estabelecer uma agência reguladora para a imprensa escrita, cujos membros deveriam ser nomeados pelo ministro.

Diversas organizações da sociedade civil juntaram-se aos protestos públicos contra o referido ante-Projeto, facto que acabou por forçar o governo a abandoná-lo e a comprometer-se em consultar as partes interessadas antes da sua apresentação ao Parlamento.



Figura 3.7. Protesto de jornalistas em Gaborone

Em 2006 o compromisso foi honrado quando o governo estabeleceu uma equipa composta por membros do Comité Consultivo para os *Media* para delinear os princípios que poderiam servir de base à Lei da Comunicação Social. Foi então solicitada à equipa a tarefa de consultar legislação semelhante na África Austral, na Europa, nos Estados Unidos, na Austrália e noutras partes do mundo com o objetivo de se adequar a legislação aos padrões internacionais.

A equipa completou o seu mandato em finais de 2006 tendo delineado princípios considerados pelas partes interessadas como indo ao encontro das melhores práticas internacionais para uma sociedade democrática. Estes princípios foram então remetidos à divisão de redação da Procuradoria-geral para servirem de base à estruturação da nova Lei para a comunicação social (Balule, 2008: 366/8).

Uma última nota vai para o jornalismo de investigação dos *media* privados que, nas constatações de Balule, tem desempenhado o seu papel de vigilante e, ao longo dos anos, exposto casos de corrupção no governo, de má gestão, de abuso dos Direitos Humanos e de outras insuficiências da justiça. O exemplo clássico foi a revelação pelo jornal *Gazette* em 1994 que o então presidente e quase metade do seu gabinete estavam a dever milhões de *Pula* referentes a atrasos nos pagamentos de empréstimos cedidos pelo *National Development Bank* (NDB), que por sua vez estava à beira da falência. Cerca de uma semana depois das revelações, o presidente quitou os seus pagamentos em atraso. E, outras reportagens divulgadas pelos *media* resultaram na nomeação de comissões presidenciais de inquérito, que com o tempo ajudaram a encontrar culpados e, em alguns casos, levaram à demissão de ministros, entre outros dirigentes (Balule, 2008: 369).

2.6. Um Exemplo da Dinâmica da Sociedade Civil Angolana

Os contornos da relação entre o poder político hegemónico e a emergente sociedade civil em Angola são apresentados por Vidal (2008), segundo o qual tudo começa quando as organizações da sociedade civil assumiram um papel de relevo no fornecimento de serviços sociais, tendo ganho uma legitimidade acrescida para se constituírem em vozes críticas contra a falta de empenho e preocupação do governo para com os setores sociais, que se encontravam numa situação de grave degradação e rutura. Estas organizações foram documentando e publicitando várias situações de pobreza extrema e pressionando as instituições do governo para uma mudança de atitude. Os *media* privados e internacionais começaram a ecoar estas exigências e os partidos políticos da oposição juntaram-se às vozes críticas da sociedade civil.

Esta onda de criticismo interno e externo começou a tornar-se cada vez mais incómoda para o poder político, que reagiu de forma estruturada em meados da década de 1990, investindo fortemente numa “sociedade civil paralela”, integrada por organizações tais como a fundação do presidente (Fundação Eduardo dos Santos – FESA) criada em 1996 e, mais tarde, o Fundo de Solidariedade Social Lwini da primeira-dama Ana Paula dos Santos, ambas pretendendo reabilitar a imagem política do presidente, seletivamente provendo serviços sociais da responsabilidade do Estado, usando para esse fim fundos geralmente provenientes dos bónus sociais pagos pelas empresas petrolíferas internacionais (Vidal, 2008).

As organizações “paralelas” passaram a ter um acesso privilegiado e facilitado às estruturas governamentais nacionais e provinciais, assim como ao setor público e privado da economia (ambos dominados claramente pelo partido maioritário e subjugados à lógica política patrimonial). As outras organizações da sociedade civil que não se enquadravam nestes parâmetros passaram a encontrar dificuldades crescentes de atuação na proporção direta do seu afrontamento ao governo (Vidal, 2008: 25/6).

Como igualmente notou Calundungo (2008), para além da tentativa de limitar o crescente criticismo através do controlo do espaço da sociedade civil que lhe escapava, do aliciamento das OSC autónomas e da criação das suas próprias organizações “paralelas”, as entidades governamentais, como forma de retaliação, levantaram problemas ao trabalho das organizações que insistiram na manutenção da sua autonomia.

As dificuldades foram aumentando à medida que o governo foi se sentindo mais confortável em relação à comunidade internacional, sobretudo, depois da derrota da UNITA e com a alta do preço do petróleo, factos que lhe deram suficiente margem de manobra para

começar a impor também restrições à atuação das organizações internacionais mais críticas e aliadas das OSC nacionais “politicamente incómodas” (Calundungo, 2008: 84).



Figura 3.8. Polícia de choque numa manifestação pública da sociedade civil em Angola

Como resultado da nova situação, Macedo (2008) observa que começou a assistir-se a uma crescente tendência de apoio seletivo de muitas organizações da sociedade civil internacional a parceiros nacionais com base em critérios que não eram primeiramente determinados pelo mérito do trabalho realizado, mas antes pela ação “politicamente aceitável”. Assim, as OSC com uma atitude passível de ser considerada como incómoda para o governo passaram a ser preteridas no acesso aos financiamentos externos, sendo apodadas de “radicais” ou “problemáticas” ao contrário das “menos problemáticas” ou “não radicais”, as preferidas para efeitos de financiamento interno e externo.

Para Macedo, ainda que nunca assumido e veementemente negado pelas organizações internacionais, verifica-se, cada vez mais, este apoio seletivo às OSC nacionais menos problemáticas do ponto de vista político. Esta prática é um facto que não pode ser assumido porque os próprios financiadores das organizações internacionais a atuar em Angola e a opinião pública internacional no Ocidente condenariam tais práticas.

Do ponto de vista do regime, esta tática, ainda que camuflada, acaba por ser bem mais inteligente no alcance dos objetivos pretendidos de enfraquecimento político da sociedade civil, aumentando a probabilidade de sucesso da velha estratégia de cooptação. Neste quadro, assumindo-se que as organizações da sociedade civil em Angola têm um défice de capacidade de atuação em rede (de forma sustentável, contínua, de médio e longo prazo, em questões interligadas), quer a nível nacional quer com suas congéneres regionais e internacionais, surge a ideia da estratégia de reforço da sociedade civil denominada *constructive engagement* que defende a necessidade de união das suas organizações para falarem a uma só voz nas suas

relações de interação com as estruturas do Estado/governo (Idem). O argumento que sustenta esta perspectiva é o de que a sociedade civil é fraca porque está dividida.

Para Vidal (2008), sem especificar que a união entre as organizações da sociedade civil deve ser estabelecida com base em princípios comungados por todos os membros (o exemplo da defesa intransigente dos Direitos Humanos) e que não se deve sobrepor ou substituir às OSC individualmente consideradas, nem tomar decisões fora do âmbito da defesa dos seus princípios estatutários de base, a união rapidamente poderá transformar-se em unificação, homogeneização, uniformização e subordinação de vozes mais críticas.

Algumas organizações e ativistas contestam o argumento da união da sociedade civil aliado à estratégia de *constructive engagement*. Para estas, dado que as estruturas governamentais consideram que as organizações da sociedade civil se devem abster de um envolvimento em questões políticas, aquela estratégia traduzir-se-á, a médio prazo, numa dupla característica: uma postura cada vez mais técnica, assistencialista e apolítica por parte de todos os “legítimos parceiros do governo”; uma homogeneização de discursos e posturas que favorece a subjugação das organizações independentes através da diluição das suas posições individuais em estruturas coletivas, federativas e representativas, alargadas, e mais facilmente cooptáveis e manipuláveis pelo poder político (Idem).

Foi neste contexto que, no entender do autor, as organizações da sociedade civil dividiram-se, grosso modo, entre, por um lado, aquelas que defendem uma postura que pode denominar-se de “reformista”, na medida em que acreditam que podem reformar as instituições a partir de dentro, colaborando com as estruturas governamentais em vários projetos, ainda que isso possa significar algumas cedências em termos de postura crítica pública. Por outro, aquelas que consideram que o engajamento com estruturas governamentais deve ser muito seletivo, cauteloso e baseado em princípios de respeito pelos direitos humanos e salvaguardando-se sempre o direito de opinião e expressão política de cada organização da sociedade civil.

As organizações que recusam a perspectiva do governo que pretende uma sociedade civil “parceira” de tipo assistencialista, apolítica e subordinada para ajudar na prestação de serviços sociais em múltiplos micro-projetos dispersos defendem uma abordagem de parceria efetivamente participativa e interventiva no sentido de ajudar a construir uma sociedade mais democrática, justa e transparente. Elas consideram, lógica e naturalmente, que a defesa dos direitos humanos é política por natureza, lidando com questões de interesse público que afetam a vida de toda a população (Vidal, 2008).

Não obstante os constrangimentos resultantes do desafio de contraposição ao poder político governante, Vidal (2008) nota que, comparativamente aos primórdios dos anos noventa,

quando se iniciou o processo de transição para o multipartidarismo, realizaram-se algumas conquistas na área dos Direitos Humanos em Angola que é preciso consolidar para prosseguir na abertura de espaços e evitar a sempre iminente possibilidade de regressão. Na mesma linha, as análises de Pacheco (2008), Kama (2008) e Abreu (2008) notam, para além das várias limitações, exemplos de força, protagonismo e potencial da sociedade civil angolana no processo de mudança política rumo a uma efetiva democratização do país.

2.7. Sete Exemplos de Protagonismo da Sociedade Civil Moçambicana

À semelhança de outros países africanos, nota-se igualmente em Moçambique que o poder político pretende controlar, cooptar e manipular a sociedade civil em seu favor⁹⁴. Como revelaram alguns dos ativistas da sociedade civil por nós entrevistados, sempre que uma OSC, por conta de convicções próprias, resiste aos aliciamentos para se posicionar a favor das ações do governo, ela é automaticamente vista como oposição. Assim, passa a ser vigiada e, ademais, desencadeiam-se ações que visam limitar suas aparições e intervenções públicas.

Efetivamente, a predominância de relações patrimoniais no seio do sistema político-económico reflete-se nos constrangimentos que são impostos à atuação da sociedade civil. Como notaram Araújo & Chambote (2009), num sistema político-económico onde a esfera pública e a privada se confundem, as interferências por parte de poderes públicos e privados acabam por ser uma constante na vida das organizações da sociedade civil, procurando desvirtuar a linha de atuação das mais críticas e isentas. Existe muito pouco espaço para “independentes” em Moçambique. No seio do poder político governante ainda domina a ideia de que as OSC ou estão com o governo ou estão com a oposição.

Esta postura maniqueísta do poder político aliada às graves carências financeiras da maioria das OSC, sua competição pelos fundos públicos e privados, externos e internos, e as muitas debilidades estruturais (recursos humanos, capacidade técnica), leva algumas delas a ceder às pressões e a cair nas malhas do clientelismo político-partidário, incapacitando-as de assumir uma postura crítica e isenta na defesa dos interesses daqueles que dizem representar. Todavia, esta constatação não nega o facto de haver OSC que de livre e espontânea vontade apoiam as ações do partido no poder por concordarem com elas e terem razões para assim proceder.

Entretanto, os constrangimentos que as organizações da sociedade civil têm enfrentado não as impossibilita o desempenho de suas atividades nos planos da vida política, económica e

⁹⁴ O Relatório do AfriMap (2009) afirma que uma parte considerável da liderança das organizações da sociedade civil pertence, simultaneamente, ao aparelho do Estado e ao partido Frelimo, atualmente no poder, uma situação de promiscuidade que envolve conflitos de interesse.

sociocultural do país. De facto, quando assim o entendem e se esforçam, elas têm sido capazes de mobilizar um número significativo de cidadãos para causas à escala nacional, facto que permite a consciencialização pública sobre aspetos cívicos e políticos que afetam o país. Neste ponto, os meios de comunicação social têm jogado um papel importante.

Vários indivíduos por nós entrevistados destacaram a importância dos meios de comunicação social no processo da democracia e desenvolvimento. Por exemplo, Manjate, jornalista e observador da dinâmica da sociedade civil moçambicana, particularmente dos meios de comunicação social, afirmou que a sociedade civil desempenha um importante papel no incentivo ao debate público de ideias e na divulgação de matérias diversas. E neste plano, a medida que ela vai informando e consciencializando o público contribui, simultaneamente, para a formação duma opinião pública mais exigente.

Para Manjate, segundo a transcrição que fazemos da entrevista que nos concedeu, *“De certo modo, informar a sociedade é influenciar poderes públicos. Por exemplo, a publicação do caso de corrupção no Conselho Constitucional conduziu a demissão de seu presidente. Assim, apesar das resistências do poder, tem-se verificado consequências diretas ou indiretas das denúncias da sociedade civil. Entre outros, mexidas no governo têm recaído sobre personalidades e dirigentes que são alvo de contestação por parte da comunicação social, entre outras organizações da sociedade civil”* (Manjate, jornalista do Notícias).

Manjate observa, contudo, que a questão do poder financeiro no condicionamento da comunicação social influencia o tratamento dos assuntos. Era desejável, entende ele, que existisse horizontalidade nas relações entre comunicação social, poder político e económico. Mas neste momento verificam-se sérias fragilidades nessa matéria.

De uma forma geral, Manjate e outros entrevistados, afirmaram haver uma bola circulante que condiciona as relações entre a sociedade civil, o poder político e o poder económico. Nesse quadro, para sobreviverem, muitas organizações da sociedade civil precisam de se encostar a certas agências doadoras. Eles entendem que essa dependência não é má desde que não resulte em “promiscuidade” na qual tais organizações podem deixar de ser interventivas nos propósitos a que se predispuseram, passando a seguir estritamente agendas dos que lhes financiam. Entretanto, esta situação não elimina o espaço de autonomia onde as organizações da sociedade civil que atuam na mesma área, ou não, podem pautar por posturas diferentes e até antagónicas, afirmando assim sua dinâmica e protagonismo cívico.

Para Munguambe, outro entrevistado nosso, a visibilidade da sociedade civil conta imenso com a colaboração dos meios de comunicação social. Ele acrescenta que tem registado uma frustração por parte das organizações da sociedade civil que, após serem convidadas a

participar, acabam por ver seu trabalho “abocanhado” pelos ministérios que tutelam essas áreas e assumem todo o protagonismo das ações desenvolvidas. O entrevistado afirmou que em seu entender a fragilidade dos partidos da oposição afeta sobremaneira a fraqueza da sociedade civil facto que favorece o poder do partido governante. Transcrevemos parte da entrevista onde afirma categoricamente que,

“O regime tem abafado muitas iniciativas da sociedade civil e aliciado os ativistas mais dinâmicos. Sendo o espaço de ação das organizações da sociedade civil limitado pelo poder político, falo do partido no poder, criam-se condições para fomento da bajulação. E como sabes, meu caro, a bajulação afeta negativamente o trabalho dos ativistas que podiam ter outra mentalidade e bom desempenho... Penso que entendes do que estou a falar, certo? Noutros termos, para mim, a intromissão política mina a dinâmica da sociedade civil. Eu regularmente me pergunto: quem faz parte da sociedade civil? Onde eles vem? Não serão eles membros do partido no poder que avançam para a sociedade civil de modo a manipulá-la para a garantia da manutenção do status quo?” (Munguambe, editor do jornal Zambeze).

Entre outros problemas, Munguambe afirma que as organizações da sociedade civil tendem a não dar continuidade ao histórico de suas atividades; ressentem-se da falta de rotatividade nas suas direções; lamentam a falta de união de esforços para contrapor discursos e posicionamentos contrários às liberdades individuais, ao bem-estar social; os líderes da sociedade civil que não são de proveniência duvidosa são distraídos, perdem oportunidades e muitas vezes não têm capacidade de negociação de ideias. Neste ponto, o entrevistado nota que, duma maneira geral, muitos representantes de organizações da sociedade civil têm medo de assumir ideias que contrariam o sistema político vigente.

A análise de conteúdo das informações fornecidas pelos nossos entrevistados revelam que o regime não quer uma sociedade civil que causasse problemas no processo de governação. Assim, quanto mais fracas forem as organizações da sociedade civil e os partidos políticos da oposição melhor para a manutenção do sistema. Neste ponto, os entrevistados entendem que o grande problema é mais dos indivíduos (sua fraqueza e falta de preparação) do que da pujança do regime que se aproveita dessa situação para manipulá-los facilmente. Noutros termos, eles acreditam que se membros da sociedade civil se habilitassem para defender interesses públicos com firmeza, o regime seria forçado a ceder em muitos casos.

No que remete aos exemplos de protagonismo da sociedade civil moçambicana é indispensável falar da “campanha terra” que, de acordo com Negrão (2003), marcou de forma indelével a dinâmica e progresso das suas organizações. Efetivamente, como veremos imediatamente a seguir, os contornos e o impacto dessa campanha abriram uma nova fase na

estrutura das relações socioeconómicas e políticas entre as organizações da sociedade civil e o Estado/governo que infirmam explicitamente os argumentos pessimistas daqueles que, como Chabal, desvalorizam a atuação da sociedade civil no contexto dos países africanos.

Como vimos na introdução, a “campanha terra” consistiu num grande movimento da sociedade civil que em disputa pública conseguiu influenciar a tomada de decisão política no sentido da não privatização da terra como forma de defender os direitos costumeiros que possibilitavam o acesso, uso e aproveitamento da terra pelas populações vulneráveis.



Figura 3.9. Uso e aproveitamento da terra em Moçambique

A terra em Moçambique sempre foi e continua a ser um fator vital para a economia dado que o setor agrícola é fonte de rendimentos para a esmagadora maioria da população. Ora, com o fim da guerra em 1992 registou-se a corrida dos privados pelas melhores terras para a agricultura, exploração florestal e turismo cinegético, situação que criou conflitos em torno da terra. Neste contexto, na esteira do Programa de Reajustamento Estrutural, o *Land Tenure Center*, instituição ligada à USAID e algumas organizações não-governamentais internacionais do Ocidente, pressionou pela titulação individual como única forma de se assegurarem os direitos à terra (Negrão, 2003).

Entretanto, por essa altura, o fim do regime do *apartheid* trouxe à Moçambique muitos fazendeiros brancos da África do Sul que, descontentes com o inevitável fim das subvenções no seu país, procuravam novas terras para exploração agrícola, facto que impulsionou a especulação fundiária. Em conjunto, estes fatores fizeram da questão da terra o elemento catalisador de uma enorme diversidade de interesses e também de discussão pública mobilizadora da sociedade civil.

A mobilização das organizações da sociedade civil fez-se sentir principal, e simultaneamente, no seio da Igreja Católica, através da Caritas e das Comissões Diocesanas

para a Justiça e a Paz; dentro do Conselho Cristão de Moçambique, através da Organização de Ajuda Mútua; no interior da União Nacional dos Camponeses, por força dos conflitos que iam surgindo com a privatização acelerada das *machambas* estatais e a tentativa de usurpação de terras das cooperativas. O elemento aglutinador foi a discussão de uma Lei de Terras que reconhecesse os mecanismos consuetudinários que tradicionalmente têm sido usados pelas comunidades para a gestão do seu património.

Em torno da “campanha terra” reuniram-se cerca de 200 organizações, compreendendo organizações não-governamentais nacionais e internacionais, organizações comunitárias de base, confissões religiosas (cristãs, muçulmanas e maziones), académicos e pessoas singulares interessadas em assegurar que i) o acesso e posse da terra pelos mais pobres não ficassem exclusivamente dependentes da emissão de um título; ii) fossem reconhecidos os mecanismos costumeiros de gestão da terra; e iii) fossem estabelecidas relações de diálogo, negociação e acomodação entre privados e familiares, com base no princípio de vantagens mútuas. O movimento conseguiu que estes pontos fossem salvaguardados.

Dessa dinâmica e interação, a “campanha terra” acabou por estabelecer algumas das características básicas da nova imagem da sociedade civil moçambicana, tais sejam: i) adesão às causas comuns, independentemente de estarem ligadas a questões ideológicas; ii) a possibilidade de participação direta das organizações comunitárias de base local sem terem de ser representadas por uma ONG urbana; iii) a participação conjunta das confissões religiosas (cristãs, muçulmanas ou sincréticas); iv) a oportunidade de definição de estratégias de parceria com o setor privado; v) a participação no processo de decisão das instituições do Estado, sobretudo, ao nível do processo legislativo; e vi) a participação em termos de igualdade com organizações internacionais (Negrão, 2003; Araújo e Chambote, 2009).

A “campanha terra” termina em 2000, mas a sua dinâmica de aglutinação da sociedade civil não se perdeu. Após os assassinatos do jornalista Carlos Cardoso, do economista Siba-Siba Macuácuá, na cidade de Maputo, e da morte por asfixia de mais de 100 cidadãos detidos na cadeia de Montepuez, Província de Cabo Delgado, várias forças da sociedade civil uniram-se novamente, desta vez para exigir responsabilidades ao Estado.

Decorre desse contexto o segundo exemplo de intervenção pública ativa das organizações da sociedade civil moçambicana, onde jornalistas, associações socioprofissionais e numerosos membros das elites urbanas juntaram-se à dinâmica anteriormente iniciada e conseguiram influenciar a aprovação de uma lei mediante a qual a sociedade civil é responsável pela seleção de três candidatos à Presidente da Comissão Nacional de Eleições, a serem votados pelos demais membros dessa comissão.

O terceiro exemplo, mencionado sumariamente na introdução, deriva da disputa de interesses que envolveu a associação dos produtores do açúcar, por um lado, e o FMI e Banco Mundial, por outro, tendo prevalecido os interesses dos primeiros. Castel-Branco (2011) afirma que, sob pressão coordenada do setor açucareiro, o governo aprovou uma política industrial do açúcar que consistia na definição de açucareiras prioritárias para a privatização e reabilitação; estabelecimento de uma política de preços baseada numa taxa aduaneira flexível sobre o preço das importações; e o desenvolvimento de mecanismos de coordenação de estratégias de *marketing* entre as empresas para tirarem vantagem das quotas preferenciais e evitarem vender o açúcar a um preço abaixo do custo marginal no mercado internacional.

O Banco Mundial e o FMI opuseram-se à tal política de preços argumentando que ela era inconsistente com a liberalização do comércio e procuraram sem sucesso forçar o governo a abandoná-la. Contrariamente ao “Caso Indústria do Caju” onde a fraca capacidade de organização interna e de mobilização da opinião pública nacional e internacional facilitou a imposição do FMI e Banco Mundial no sentido do fecho das fábricas de processamento que ocasionou o despedimento de milhares de trabalhadores, a capacidade de organização, pressão e *lobby* da associação dos produtores de açúcar vingou e o seu interesse prevaleceu. Assim, Castel-Branco conclui que mesmo na presença de um Estado que tende sempre a reagir favoravelmente às exigências do FMI e do Banco Mundial, a associação dos produtores de açúcar conseguiu impor uma política e obrigar a sua efetiva implementação.

Em entrevista que nos concedeu, Luís de Brito falou das condições de possibilidade da autonomia e protagonismo da sociedade civil moçambicana. Entre outros exemplos, ele mencionou a intervenção da Liga dos Direitos Humanos (LDH), liderada pela ativista Alice Mabota. Este quarto exemplo mencionado por vários entrevistados remete para a noção de autonomia na medida em que a LDH tem sistematicamente confrontado o poder instalado e consegue influenciar abordagens políticas. Para sustentar a sua posição, Luís de Brito mostra que, dado o incómodo que a LDH ocasiona ao governo com denúncias de desrespeito a determinados direitos humanos, chegou a ser criada para contraposição a “Organização moçambicana de Direitos Humanos” que, enquanto existiu, tratava de desvalorizar as denúncias da LDH e confortar o governo do dia com matérias favoráveis.

A propósito, Book Sambo, colaborador da referida Liga dos Direitos Humanos, disse-nos em entrevista que inicialmente esta organização da sociedade civil teve quase que exclusiva visibilidade no processo de denúncia das injustiças que iam sendo cometidas pelo governo. Mas que, atualmente, tal visibilidade é partilhada com outros atores cuja intervenção tem o mesmo enfoque. Para Sambo, as organizações da sociedade civil moçambicana possuem

autonomia que se manifesta inclusive na possibilidade de não cumprirem com parte dos pontos propostos pelos doadores.

O quinto exemplo dado pelos nossos entrevistados recaiu sobre a manifestação pública das organizações ambientalistas contra a decisão da Mozal (Mozambique Aluminium) emitir gases sem filtragem durante o período que precisava para fazer a manutenção dos filtros e outros equipamentos industriais. A pressão exercida pelos ambientalistas no caso denominado “Bypass” obrigou membros do governo a irem se explicar e debater o assunto publicamente nos meios de comunicação social, onde se esforçaram em apresentar estudos de impacto ambiental realizados e afirmaram o seu empenho na salvaguarda do interesse público.

Filipe, um dos nossos entrevistados que acompanharam de perto as movimentações em torno do “Caso Bypass”, considerou que apesar do contexto de contestação pública ser muito recente em Moçambique, ela vem ganhando expressão significativa. Salientou que mesmo depois do estabelecimento do regime multipartidário não houve imediatamente vozes contestatárias, e isso se verifica até no Parlamento onde não se estabelece um grande e imparcial espaço de debate de ideias em torno de políticas públicas.

Falando sobre os protestos organizados pelos ambientalistas contra a emissão de gases “Bypass” pela Mozal, Filipe notou que houve um despertar das pessoas no que se refere a consciência ambiental, facto que constituiu um significativo contributo dado ao público pelas organizações envolvidas. Tendo em conta este e outros casos ele entende que,

“O facto de algumas organizações da sociedade civil receberem ajuda externa não significa falta de independência e autonomia na intervenção em questões de políticas nacionais de desenvolvimento. Em boa verdade, tais organizações podem interpelar muito bem o governo e fazer valer seu ponto de vista. O IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos), por exemplo, é uma instituição com credibilidade que se expressa publicamente e dá ao governo a oportunidade de ler o resultado de seus estudos para melhor elaboração e implementação de políticas públicas. O debate levantado por esta e outras organizações tem despertado a consciência da população e contribuído para um olhar mais cuidadoso sobre as matérias de desenvolvimento do país” (extrato da entrevista com Filipe)

O sexto exemplo decorre das manifestações populares que aconteceram no dia 5 de fevereiro de 2008 e nos dias 1-2 de setembro de 2010. Efetivamente, apesar de tais manifestações terem sido espontâneas e sem qualquer estrutura formal reconhecida, elas influenciaram o sentido da política de preços contra vontade do governo que foi obrigado a recuar nas decisões que tinha tomado a respeito.



Figura 3.10. Manifestações populares em Maputo, setembro de 2010

Na referida entrevista com Luís de Brito, transcrevemos o seguinte trecho:

“A dimensão do apoio popular que a sociedade civil consegue constituir e mobilizar a ponto de incomodar titulares do poder instalado é fundamental para a influência de políticas públicas. Assim, entendo que as organizações da sociedade civil podem ser autónomas em relação ao poder instalado, mas não possuem força de influência por não terem amplo apoio popular. O caso dos sindicatos é um exemplo de falta de apoio das bases, facto que os torna fracos e faz com que o governo não lhes dê ouvidos ou só dê em aspetos mínimos que convenham aos interesses da nomenclatura” (Luís de Brito, investigador do IESE).

Para os nossos entrevistados, no debate sobre a autonomia das organizações da sociedade civil é necessário tomar em consideração as áreas de atuação que dependem do financiamento e das oportunidades de mercado que impõem condicionalismos. Eles observam que há muitas OSC que surgem pela oportunidade de financiamento do mercado, mas que tal situação embora condicione não elimina possibilidades de autonomia.

Organizações da sociedade civil que foram criadas para defender interesses particulares conseguem, quando assim o entendem vantajoso, partir para níveis de desenvolvimento da sua própria autonomia, da sua capacidade de influência de agentes envolvidos num jogo de interesses. Como observaram os entrevistados, nada impede que haja organizações que apoiem política partidária pois, isso em nada significa falta de genuinidade e falta de autonomia. Sabendo-se que dentro dum mesmo partido há grupos desavindos quanto aos seus interesses, as OSC podem alinhar seus legítimos interesses com um ou outro.

Recentemente, os parlamentares moçambicanos criaram uma lei que aumentava suas regalias e as dos Presidentes da República, entre outros altos dignitários. Esta proposta foi mal recebida pela sociedade civil que rapidamente se mobilizou e marchou pelas ruas em protesto contra a sua possível promulgação. Face a isso, o então Presidente da República não a

promulgou tendo a devolvido ao Parlamento com recomendações para reflexões de “bom senso”, que tomassem em consideração o contexto de pobreza que assola o país e a pertinência do protesto público das organizações da sociedade civil e cidadãos em geral. Neste sétimo exemplo fica mais uma vez claro que a sociedade civil pode se mobilizar e quando o faz consegue exercer seu poder de influência na arena pública.



Figura 3.11. Protesto contra “Lei das regalias de governantes” em Moçambique

Como afirmou o entrevistado Luís de Brito, em termos de política pública, a contestação depende muito da sua constituição e do apoio que se pode obter, tendo em conta que os interesses populares estão fragmentados. Se analisarmos a história do parlamento veremos que os interesses defendidos são os dos partidos e dos detentores do poder. O que o deputado defende para além dos interesses partidários e particulares?

De uma forma geral, os entrevistados reconhecem que temos uma sociedade civil nascente, que está em constituição e que isso deve ser tomado em consideração quando se fala de autonomia e poder de influência pública. Eles afirmam ser importante lembrar que, após a independência, a Frelimo aboliu todas as formas autónomas de associação para não ter adversários na capacidade de mobilização popular, uma realidade que afetou o atual sentido de intervenção pública dos cidadãos e das organizações da sociedade civil.

De acordo com os entrevistados, o nosso contexto de poder político ainda remete para uma perspetiva patrimonialista e paternalista na qual a exigência de direitos é embrionária. De facto, é sintomática a situação dos moçambicanos que não têm consciência do valor de seus impostos pois, vezes sem conta, se colocam numa situação de pedintes de bens e serviços aos governantes ao invés de os exigirem por direito, tomando-os como mandatários do povo e, por isso, incumbidos de gerir o erário público. Por outro lado, temos um governo que pode fazer pouco caso das exigências do povo na medida em que conta com o sistema da ajuda externa

para manter em funcionamento a máquina estatal e não só. Esta alarmante realidade torna mais expressivos ainda os exemplos de protagonismo da sociedade civil acima expostos e o sentido de intervenção pública das organizações que apresentamos em seguida.

3. Atuação de Associações de “Tipo Religioso” e de “Tipo Político”

Para completar o quadro de reconhecimento da importância da intervenção da sociedade civil na arena pública moçambicana, descrevemos em seguida as atividades do Conselho Cristão de Moçambique, da Plataforma Inter-religiosa para a Governação Participativa (ambas de cariz religioso), da União Nacional dos Camponeses e do Grupo Moçambicano da Dívida (estas últimas de cariz político), organizações que colaboraram abertamente quando as contactámos durante a nossa pesquisa empírica. Esta atenção particular às associações de “tipo religioso” e às de “tipo político” deve-se ao facto delas constituírem o grosso do universo das organizações da sociedade civil (mais de 75%), como ilustra o gráfico abaixo.

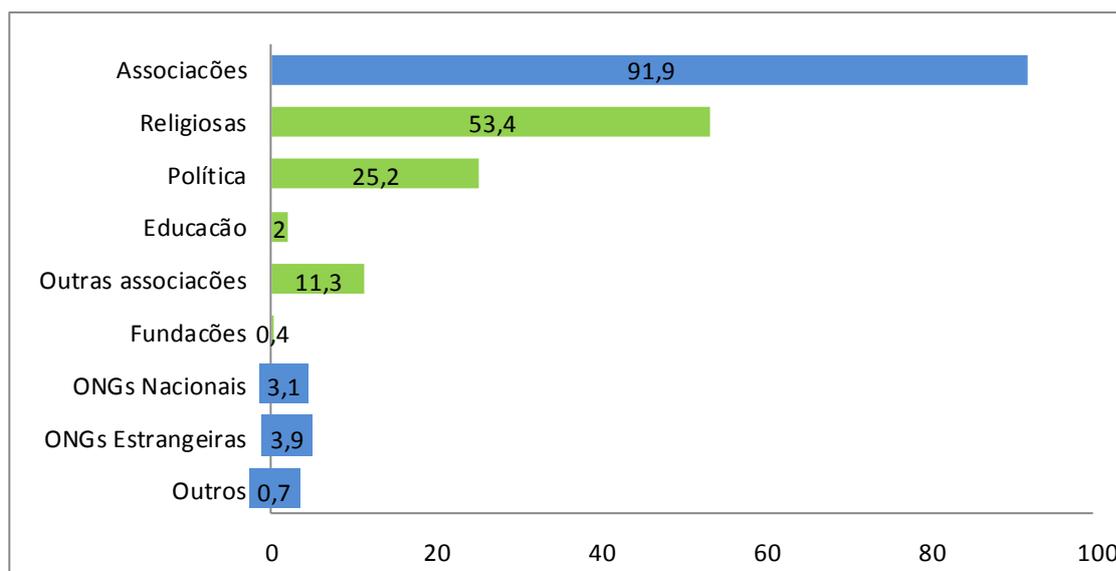


Figura 3.12. Percentagem das associações (“tipo religioso” e “tipo político”). Fonte: INE (2006)

3.1. O Conselho Cristão de Moçambique

O Conselho Cristão de Moçambique (CCM) tem como principal objetivo servir as igrejas e associações membros, promover na sociedade a justiça socioeconómica e consolidar a unidade cristã e o ecumenismo através de programas participativos e sustentáveis na área do desenvolvimento humano.

Os princípios que orientam as atividades do CCM consubstanciam-se nos valores da vida em unidade; ecumenismo entre as igrejas e religiões; organização eficaz, transparente e

honestas; abordagem participativa; justiça social e económica; diaconia e amor ao próximo; evangelização; capacidade de intervenção na sociedade; igualdade de direitos e oportunidades entre os cidadãos.

Para melhor direcionamento no desempenho de suas atividades, o CCM definiu como grupo-alvo as igrejas membros, as comunidades mais necessitadas e a sociedade moçambicana em geral. Assim, sua visão contempla força e autossuficiência para facilitar a expressão do Evangelho com a sua vertente social, bem como a implantação dos seus órgãos desde o nível nacional ao nível local de modo a contribuir na efetivação da Justiça que promove a Santidade da vida e os Direitos Humanos.

De uma forma geral, o histórico do CCM revela como principais eventos os seguintes:

1949-1973 – Desenvolvimento das igrejas; definição da formação como estratégia da luta anticolonial; decisão de encontrar todas as formas possíveis para apoiar a luta de libertação de Moçambique e outros países da região;

1987 – Início do processo de expansão territorial do Conselho Cristão de Moçambique para as regiões Centro e Norte do país;

1987-1992 – CCM contribuiu de forma significativa na busca de financiamento para o programa de emergência, com vista a apoiar as vítimas da guerra e de calamidades;

1990-1992 – Envolvimento do CCM no processo de busca da paz para Moçambique;

1992-1993 – Introdução do espírito de inclusão de insumos agrícolas (sementes e instrumentos de produção) nos programas de assistência humanitária;

1990-1994 – Iniciativa do CCM na preparação do povo para a paz e educação cívica para as eleições multipartidárias no país;

1993-1994 – Participação no processo de repatriamento e reassentamento dos então refugiados e deslocados de guerra nas suas zonas de origem ou de escolha;

1994 – Participação como observador nas primeiras eleições gerais em Moçambique;



Figura 3.13. Intervenção do CCM no processo eleitoral

1995 – Lançamento do projeto “Troca de Armas por Enxadas (TAE)” com o objetivo de contribuir para a introdução da cultura de paz na sociedade moçambicana, através da recolha de armas em mãos alheias e incentivo à produção alimentar nas comunidades;



Figura 3.14. Secretário-geral do CCM falando do impacto do projeto TAE.

1998 – Participação nas primeiras eleições municipais como observadores;

1999 – Participação como observadores nas segundas eleições gerais;

2000-2001 – Participação ativa no apoio às vítimas das cheias;

2003, 2008 e 2013 – Participação como observadores nas eleições municipais;

2004, 2009 e 2014 – Participação como observadores nas eleições gerais.

Em entrevista que nos concedeu Titos Macie, um dos diretores do CCM, começou por nos dizer que a sua instituição foi fundada em 1948 por missionários (suíços, americanos, ingleses, suecos) com o objetivo de congregar as igrejas protestantes para a sua sobrevivência no contexto colonial onde vigorava a igreja católica. Atualmente congrega 24 membros, dentre eles 22 denominações (igrejas) e duas associações (Sociedade Bíblica de Moçambique e a União Bíblica de Moçambique). Todas as denominações são protestantes. Estando a sua sede situada em Maputo, a estrutura do CCM cobre todas as províncias do país.

No período de carências que o país atravessou, o Conselho Cristão de Moçambique foi dando conta da miséria da população através dos pastores que trabalhavam nas diferentes zonas. O CCM reivindicou a necessidade de assistência a essas populações porque entende que a boa nova (bíblica) só é percebida quando as populações têm boas condições espirituais e materiais. A política do CCM defende que para além do apoio de emergência é necessário oferecer condições às populações para que elas produzam pessoalmente seus meios de subsistência visando o desenvolvimento integrado das comunidades.

Para contribuir no plano de infraestruturas educacionais, o CCM construía escolas e entregava ao Ministério da Educação para sua gestão. O mesmo acontecia com hospitais e sua entrega ao Ministério da Saúde. O CCM envolveu-se igualmente na luta pela não privatização da terra como forma de defender a sua posse e uso pelas populações mais vulneráveis. O entrevistado afirmou que tal tarefa não foi fácil pois, o mundo empresarial era a favor da privatização e o governo tinha interesses tanto económicos quanto sociais, relativos ao bem-estar da população. Enfim, Macie afirma que a Lei da Terra conseguida é uma boa referência e, apesar de contínuos conflitos em torno da terra em diversas regiões do país, ela foi o melhor que se conseguiu e continua a ser um bom instrumento.

Após o alívio da dívida moçambicana pela comunidade internacional, o CCM achou fundamental encontrar espaço para monitoria das políticas públicas de maneira a evitar o descontrolo da dívida entre outras possíveis situações que perigariam o desenvolvimento do país, daí a sua ligação com o Grupo Moçambicano da Dívida (organização da sociedade civil de que falaremos mais adiante). O CCM criou igualmente mecanismos de trabalho com as comunidades dando as capacidades necessárias para a formulação de suas exigências tendo em conta o progresso e o *timing* do processamento institucional das matérias.

No momento da constituição da Plataforma da sociedade civil (G20)⁹⁵ o CCM usou o setor de “justiça económica e social” para o efeito e não tendo um gabinete de estudos de políticas públicas tratou de mobilizar outras entidades mais capacitadas para juntos trabalharem e apresentarem o seu posicionamento perante o governo.

De acordo com o nosso entrevistado, para o surgimento da plataforma G20 contou imenso o condicionalismo da comunidade internacional que exigia um programa de luta contra a pobreza legitimado pela sociedade civil. No Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I) os *inputs* da sociedade civil foram mínimos pois, não estava constituído um mecanismo para o efeito. O G20 surge como resposta a necessidade de mais intervenção conjunta da sociedade civil. Deste modo, na subsequente política pública (PARPA II)⁹⁶ as organizações da sociedade civil intervieram significativamente, afirmou Macie. A plataforma G20 começou a fazer a sua própria avaliação (independente do governo) para aferir a real situação da população. O CCM, por exemplo, procurou por essa via humanizar os números e, nos termos do entrevistado, colocava questões de fundo como, por exemplo, a de saber “se o crescimento económico contribuía para a melhoria das condições de vida do povo?”.

⁹⁵ No capítulo seguinte trataremos com detalhes a matéria sobre a Plataforma G20.

⁹⁶ As políticas públicas designadas PARPA I, PARPA II e PARP são analisadas no capítulo seguinte.

Devido a essa participação, Macie entende que o PARPA II contemplou muitas das ideias trazidas pelas organizações da sociedade civil. Porém, reconheceu terem existido também sugestões da sociedade civil que não foram contempladas na elaboração final do documento. Tais situações, na análise do entrevistado, deveram-se à não concordância do governo e, eventualmente, aos compromissos com os doadores⁹⁷. Quando confrontado com a questão da autonomia/dependência no CCM Macie respondeu nos seguintes termos,

“A questão da autonomia e da dependência é tratada pelo CCM tendo em conta a existência de vários financiadores, facto que permite escolher os doadores que partilham dos objetivos da nossa organização (...) Mas o CCM está ciente de que as agências doadoras dependem dos seus governos e quando estes mudam de política isso afeta os financiamentos. Assim, o CCM, como outras organizações do género, tenta encontrar formas alternativas de financiamento para aumentar a sua autonomia” (extrato da entrevista com Macie, CCM).

Para o entrevistado, o CCM lida com a democracia na componente educação cívica das populações, daí ter investido muito nessa área que complementa a paz. Foi um dos pioneiros no processo da busca pela paz em Moçambique. Começou essa luta pela paz tentando convencer o então presidente da República Popular de Moçambique, Samora Machel, para o diálogo com a Renamo e esse processo continuou com o seu sucessor, o presidente Joaquim Chissano. O CCM procurou as lideranças da Renamo para que houvesse diálogo com o governo da Frelimo. Macie salienta, no entanto, que o processo foi longo e complicado.

Posteriormente, o CCM avançou com a “preparação do povo para a paz” através da educação cívica das populações de maneira a poderem conviver cordialmente após as atrocidades que se tinham cometido outrora entre as partes em conflito. Na sequência, veio a educação cívica para o processo eleitoral que deu lugar ao surgimento do Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE), que atualmente usa a rede do CCM para monitorar o processo eleitoral nas comunidades.

Como atesta um Relatório de Avaliação de Desenvolvimento Institucional, que o entrevistado Macie nos facultou, de modo a intervir nas transformações socioeconómicas que

⁹⁷ Macie apontou que por orientação do escritório do Banco Mundial em Moçambique, por vezes, a sociedade civil era chamada para ser ouvida antes de serem publicadas as estratégias de assistência ao país. Quando enfim o documento saía e não refletia certas exigências das organizações da sociedade civil os funcionários do Banco Mundial interpelados defendiam que o governo não tinha a obrigação de incluir o conteúdo das exigências da sociedade civil nos seus documentos. Todavia, nalgumas vezes, a comunidade internacional e o governo reconheciam a pertinência dessas exigências das OSC e as acautelavam nas políticas públicas mesmo quando elas não eram à partida previstas e pretendidas por eles.

vem ocorrendo no país, a missão do CCM evoluiu bastante nas últimas duas décadas. De uma organização criada inicialmente para expandir a Boa Nova, o Evangelho de Cristo aos povos, encontramos hoje um CCM que intervém em ações de redução da pobreza absoluta, mitigação de riscos de calamidades, prevenção, mitigação e resolução de conflitos, assim como de educação para a formação e desenvolvimento (CCM, s.a.).

Sedeado na Cidade de Maputo onde funciona o secretariado-geral, o CCM encontra-se presente em todas as províncias de Moçambique onde se faz representar por delegações provinciais. Note-se que a natureza da missão do CCM impõe que as suas ações se façam sentir localmente junto das comunidades que mais necessitam de apoio, daí encontrarmos na estrutura desta instituição as delegações distritais.

Notou-se que os líderes religiosos e comunitários, membros das igrejas e das comunidades contribuem para um aproveitamento eficiente da terra reduzindo deste modo as carências alimentares. Estas ações são desenvolvidas com a participação dos nativos e parceiros de desenvolvimento local, incluindo o governo.

A sua intervenção na gestão de conflitos, sendo estes motivados pelo ódio, disputas de terra, ciúme, má gestão de recursos de poder, baseia-se em metodologias participativas em que as partes opostas entram num processo de diálogo para a mudança de suas opiniões contraditórias, assumindo deste modo posições de reconciliação rumo a uma convivência em ambiente de paz e harmonia.

Nos encontros nacionais, os delegados provinciais, gestores e oficiais de programas e projetos fazem a planificação das suas atividades de acordo com os recursos disponíveis. Essa planificação é estratégica e operacional onde identificam os resultados pretendidos, cronograma das atividades a desenvolver, indicadores de monitoria, sistemas de avaliação, meios de verificação e atribuição de responsabilidades.

Nos encontros com líderes dos partidos políticos, o CCM criou um clima de confiança, segurança e paz nos distritos de Mocimboa da Praia e Montepuez, Província de Cabo Delgado, usando como instrumentos principais a tolerância, aconselhamento, participação e divulgação da boa nova, o Evangelho de Cristo.

Nas visitas às zonas com focos de conflito, o CCM demonstrou às comunidades que o motor principal do seu desenvolvimento é a paz, amor e harmonia e que sem estes pressupostos há sempre desorganização, desentendimento, guerra, pranto e fome. E a partir dessas visitas as comunidades afiliadas aos diversos partidos políticos estão cada vez mais unidas e defendem o mesmo interesse – a Paz e segurança social, constata o referido relatório.

As capacitações levadas a cabo pela instituição respondem às necessidades particulares das comunidades e nos locais onde o CCM interveio verificam-se grandes transformações como, por exemplo, a resolução de conflitos políticos na sequência das eleições municipais de 2004, nos mencionados distritos de Montepuez e Mocimboa da Praia.

Inúmeros são os exemplos de projetos desenvolvidos nas localidades e distritos, tal o caso de Massangena no norte da província de Gaza que se beneficiou de um projeto de produção alimentar incluindo a construção de uma padaria agora gerida por um comité local; e o caso da província de Cabo Delgado nos distritos de Namule, Chiúre, Balama, Mocimboa da Praia, Montepuez, onde a comunidade foi envolvida e apropriou-se do desenvolvimento da área de aconselhamento e testagem de saúde comunitária.

Em Sofala, com apoio de agências doadoras, a delegação do CCM desenvolve vários projetos nos distritos de Chemba e Maríngue, com destaque para o domínio da água e saneamento, segurança alimentar e proteção do meio ambiente. Os gestores destes projetos revelaram que grandes transformações estão a ocorrer na vida das populações locais como resultado da sua implementação e colaboração. Neste sentido, as realizações do projeto provocaram efeitos multiplicadores ao ponto de se fazerem sentir nos diferentes níveis de gestão e de intervenção do CCM, particularmente junto das comunidades mais necessitadas.

Enfim, o relatório revela que tem-se notado uma nova dinâmica no papel dos líderes (religiosos, comunitários e políticos) que passaram a entender cada vez melhor o seu papel na manutenção de um clima de concórdia, tanto assim que as soluções dos problemas começam a ser tratados localmente e sem se esperar pela intervenção direta da sede do CCM.

3.2. A Plataforma Inter-religiosa para Governação Participativa

De acordo com a mensagem da cerimónia de lançamento da Plataforma Inter-religiosa para a Governação Participativa, em junho de 2012, a história de Moçambique, e não só, tem dado evidências de que os processos sociopolíticos não são de domínio exclusivo dos governantes, académicos e organizações de cariz secular.

A celeridade e sustentabilidade do difícil processo que conduziu a assinatura dos Acordos Gerais de Paz em Roma, a reconciliação nacional, os apelos à transparência e observação eleitorais, as ações de resgate e apoio às vítimas das calamidades naturais e assistência social constituem exemplos elucidativos de quão a intervenção das confissões religiosas contribui para a paz e desenvolvimento de Moçambique.

A solução de uns problemas representa uma oportunidade para que outros desafios mereçam atenção das confissões religiosas. O acompanhamento dos processos de planificação

e implementação das estratégias de desenvolvimento, bem como a emissão de posicionamentos conjuntos das confissões religiosas sobre o estado da governação e desenvolvimento em Moçambique, apresentam-se como áreas fundamentais para a consolidação dos ganhos da paz, justiça, equidade e progresso no país.

Cumprindo com sua vocação espiritual, cívica e social manifesta pela participação cada vez mais ativa das confissões religiosas na vida pública, a igreja católica (Dioceses de Maputo, Quelimane e Pemba), o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) e o Conselho Islâmico de Moçambique (CISLAMO) lançaram, em 2006, um fórum de monitoria de políticas públicas cujo objetivo central era contribuir para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável e inclusivo no país.

O programa contou com o apoio de agências internacionais de carácter religioso, nomeadamente a Trocaire (Agência Católica Irlandesa para o Desenvolvimento) e a Christian Aid (Agência Cristã Inglesa para o Desenvolvimento), para além das autoridades governamentais moçambicanas que naquela época promoviam a participação de toda a sociedade na implementação e monitoria do Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II) que foi posteriormente substituído pelo PARP.

Para melhor sistematizar as intervenções das confissões religiosas em matéria de monitoria da governação, traçar regras de trabalho, assegurar mais visibilidade e sustentabilidade das realizações; para se firmarem parcerias com entidades nacionais e internacionais; e, para se obter o reconhecimento formal por parte do Estado se fez necessário o registo da iniciativa da instituição, sua constituição em organismo de âmbito nacional, com um carácter autónomo administrativa e financeiramente. Neste quadro, entre outras tantas atividades desenvolvidas pela Plataforma Inter-religiosa mencionamos as seguintes:

- Estabelecimento e capacitação dos Comités Distritais de Monitoria de Políticas Públicas;
- Participação no processo de elaboração dos Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Distritais, procurando assegurar que as comunidades são auscultadas, tecem comentários sobre os aspetos que merecem prioridade e maior afetação de recursos, e contribuem ativamente para o conteúdo dos documentos finais;
- Condução de estudos de caso sobre o grau de implementação e progresso do PARPA II, dos Planos Económicos e Sociais e dos Orçamentos Distritais na área social;
- Visitas aos provedores de serviços públicos com vista a perceber o seu funcionamento e o grau de satisfação dos utentes;
- Ofícios dirigidos aos governos locais buscando informação sobre a evolução das questões de governação nas localidades visitadas;

- Audiências feitas aos principais decisores políticos, nomeadamente: Diretores Distritais, Secretários Permanentes, Administradores Distritais, Governadores Provinciais;
- Estabelecimento de parcerias com rádios comunitárias (Tumbine, Gurúe e Moamba) para massificar a difusão de mensagens sobre o estado de governação e progressos nos setores cobertos pela monitoria;
- Disseminação do conteúdo das políticas públicas, da Constituição da República, das Leis sobre os Órgãos Locais do Estado, Lei da Família, Lei de Terras, Política Nacional de Águas, legislação sobre proteção da criança, entre outros documentos;
- Disseminação de cópias dos relatórios de Balanço dos Planos Económico e Social e dos Orçamentos Distritais (semestrais e anuais) de modo a promover discussões públicas e maior envolvimento da população no conceito de governação participativa.



Figura 3.15. Envolvimento da população visando uma governação participativa

- Série de formações em matéria de descentralização, monitoria do PARPA II, dos Planos Económicos e Sociais, do Orçamento dos Distritos e a Advocacia buscando, entre outros, a integração da proteção da criança nas políticas públicas;
- Troca de experiência com outras organizações (nacionais e estrangeiras) que trabalham na área de monitoria da governação;
- Promoção da justiça ambiental e defesa do direito à terra produtiva em Socone (Distrito do Ile na Província da Zambézia);
- Luta por maior acesso à água potável e serviços de saúde (especialmente redes mosquiteiras nos postos de saúde para mulheres grávidas e bebés recém-nascidos) com impacto na redução da morbi-mortalidade materno-infantil nos grupos mais vulneráveis nos distritos de Moamba, Matutuine, Namuno e Mocimboa da Praia;

- Maior regularidade no atendimento num posto de saúde em Namarrói;
- Melhoria das condições de higiene pessoal, saúde, alimentação, e alívio da lotação nas prisões em Matutine e Milange;
- Aumento no número de idosos contemplados na lista dos beneficiários do subsídio de assistência social básica no distrito de Milange;
- Maior supervisão do processo de construção de escolas e diminuição de casos de abandono escolar em Matutine e Moamba;
- Reconhecimento dos Conselhos Distritais para monitoria de políticas públicas pelos governos distritais como intermediários dos grupos vulneráveis passando, por isso, a receber convites para as sessões do Conselho Consultivo, presidências abertas e outras reuniões públicas relevantes para a materialização da governação participativa.

De acordo com Boaventura Veja, coordenador da Plataforma Inter-religiosa para a Governação Participativa, em entrevista que nos concedeu, a sua instituição surge para suprir o corte que se verificava em relação à intervenção que as confissões religiosas tinham nas diversas áreas de atuação no país. Nos seus termos, a plataforma aborda aspetos de insatisfação da população com o objetivo de contribuir para a criação de um ambiente favorável à redução da pobreza e gozo de bem-estar.

A Plataforma surge para congregar as diferentes orientações religiosas de maneira que não se diga que os católicos, os protestantes ou os islâmicos não se entendem. Tratou-se de uma iniciativa para fazer falar a uma só voz as diferentes orientações religiosas. Numa primeira fase, de acordo com entrevistado, o programa destinava-se aos seminários e conferências para capacitação dos líderes religiosos de maneira a saberem lidar com questões de políticas públicas, governação e desenvolvimento socioeconómico. Neste plano, para além de contribuir para o desenvolvimento a partir da monitoria da governação havia outro ganho colateral positivo que é o do não conflito entre as religiões.

Para o nosso entrevistado, a sociedade civil moçambicana observa um sentido de dependência que afeta igualmente o Estado moçambicano. Todavia, a Plataforma tem expressado a sua autonomia quando busca e publica matérias inerentes à real situação das comunidades locais. Dessa forma procura influenciar políticas no sentido de evitar ou reduzir assimetrias criando-se assim condições para o bem-estar das populações.

Entretanto, Boaventura reconhece que quando a plataforma precisa de financiamento externo procura fazer a *cooperação nos pontos de interseção*. Nestes termos, não se recebe dinheiro para fazer o que não consta da filosofia da Plataforma. Como consequência desta

postura, existem atividades importantes que a Plataforma não realiza devido a falta de recursos financeiros, o que acontece sempre que tais atividades não interessem aos doadores.

Segundo Boaventura, a receptividade do governo em relação às contribuições da Plataforma é fraca. Para ele, o principal problema da participação não está na fase de planificação, mas sim na da implementação. O momento da planificação tem sido amigável, com o governo a garantir um ambiente de debate amplo, mas na implementação o governo nem sempre aceita as recomendações das organizações da sociedade civil. Nas suas próprias palavras,

“Tanto o PARPA como o PARP têm metas ambiciosas, com cenários relevantes. Mas na hora de implementação, quando se mostra que estão a verificar-se deturpações, o governo não quer ouvir e rever o que a sociedade civil afirma estar indo mal. Quando confrontado com resultados adversos, o governo resiste em reconhecer os aspetos negativos preferindo para efeitos propagandísticos e eleitoralistas falar exclusivamente do que correu bem. As vezes, tardiamente, o governo cede às observações que outrora recusara-se a aceitar⁹⁸” (extrato da entrevista com Boaventura veja, Plataforma Inter-religiosa).

3.3. A União Nacional dos Camponeses

A União Nacional dos Camponeses (UNAC) foi fundada em 1987 por camponeses e camponesas organizados em cooperativas e associações dispersas pelos vários pontos do país. Registada em 1994, tem como objetivo geral representar os camponeses e suas organizações de modo a assegurar os seus direitos políticos, económicos e socioculturais.

A UNAC defende o fortalecimento dos camponeses, sua participação na definição de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento visando garantir a soberania alimentar. As mudanças políticas e económicas que se operaram em 1987 (transição do sistema socialista

⁹⁸ Boaventura Veja reconhece que as estratégias de pressão contra as resistências do governo não são efetivas. Contudo, afirma que a Plataforma tem utilizado a comunicação social para mostrar o que a sociedade tem feito, pontos que foram aceites ou rejeitados pelo governo para que o público esteja bem informado a respeito. Outra estratégia, diz ele, podia ser a contra-argumentação, revelação das resistências e incumprimentos do governo no momento eleitoral como forma de penalizá-lo nas urnas. Mas a Plataforma não a usa por ser um método contrário à sua missão de moralização. Para terminar, o entrevistado afirmou que a Plataforma trabalha com organizações seculares apenas nas matérias concordantes (boa governação, transparência, desenvolvimento, entre outras afins). Os assuntos que podem gerar discordância (por exemplo, adultério, aborto, perspectivas feministas, homossexualidade, entre outros, na revisão do código penal) não são debatidos entre a Plataforma e as organizações seculares da sociedade civil pois, assim procedendo evitam-se conflitos de valores que redundariam em confronto direto.

para o capitalista) motivaram o surgimento desta organização ao se notar que era fundamental defender a classe camponesa no contexto de uma economia liberalizada.

Nas mais de duas décadas de existência, a UNAC tem promovido o desenvolvimento da autoestima e unidade dos camponeses na luta por uma sociedade mais justa, próspera e solidária. A luta pelo reconhecimento por parte da sociedade e do Estado sobre o importante papel dos camponeses constitui uma das agendas centrais da UNAC. Esta fomenta o diálogo e ações conjuntas em volta de políticas que contribuam para que as famílias camponesas tenham condições necessárias para realizarem as suas atividades socioeconómicas e contribuam no processo de desenvolvimento nacional.

Consciente de que as políticas neoliberais que alicerçam a globalização exigem uma luta global de todas as camadas desfavorecidas e vítimas dessas políticas, a UNAC tornou-se membro da via campesina, movimento internacional de camponeses, e colabora com fóruns nacionais como o Grupo Moçambicano da Dívida, Fórum Mulher, Plataforma Nacional da Sociedade Civil – G20. Ao nível internacional é membro da Organização Cooperativista dos Países da Língua Portuguesa (OCPLP) e mantém contactos permanentes com a Confederação das Organizações de Agricultores da África Austral.

Em diversas intervenções públicas a UNAC tem feito as seguintes exigências ao governo:

a) *Criação de espaço para a continuada participação dos camponeses nas decisões de políticas de desenvolvimento.* Concretamente, exige assentos específicos para os camponeses nos conselhos de consulta aos vários níveis dos órgãos de Estado. A UNAC exige que o camponês não só tenha assento como deva ser efetivamente escutado e de maneira crescente sejam valorizadas as suas contribuições nos processos de formulação de políticas, lembrando que eles são cerca de 80% da população nacional;

b) *Estabelecimento de políticas e legislação que estanquem qualquer tentativa de privatização e mercantilização da terra, água e outros recursos naturais,* assegurando-se seu efetivo e continuado controlo pelas comunidades camponesas. Para casos onde a entrega para exploração privada de recursos naturais seja contemplada, exige-se a legislação da partilha de receitas resultantes desses recursos pelas comunidades locais;

c) *Incremento de investimentos para construção, manutenção e reabilitação de infraestruturas de transporte e comunicação nas zonas rurais,* de modo a ser assegurada a transitabilidade durante todo o ano, fator que contribuiria para o aprovisionamento agrário e escoamento da respetiva produção, em ambiente de acesso à informação assídua sobre disponibilidade, preços e oportunidades;

d) *Estabelecimento e implementação de programas permanentes de divulgação, prevenção, cuidados e tratamentos contra o HIV/SIDA a todos os níveis e sem discriminação;*

e) *Estabelecimento urgente de crédito agrário e outras formas de financiamento da produção familiar, incluindo seguros de produção que respondam à realidade camponesa, em especial a das zonas áridas e de baixo potencial. Chama-se especial atenção para a necessidade de programas de incremento e melhoria do acesso financeiro que inclua participação nos custos dos instrumentos e insumos de produção;*

f) *Aumento dos investimentos na investigação e transferência de tecnologias agrícolas relevantes para a realidade camponesa, de baixo custo e sustentáveis, estabelecendo-se para o efeito mínimos de alocação orçamental, que acautelem a proporção do Orçamento Geral do Estado e/ou do PIB. Exige-se igualmente que seja assegurado um desenvolvimento de tecnologias com carácter participativo ao mesmo tempo que se procure consolidar sua extensão pública com cobertura para 100% do território nacional, que bem precisa de métodos modernos e integrados de trabalho.*

Outras exigências contínuas da UNAC são a segurança, estabilidade e soberania alimentar das comunidades camponesas, sua educação, incluindo a alfabetização de adultos e o ensino vocacional apropriado para o desenvolvimento das zonas rurais. Enfim, como movimento, a UNAC afirma que os camponeses lutam para garantir maior e melhor intervenção institucional dentro da plataforma da sociedade civil, dos conselhos de consulta e dos observatórios de desenvolvimento a todos os níveis.



Figura 3.16. UNAC marcha pelos direitos dos camponeses

Em entrevista que nos concedeu, Ismael Osumane, presidente honorário da UNAC, começou por afirmar que uma das grandes valências da união consiste em ter muitos associados desde que se constituiu como movimento no período da independência. Em abril de 1987 foi realizado um seminário organizado pela União Geral das Cooperativas de Maputo com o apoio financeiro da Fundação Friedrich Erbert para discutir o futuro das cooperativas dado o regime da economia de mercado que se introduzia. Pela primeira vez um seminário era organizado sem a orientação do partido e do Estado.

Pretendia-se analisar o modelo de cooperativa a seguir e, no intervalo do seminário, surgiu a ideia da formação do movimento nacional de cooperativas. Formou-se um núcleo para tratar do estabelecimento duma organização de cobertura nacional e trabalhou-se nessa base durante seis anos. O núcleo visava a formação, difusão da ideia e, sobretudo, a possibilidade de autonomia na formação das organizações posto que elas não eram proibidas de se constituírem e nem obrigadas a isso.

Em 1990, com o novo contexto constitucional, começou a discussão sobre o que o movimento cooperativo faria. O que seria essa cooperativa e como se chamaria. A Fundação Friedrich Erbert foi quem depois de financiar o seminário, financiou o núcleo e os projetos para o estabelecimento da organização.

Em 1991/2, a pedido da UNAC, juristas transformaram as ideias dos camponeses em Estatutos da organização. Foi nesse contexto que se decidiu pelo nome União Nacional de Camponeses. Ela visava encorajar os camponeses a organizarem-se em cooperativas ou associações que lutassem pela busca de sua autonomia.

Em abril de 1993, com a presença do então presidente da República, Joaquim Chissano, como um dos convidados, dá-se a Assembleia Constituinte. Nela aprovou-se o emblema, elegeram-se os órgãos sociais e submeteram-se os documentos ao Ministério da Justiça para efeitos de legalização da instituição.

Em Moçambique, a UNAC já tinha uma história de trabalho no processo de desenvolvimento, facto que levou a que, com o fim da guerra, muitas organizações não-governamentais procurassem seu apoio e colaboração. A população começou a olhar para a UNAC como organização de apoio apesar de ela ser, efetivamente, uma organização de camponeses e não de apoio aos camponeses. Porém, entre o discurso e a prática havia sempre a percepção da população camponesa de que a UNAC os apoiava.

De acordo com o entrevistado, a UNAC é uma associação que funciona como movimento de camponeses. A sua filosofia é a de um movimento. Não tem delegações mas sim uniões

nacionais, provinciais, distritais e organizações de base. Nas províncias onde não há união provincial existe o núcleo provincial que é uma fase de preparação para a união.

Em 1997 veio à Maputo uma delegação do Movimento sem Terra do Brasil (MST) para falar com a UNAC. Foi a filosofia de luta do MST que mais inspirou a UNAC, dado que ela veiculava a ideia de que os camponeses precisavam de lutar não só para subsistir como também para o estabelecimento de políticas mais adequadas. Por intermédio do MST a UNAC integrou a Via Campesina e foi a primeira a fazê-lo em África. Em 2008 a 5ª Conferência da via campesina foi realizada em Maputo.

Para o nosso entrevistado, os camponeses têm sempre a sua atividade com ou sem apoio de agências doadoras. Daqui resulta a autonomia do movimento. Mesmo que tal apoio cessasse, as bases comunitárias teriam sempre as suas atividades em curso. A sede da UNAC é uma espécie de coordenadora das atividades das várias uniões de base. A sede pode até ficar afetada com a falta de financiamento para dinamizar suas atividades, mas lá na base os camponeses seguem sempre com o seu habitual trabalho sobre a terra.

“Para pedidos de apoio a UNAC é quem submete o projeto ou programa e cabe aos doadores financiarem-no ou não, sem deturpações dos princípios do movimento. A UNAC olha para os camponeses como cidadãos e não como “meros produtores”, e acredita que quando se transforma a agricultura numa mercadoria entra-se no mundo das especulações. A ideia do termo “camponês comercial” que algumas agências veiculam é perigosa quando se sabe que ela pode significar um empresariado agrícola que opte por exportar produtos apesar de haver gente morrendo de fome” (extrato da entrevista com Osumane, UNAC).

De acordo com o entrevistado, para discutir políticas internacionais, a UNAC serve-se da sua filiação à Via Campesina. Neste quadro, a UNAC realiza várias reuniões e debates para introduzir o camponês na componente política da cidadania; capacidade de formação de recursos humanos em parceria com o MST para dominar políticas que servirão para maior mobilização e consciencialização. Assim, procurando evitar o confronto direto, a UNAC opta pela consciencialização de modo que os membros reconheçam sozinhos a necessidade de sustentar os princípios do movimento. Nos termos do entrevistado, “a UNAC dá prioridade à capacidade de gestão das diferenças de forma harmoniosa”.

A UNAC participou na elaboração da Lei da Terra e na sua divulgação. O debate ocorreu em 1995/6 e a Lei foi aprovada em 1997. O período em que decorreu o debate foi favorável dado que, no entendimento de Osumane, o capitalismo não estava tão enraizado como está atualmente e nem os dirigentes estavam tão comprometidos com o “neoliberalismo”. Para o

entrevistado, uma coisa é ter os chefes a lutarem por uma causa sendo eles “isentos” e outra é tê-los envolvidos no sistema capitalista, eles próprios já como “empresários”.

Em relação a Lei de Terras, Osumane afirma que a sua implementação é um grande desafio pois, o capital já penetrou e vê-se uma constante luta pela terra na qual, de forma sofisticada, as multinacionais e outros empresários incluindo muitos políticos usurpam terras, umas vezes de forma subtil outras de forma descarada.

Osumane mostra que a ideia da “terra como propriedade do Estado” tem sido aproveitada para enriquecimento dos líderes influentes que, sem pagar nada, ficam com extensas terras aráveis que as usam para negociar com o capitalismo, fazendo-se acionistas que entram com suas propriedades de terra como capital de investimento. Assim, para o entrevistado, a luta pela terra passa pela luta pelas políticas que favorecem a efetiva ocupação por parte do campesinato. E aqui ele entende que uma pergunta se faz premente: “faz sentido dizer que a terra é do Estado e que os camponeses têm direito ao seu acesso, uso e aproveitamento quando na verdade dos factos não lhes são facultados meios, infraestruturas, condições estruturais e capacidades institucionais para o efetivo gozo desse direito?”.

Enfim, o entrevistado assegurou que a UNAC é um movimento que procura mudanças profundas no modelo de desenvolvimento e que isso passa pela reformulação do neo-liberalismo. Para ele, a sociedade civil tem conseguido realizar mudanças mas entende que há necessidade de se fazer muito mais. Nesta ordem de ideias, para Osumane, a UNAC e a sociedade civil em geral podem tirar proveito da “crise neo-liberal” e operar transformações em prol do desenvolvimento humano através duma crítica crucial ao sistema vigente.

3.4. O Grupo Moçambicano da Dívida

Criado em 1996, no âmbito das campanhas do Jubileu 2000 contra a dívida externa dos países pobres, o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) é uma coligação de organizações não-governamentais, sindicatos, grupos religiosos, órgãos de comunicação social, associações de camponeses e pessoas singulares que compreendem académicos, investigadores, jornalistas e outras personalidades interessadas em discutir e advogar matérias sobre a pobreza e desenvolvimento, gestão sustentável dos recursos e dívida externa.

O GMD tem a sua sede na cidade de Maputo, mas suas atividades abrangem todo o país através de núcleos provinciais. Faz parte da Plataforma G20, a coligação de organizações nacionais, bloco da sociedade civil para o Observatório da Pobreza/Desenvolvimento e é também membro efetivo da AFRODAD, a rede regional de organizações ao nível do continente africano que trabalha em matéria da dívida, transparência e boa governação. As

três principais áreas de atuação do GMD são a redução da pobreza, o uso racional de recursos públicos e a gestão sustentável da dívida externa.



Figura 3.17. GMD e Governo em debate sobre a dívida externa de Moçambique

O GMD tem por objetivo fundamental contribuir para a redução da pobreza no país, complementando assim os esforços dos diferentes agentes, através do exercício de influência sobre as políticas públicas de desenvolvimento. Assim, o Grupo Moçambicano da Dívida tem como missão promover a reflexão e fazer pressão para a implementação de políticas e estratégias de desenvolvimento do país, visando a erradicação da pobreza através da boa governação e gestão sustentável dos recursos públicos.

Para se fortalecer a nível da região o GMD estabeleceu parcerias com a referida AFRODAD, Rede da Dívida de Uganda, Rede da Dívida da Tanzânia, entre outras organizações internacionais. No ano de 1999 registou um marco importante na sua consolidação quando os parceiros de apoio ao seu programa (a Oxfam Internacional, a Oxfam Austrália, a Oxfam Canada, a KEPA, o ARO/GAS, a IBIS, a TROCAIRE, a NOVIB e a EURODAD) começaram a financiar diretamente as atividades do GMD. Estes e outros recursos permitiram ao GMD uma consequente conquista de espaço e reconhecimento nacional. Entre outras realizações do GMD destacam-se as seguintes:

- O benefício do alívio da dívida em proporções bastante significativas, não obstante os condicionalismos e a continuação da dependência externa;
- A criação gradual de plataformas de diálogo com o governo e parceiros de cooperação, bem como mecanismos proactivos de intervenção da sociedade civil. São exemplos os Observatórios da Pobreza/Desenvolvimento e o Fórum da Revisão Conjunta, que constituem espaços abertos para a participação da sociedade civil. Tem-se também a Plataforma G20, que

representa uma plataforma independente da sociedade civil. Mencionam-se igualmente os Conselhos de Consulta Locais e o fórum do Mecanismo Africano de Revisão de Pares;

- Realização de estudos que contribuem para o desenvolvimento da sua capacidade de intervenção no plano das políticas públicas de combate à pobreza.

Eufreginia Duarte, coordenadora geral do GMD, concedeu-nos uma entrevista na qual começou por afirmar que a sua instituição desempenhava o papel de auscultação e divulgação sobre a eficácia da ajuda. Ela entende que Moçambique está em melhores condições do ponto de vista do contributo da sociedade civil pois, existe um lugar institucionalizado para participação das suas múltiplas organizações.

Para ela, as organizações da sociedade civil moçambicana procuram resolver seus problemas de forma pacífica. A cultura de perdão, reconciliação e ética faz parte do seu *modus operandi*. Em proveito próprio afirmou que o GMD não pauta pela agressividade, preferindo sempre que haja problemas sentar-se à mesa com as partes interessadas e fazê-las, subtilmente, mudar de posição pelo poder dos argumentos.

Reconhece que existem fraquezas intelectuais e políticas, mas que isso não periga de todo a intervenção das organizações da sociedade civil. Fala de governadores que já tentaram impedir o exercício pleno dos observatórios e que sempre que isso aconteceu encontraram-se modalidades pacíficas para resolver os problemas. Afirma que a sociedade civil percebe que suas sugestões têm sido ouvidas e ações concretas tomadas a seu favor tal o exemplo da demissão de certos dirigentes denunciados por impedirem o bom andamento dos Observatórios da Pobreza/Desenvolvimento ou outras iniciativas da sociedade civil.

O GMD tem necessidade de identidade própria. Os que congregam a organização têm uma filosofia consentânea e a sua união com as igrejas é estratégica para questões de pacificação. Os grandes doadores têm cariz religioso (por exemplo, o ID alemão e a OXFAM Finlândia), instituições que se compadecem com os objetivos e a filosofia do GMD. Nos seus termos,

“O GMD é uma das poucas organizações que se reúne anualmente com todos os membros a nível nacional. Esta base de apoio tem salvaguardado sua autonomia e desmoralizado os doadores com tendências para o autoritarismo. Temos denunciado tais tendências e, como consequência, os funcionários implicados têm sido afastados de suas funções por ordem de seus superiores hierárquicos que se distanciam de comportamentos adversos à dinâmica das organizações da sociedade civil” (extrato da entrevista com Eufreginia, GMD).

Para a nossa entrevistada, o GMD tem-se destacado na lógica da parceria e aposta no protagonismo de sua visão e missão. Os doadores veem esse trabalho, seu valor e depois investem. Assim, afirma Eufreginia que quem não alinha com os princípios da instituição não

é aceite para parceiro. Reconhece, entretanto, que as vezes há uma concorrência pelo dinheiro entre as organizações da sociedade civil, facto que leva os doadores a concluírem que a sociedade civil não está organizada. Todavia, O GMD para se fortalecer privilegia o trabalho de consulta às bases pois, acredita que sem uma base consolidada de representação e legitimidade a organização não pode satisfazer a sua missão cívica e democrática.

A entrevistada realçou que o GMD repudiou a forma como tinha sido organizado o PARPA I e escreveu uma carta que, tendo sido publicada pela comunicação social, chegou aos escritórios do FMI e do Banco Mundial. As exigências expressas nessa carta contribuíram para a criação do Observatório da Pobreza. Neste e outros fóruns públicos, o GMD defendeu que o país tem que fomentar sua produção e produtividade, tendo alertado para a necessidade de não se olhar somente para os setores sociais, sugestões que foram acauteladas no PARP. A contemplação da agricultura e do emprego nessa política pública foi, no entender de Eufregínia, resultado das exigências feitas pela sociedade civil e que tiveram o devido acolhimento. Este e outros resultados fazem com que a entrevistada afirme a necessidade do GMD lutar pela “harmonização sectorial” das organizações da sociedade civil como meio para garantir mais autonomia e sucesso em disputas de interesses na arena pública.

Como se pode ver, os exemplos da dinâmica da sociedade civil na arena pública dos sete países acima mencionados e o teor das entrevistas realizadas com vários ativistas sociais, jornalistas, investigadores, entre outros, permitem afirmar, ao contrário de Chabal (op.cit), que a sociedade civil no contexto africano não é uma ilusão. Ela é uma realidade com sentido de autonomia relativa através da qual busca satisfazer seus interesses em diversos espaços públicos, tal o caso dos observatórios de desenvolvimento que analisamos em seguida.

Capítulo IV

O OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (PARPA I/II E PARP)

Na sequência do debate sobre o protagonismo das organizações da sociedade civil na arena pública, pretendemos neste capítulo analisar detalhadamente o caso do observatório de desenvolvimento em Moçambique. A questão central é a de verificar, tendo em conta os interesses perseguidos, o papel desempenhado pela sociedade civil nas sessões preparatórias e plenárias ligadas ao processo de políticas públicas de desenvolvimento, particularmente, os designados Planos de Ação para a Redução da Pobreza/Absoluta no país (PARP/A).

Os espaços de participação pública em Moçambique variam entre formais e informais. São considerados espaços formais, aqueles cuja existência é definida por lei, uma norma ou regulamento aprovado por órgãos do Estado. Por seu turno, os espaços informais são criados pela sociedade civil, obedecendo a uma estrutura e funcionamento próprios⁹⁹.

São exemplos de espaços formais os observatórios de desenvolvimento, que operam a nível nacional e provincial; as instituições de participação e consulta comunitárias (IPCCs)¹⁰⁰, que atuam nos distritos e envolvem conselhos, comités e fóruns locais; e, órgãos de representação política¹⁰¹, nomeadamente, assembleia da república, assembleia provincial e assembleia municipal.

Quanto aos espaços informais, podemos mencionar as plataformas da sociedade civil¹⁰², as redes de organizações da sociedade civil¹⁰³ e os movimentos sociais¹⁰⁴. Estes justificam a sua

⁹⁹ Os espaços formais estão muito próximos dos chamados “espaços convidados”. Estes espaços são assim designados porque são estruturados, controlados e presididos pelas autoridades governamentais, sendo a participação da sociedade civil feita por convite daquelas entidades. Os espaços informais identificam-se na sua maioria com os chamados “espaços reclamados” uma vez que a sua criação e normas de participação resultam da iniciativa da própria sociedade civil (Topsoe-Jensen, 2015: 79).

¹⁰⁰ As IPCCs foram criadas pela Lei 8/2003 de 19 de maio e regulamentadas pelo Decreto 11/2005 de 10 de Junho. Existem e funcionam a nível distrital.

¹⁰¹ O pressuposto lógico de enquadramento destes mecanismos de representação política como parte dos espaços de participação, decorre da abertura que a própria base legal oferece como uma janela de oportunidade para a participação da sociedade civil.

¹⁰² As plataformas são grupos ou fóruns que integram um conjunto de organizações da sociedade civil trabalhando em diferentes áreas, com vista a agregar vozes para debater, em bloco, assuntos de diversa natureza.

¹⁰³ As redes de organizações são essencialmente agrupamentos temáticos, ou seja, reúnem organizações que trabalham num mesmo assunto – por exemplo, as redes temáticas de governação, recursos naturais, direitos humanos, etc.

existência como consequência do facto das organizações da sociedade civil enfrentarem dificuldades para influenciar a tomada de decisões nos espaços formais¹⁰⁵.

Efetivamente, estudos sobre espaços formais de diálogo colocam dúvidas em relação à sua eficácia, funcionalidade e relevância para o debate sobre políticas¹⁰⁶. Trabalhos existentes sobre a matéria apontam igualmente que a participação da sociedade civil a nível dos órgãos de representação política (assembleia da república, assembleias provinciais e municipais) é caracterizada por um fraco engajamento¹⁰⁷.

As limitações enfrentadas pelas organizações da sociedade civil levam-nas a desvalorizar a importância daqueles espaços formais no que concerne ao debate de políticas públicas¹⁰⁸. Organizações que vinham trabalhando há muitos anos com os conselhos consultivos distritais, por exemplo, demonstram interesse em deixar de o fazer e encontrar outras formas de intervenção pública. Tais organizações entendem ser “perda de tempo” trabalhar com instituições politizadas, com agendas que não são focadas nas questões de desenvolvimento local e com mecanismos de participação baseados num modelo de consulta e nada mais.

Entretanto, há que notar que os conselhos locais, embora criados pelo governo, existem em consequência de uma forte pressão e influência da própria sociedade civil. Além disso, o contexto atual demonstra que os espaços formais de diálogo, apesar da sua fraca eficiência, são, de um modo geral, espaços que oferecem oportunidades de diálogo entre o governo, a sociedade civil e os parceiros de cooperação internacional. Encontrar alternativas para influenciar mudanças do quadro que os torna ineficientes e, dessa forma, promover ações

¹⁰⁴ Para mais informação sobre movimentos sociais e outros tipos de organizações formais e informais da sociedade civil vide o primeiro capítulo deste relatório.

¹⁰⁵ O facto de existirem limitações numéricas à participação nos espaços formais há de ter também suscitado a necessidade de criação de plataformas e redes que constituam espaços alternativos para expressar a voz, promover pressões, advogar políticas e defender interesses na arena pública. A propósito, vimos no capítulo anterior que plataformas e redes de organizações da sociedade civil foram capazes de se estruturar para defesa de seus interesses e, assim, lograram sucessos na arena pública.

¹⁰⁶ O estudo de Macuane (2014) analisa os espaços de diálogo entre entidades públicas e atores não-estatais. Na sua abordagem dos espaços formais aponta que os atores não-estatais (no caso as OSC) reclamam deficiências e disfuncionalidades destes espaços. Justifica que o problema deriva das barreiras no acesso à informação, a comunicação não atempada dos encontros, a partidarização do diálogo e uma frágil representação do interesse das comunidades por parte dos membros dos conselhos consultivos.

¹⁰⁷ Salimo, Padil: Lições dos Primeiros Anos de Funcionamento das Assembleias Provinciais em Moçambique: Estudo de Caso das Províncias de Manica e Zambézia 2010-2011. Relatório Final. Maputo, maio de 2013.

¹⁰⁸ Macuane, José J. *et. al.*: Entre o Estado, Amakhas, Ampamelas, Landins e ONGs: Relações Sociais, História, Política, Centralização e Descentralização em Nampula. In: Weimer, Bernhard (org.) (2012), Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados. IESE, Maputo.

eficazes de advocacia nos parece mais adequado do que pensar em abandonar espaços de debate que ainda podem ser bem explorados¹⁰⁹. Nas secções seguintes abordamos esta questão ao analisarmos o observatório de desenvolvimento nacional.

1. Origens do Observatório de Desenvolvimento

O atual observatório de desenvolvimento nacional foi inicialmente designado por observatório da pobreza (OP)¹¹⁰. Este surgiu na sequência do movimento pelo cancelamento da dívida externa, quando em 1996 foi lançada, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, a iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*)¹¹¹ que tinha por objetivo eliminar o que chamaram de “dívida insustentável” dos países mais pobres e mais endividados, categoria na qual Moçambique se enquadrava.

No ano de 2000 Moçambique sofreu as maiores cheias da sua história, que causaram enormes prejuízos, sobretudo, nas zonas sul e centro do país, onde a enchente durou mais de um mês. Face a esta situação, o Banco Mundial e o FMI decidiram acelerar o alívio da dívida

¹⁰⁹ Apesar das fraquezas apontadas no contexto do diálogo sobre políticas, sobretudo a nível dos espaços formais, uma sociedade civil bem estruturada e com domínio dos assuntos que defende, tem potencial para influenciar decisões e mudanças nas opções de políticas. A nível do Observatório de Desenvolvimento de âmbito nacional, a plataforma G20, que ressurgiu em 2012, foi determinante para o estabelecimento de um quadro de indicadores de monitoria e avaliação da pobreza e para a aprovação de um novo guião para o Observatório de Desenvolvimento. Este guião permitiu a harmonização dos encontros do Observatório com o ciclo de planificação. Foi neste quadro de diálogo, estabelecido no Observatório de Desenvolvimento, que se conseguiu o aumento do Orçamento do Estado alocado ao setor de saúde de 7% para 10% entre 2013 e 2014. (Salimo, Padil: Estudo de Caso do Projeto do Grupo Moçambicano da Dívida. “Participação informada da sociedade civil nos Observatórios de Desenvolvimento”. Maputo, dezembro de 2014)

¹¹⁰ A designação Observatório da Pobreza (OP) vigorou exclusivamente até os anos 2005, quando foram estabelecidos os Observatórios de Pobreza ao nível das províncias e numa das sessões plenárias na Província de Nampula sugeriu-se a mudança de nome para Observatório do Desenvolvimento (OD) com o argumento de que assim se salientava não tanto o estado de pobreza como a orientação para o desenvolvimento que de forma otimista tal fórum provincial pretendia. Com o tempo, os dois nomes coabitaram, mas o OP tem caído em desuso. Neste relatório usaremos tanto uma como outra designação em conformidade com a terminologia que constar das fontes de informação consultadas.

¹¹¹ Moçambique foi um dos países mais beneficiados com a iniciativa HIPC (Países Pobres e Altamente Endividados), tendo a sua dívida baixado de 5,6 biliões para, sensivelmente, 1,3 bilião de dólares norte-americanos em 1998. Para que a iniciativa fornecesse uma solução de saída para o país, calculou-se que o rácio entre a dívida e as exportações deveria situar-se entre os 200% e os 220%. Os resultados imediatos alcançados foram satisfatórios. Entre 1996 e 2000 a taxa anual de inflação baixou de 47% para 2% e o PIB cresceu a uma média de 10% ao ano (Negrão, 2003: 9).

ao perdoar a totalidade do pagamento do serviço da dívida nesse ano. O Clube de Paris¹¹² decidiu que o pagamento passasse para quando Moçambique estivesse em condições de o fazer e vários credores bilaterais decidiram no mesmo sentido.

Neste quadro, o país reunia as condições para entrar na segunda fase daquela iniciativa (HIPC-II). Porém, para a aprovação final do HIPC-II, o Banco Mundial e o FMI impuseram condições, onde se destaca a exigência da elaboração de PRSP¹¹³, que em Moçambique foi designado por Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), com o envolvimento da sociedade civil, setor privado e cidadãos em geral¹¹⁴.

Em setembro de 2001, o Banco Mundial e o FMI concluíram que Moçambique tinha satisfeito as quatro condições apresentadas em 2000 e dado passos necessários para ser aprovado. A dívida externa foi reduzida para 750 milhões de dólares norte-americanos, tendo portanto sido perdoados cerca de 73% do montante inicial. O serviço da dívida passou de 100 milhões por ano em 1988 para uma média anual em torno dos 56 milhões entre os anos de 2002 e 2010, representando uma redução do seu peso nas receitas do Estado, passando de 23% daquelas receitas para 10% (Negrão, 2003: 10).

A poupança realizada com a diminuição do serviço da dívida permitiu o aumento das despesas do Estado no PARPA, passando desta forma a poder disponibilizar para o efeito cerca de 130 milhões de dólares americanos por ano (Idem). Porém, de acordo com Negrão, a

¹¹² O Clube de Paris é uma instituição informal constituída por países desenvolvidos que se identificam com a missão de “ajudar” financeiramente países com dificuldades económicas. Seus membros permanentes são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Rússia, Suécia e Suíça.

¹¹³ Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) were introduced in 1999 by the World Bank and the IMF as a new framework to enhance domestic accountability for poverty reduction reform efforts; a mean to enhance the coordination of development assistance between governments and development partners; and a precondition or access to debt relief and concessional financing from both institutions' [HIPC Initiative](#). A PRSP sets out a country's macroeconomic, structural, and social policies and programs to promote growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs. Countries will typically prepare a PRSP every three to five years in a participatory process involving a broad range of stakeholders (Vide: What are PRSPs? In <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0> consultado em maio de 2015).

¹¹⁴ Estas exigências da comunidade internacional foram mencionadas por vários dos nossos entrevistados como exemplo de condicionalismos que viabilizaram a canalização da ajuda externa e o envolvimento das OSC no processo das políticas públicas em Moçambique, destaque para os planos de ação para redução da pobreza. Outras três exigências consistiram na i) implementação de um conjunto de medidas relativas ao desenvolvimento social, à reforma do setor público e ao quadro legal e regulador das atividades económicas; ii) a manutenção de um clima macroeconómico estável sob o controlo do FMI; e iii) a confirmação de outros credores quanto à sua disposição em contribuir no alívio da dívida moçambicana.

requerida participação da sociedade civil, do setor privado e do cidadão em geral, na conceção do PARPA I¹¹⁵, foi reduzida à consulta esporádica e muitas vezes somente para informar o que se estava a fazer ou já tinha sido feito.

De acordo com os entrevistados, sejam membros do governo, da comunidade internacional, da sociedade civil, analistas políticos, académicos e cidadãos em geral, o convite para o envolvimento da sociedade civil no processo do PARPA I foi tardio e disperso. Assim, as organizações da sociedade civil não tiveram tempo para se prepararem devidamente, facto que só veio a acontecer, posteriormente, no processo do PARPA II.

Entretanto, como veremos adiante, contrariamente a tal entendimento, o documento oficial do PARPA I afirma ter contado com ampla contribuição da sociedade civil, dos parceiros internacionais e dos cidadãos em geral, que aceitaram o convite para sua participação no processo. O documento acrescenta que obedecia um carácter dinâmico por forma a salvaguardar possibilidades de seu aperfeiçoamento com base nos resultados da monitoria e avaliação de que seria alvo ao longo da sua implementação.

2. Do PARPA I e Consultas Esporádicas à Sociedade Civil

O Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I), abrangendo os anos 2001-2005 apontava pretender combater as precárias condições de subsistência que afetam grande parte da população moçambicana¹¹⁶. Em termos oficiais, o PARPA I é uma estratégia de redução da pobreza cuja elaboração beneficiou de um processo de consultas com diversos segmentos e atores sociais. Assim, o documento afirma ter contado com a experiência das estratégias e programas sectoriais, da conceção dos perfis provinciais da pobreza que tinham igualmente merecido uma ampla e prolongada contribuição da sociedade civil e de financiadores externos. Tratando-se de um processo de planeamento, assumiu-se que o PARPA I sairia reforçado se privilegiasse para seu aperfeiçoamento a continuidade e aprofundamento de discussões públicas interativas sobre o todo ou partes do mesmo.

¹¹⁵ No decorrer deste capítulo apresentaremos algumas notas sobre o conteúdo e o processo que envolveu este documento de políticas públicas e outros dois que o sucederam – PARPA II e PARP.

¹¹⁶ Este documento foi derivado dos antecedentes de planeamentos do Governo, incluindo as *Linhas de Ação para a Erradicação da Pobreza Absoluta* (1999), o *PARPA 2000-2004 (PRSP-Interino)* e o *Programa do Governo 2000-2004*, bem como os planos, políticas, e estratégias sectoriais e intersectoriais desenvolvidos pelos órgãos do Estado. Para mais detalhes vide: República de Moçambique (2001), *Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA I (2001-2005)*, Maputo, MPD.

Neste plano, o PARPA I foi tido como instrumento de programação rolante e dinâmico. Esta caracterização visava permitir a incorporação de elementos novos que, eventualmente, fossem surgindo da evolução da economia e sociedade. O objetivo principal da redução da pobreza absoluta não se alteraria, mas os instrumentos, políticas e metas podiam sê-lo a medida que se aprimorasse o conhecimento sobre as diferentes variáveis.

No quadro do PARPA I, o governo estabeleceu como objetivo central a redução substancial dos níveis de pobreza absoluta através de medidas para melhorar as capacidades e oportunidades para todos os moçambicanos, os mais carenciados em particular. O objetivo específico era a redução da incidência da pobreza absoluta do nível de 70% em 1997 para menos de 60% em 2005, e menos de 50% até finais da primeira década de 2000.

Nos cinco anos que antecederam a elaboração do PARPA I, Moçambique atingira um crescimento económico de cerca de 8% ao ano, em termos reais, num ambiente de estabilização económica e política. Porém, os progressos alcançados não permitiram que fossem superados problemas sociais e económicos graves.

Moçambique continua a ser um dos países mais pobres do mundo, sendo este problema um desafio que se coloca com premência. A capacidade de enfrentar tal desafio continua limitada dado que verificam-se carências severas de recursos por conta de uma profunda fraqueza estrutural da economia¹¹⁷. A análise dos dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) de 1996/97 mostram que a incidência da pobreza absoluta abrangia em média cerca de 70% da população, sendo notáveis os desequilíbrios entre zonas urbanas e rurais e entre regiões.

O IAF facilitou também a identificação dos principais determinantes da pobreza em Moçambique, tais sejam: (i) crescimento lento da economia até ao começo da década de 1990; (ii) fraco nível educacional dos membros do agregado familiar em idade economicamente ativa, com maior destaque para as mulheres; (iii) elevadas taxas de dependência nos agregados familiares; (iv) baixa produtividade na agricultura familiar; (v) falta de

¹¹⁷ De acordo com alguns entrevistados, para um país pobre como Moçambique, o crescimento rápido é um instrumento essencial e poderoso para a redução da pobreza a médio e longo prazo. Sem crescimento, o objetivo de aumentar as capacidades e expandir as oportunidades para os pobres continuará severamente limitado pela falta de recursos públicos e privados. Assim, a estratégia incorporou políticas para criar um ambiente propício ao estímulo do investimento e da produtividade, de modo a alcançar e manter uma taxa média anual de crescimento do PIB na ordem dos 8%. Porém, tal crescimento económico não se reflete na melhoria da vida dos mais carenciados, posição que, em nosso entender, faz jus ao princípio de que pode se ter crescimento económico sem desenvolvimento humano (Muendane, s.a.: 6/9).

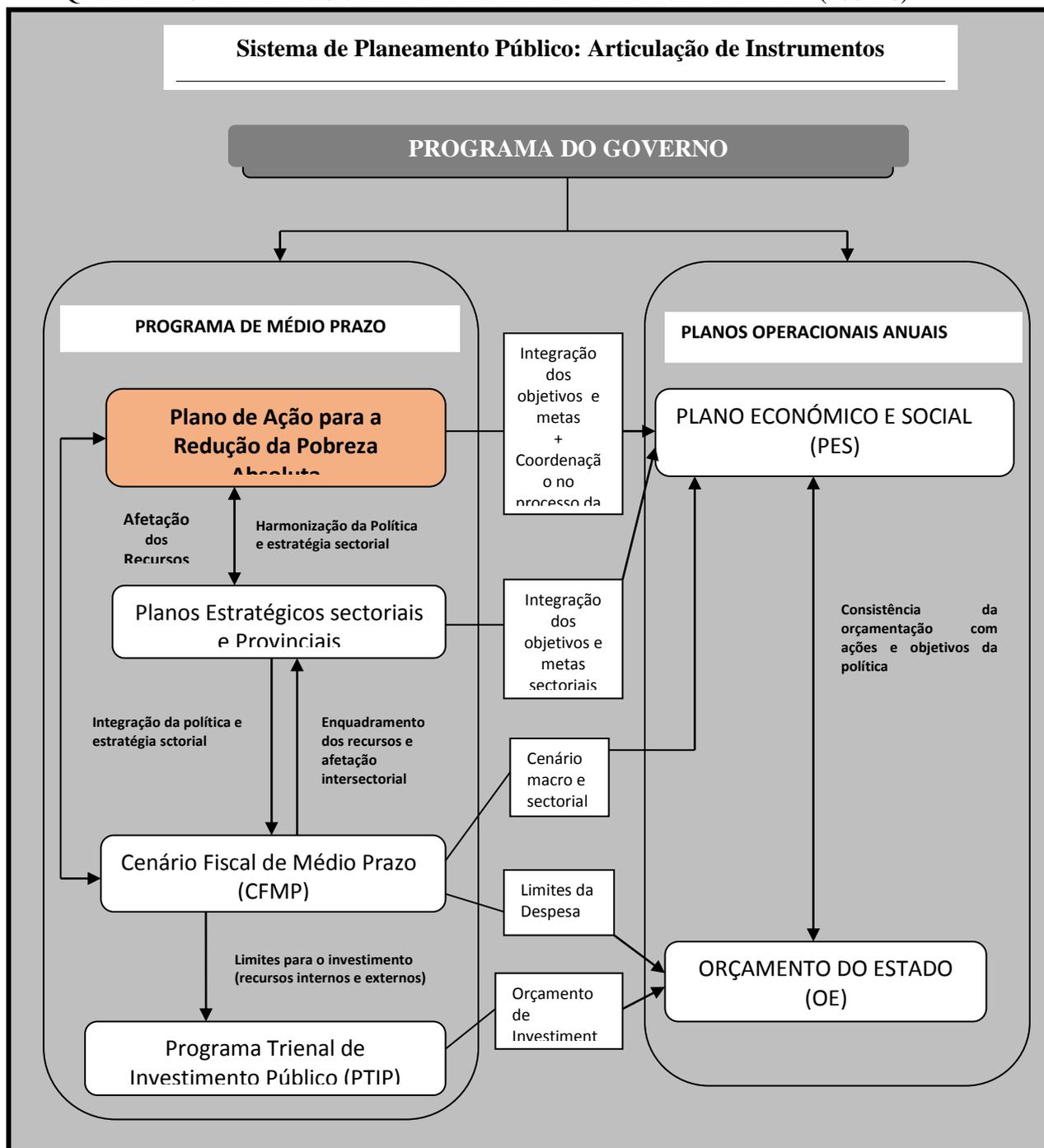
oportunidades de emprego dentro e fora do setor agrícola; e (vi) fraco desenvolvimento de infraestruturas (INE, 1996/7).

Além de sofrerem uma pobreza material aguda, os pobres em Moçambique enfrentam igualmente um elevado nível de vulnerabilidade aos choques naturais e económicos. Esta dimensão da pobreza foi evidenciada pelos resultados trágicos das referidas cheias que atingiram o país no ano de 2000, bem como pelas carências causadas nos últimos anos pelos baixos preços no mercado internacional dos produtos agrícolas principais.

Para enfrentar esta situação de pobreza, suas determinantes e constrangimentos económicos o governo decidiu colocar esforços na preparação de uma estratégia compreensiva e integrada para a redução das referidas carências e vulnerabilidades. Com base no diagnóstico das determinantes da pobreza no país, vários estudos e lições de experiências internacionais sobre a matéria, consultas com a sociedade civil e setor privado, o governo afirma ter sido possível realizar a versão final do PARPA I, na medida em que tal processo permitiu: a) Reconfirmar a seleção das “áreas de ação fundamentais” para a promoção do desenvolvimento humano e a criação de um ambiente favorável ao crescimento rápido, inclusivo e abrangente, tais sejam educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infraestrutura básica, boa governação, gestão macro-económica e financeira; b) Enfatizar a importância das matérias de “boa governação”, em especial a questão da desconcentração e da descentralização para um planeamento participativo ao nível local, em particular distrital. Pretendia-se aqui um processo de consulta que envolvesse os menos favorecidos na determinação das prioridades a prosseguir; c) Destacar a necessidade premente do Estado revelar uma capacidade mais efetiva na realização das opções que toma e concretização dos programas, planos e compromissos que assume. Por exemplo, houve um apelo para maior intervenção nos domínios da comercialização agrária, fomento de agroindústrias, promoção do empresariado nacional e desenvolvimento de serviços financeiros que cubram as zonas rurais¹¹⁸; e, d) destacar a importância do combate à corrupção, bem como a necessidade de mudança de atitude por parte das instituições públicas e seus agentes no relacionamento com os cidadãos.

¹¹⁸ Alguns entrevistados afirmaram que uma estratégia de crescimento pró-pobre também requeria uma política e ambiente que estimulasse o setor privado a acelerar a criação de emprego e aumentar as oportunidades para geração de rendimentos através de autoemprego.

Quadro 4.1. O PARPA no Sistema de Planeamento Público. Fonte: PARPA I (2001: 8)



Em termos de visão estratégica, diferentemente do anterior PARPA (2000 - 2004) que enfatizou as medidas com vista a beneficiar aos pobres a curto prazo, o seu substituto, PARPA I (2001-2005), alargou a perspetiva ao reconhecer, também, a importância de medidas de médio e longo prazos no combate à pobreza, com destaque para políticas que sustentassem um crescimento económico rápido e abrangente.

Tendo-se verificado que a dinâmica do desenvolvimento humano e a do crescimento inclusivo e abrangente são interdependentes, defendeu-se que uma estratégia que combinasse

programas para benefício dos pobres no curto prazo juntamente com políticas que os beneficiassem a médio e longo prazos, promovendo um crescimento rápido e equilibrado, ofereceria uma melhor oportunidade para a criação dum “ciclo virtuoso” de progresso acelerado e sustentável, na luta contra a pobreza absoluta.

3. Lançamento do Observatório de Desenvolvimento

O fórum do observatório de desenvolvimento, então observatório da pobreza (OP), foi formalmente lançado pelo Governo de Moçambique em abril de 2003. A sua reunião inaugural contou com a presença do então presidente da República, que falou dos objetivos do OP como fórum para consultas entre o governo e os parceiros de desenvolvimento, internos e externos, e referiu-se ao estatuto permanente do mesmo como mecanismo de interação para focalização do problema da pobreza.

A primeira sessão do OP foi dirigida pelo Ministério do Plano e Finanças e estiveram presentes governantes, dirigentes, representantes de todos os ministérios, entre outros dignitários. O governador do Banco Central, governadores provinciais, o setor privado e representantes da sociedade civil fizeram parte da reunião que acolheu também 20 doadores incluindo 17 bilaterais, o Banco Mundial, o FMI e o PNUD.

Os delegados defenderam o contínuo envolvimento do governo na erradicação da pobreza através da implementação de reformas económicas. Concordou-se que o principal desafio era a necessidade dos pobres se beneficiarem do crescimento e expansão da economia. Nestes termos, a implementação do PARPA foi vista como estratégia chave para limitar o aumento da pobreza e vulnerabilidade em Moçambique¹¹⁹.

Neste quadro, através do OP pretendia-se, por um lado, colmatar a acima referida lacuna da participação da sociedade civil no processo de conceção do PARPA I e, por outro, estabelecer à escala nacional um sistema de monitoria e avaliação da pobreza (e não só do PARPA), que culminasse com a elaboração do Relatório Anual da Pobreza (RAP)¹²⁰.

Em suma, de acordo com Muendane, na qualidade de fórum impulsionador da interação, consulta e diálogo entre o Governo de Moçambique e todos os seus parceiros nacionais e

¹¹⁹ Para mais detalhes vide: Sínteses dos Relatórios dos Observatório da Pobreza, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2004-2007); Francisco e Matter (2007), Poverty Observatory in Mozambique.

¹²⁰ Os Relatórios Anuais da Pobreza (RAP) resultavam de investigações teóricas e empíricas desenvolvidas pela plataforma da sociedade civil com vista a constituir uma alternativa à análise oficial da questão da pobreza e desenvolvimento em Moçambique. A ideia principal do RAP era trazer ao debate público a voz dos pobres, através da auscultação de membros dos agregados familiares nas diversas comunidades do país.

internacionais, o OP tinha como um de seus principais objetivos unir, coordenar e harmonizar esforços de luta contra a pobreza através de “recomendações de medidas que possibilitassem o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas em prol do crescimento e desenvolvimento sustentável de Moçambique” (Muendane, s.a.: 2)¹²¹.

O Observatório destacou igualmente a necessidade de disseminar práticas, lições aprendidas e experiências eficazes na redução da pobreza e na promoção do crescimento e desenvolvimento económico e social. Nesta linha, segundo o seu guião de orientação, o fórum tinha como objetivos específicos os seguintes:

i) Contribuir para a recolha de dados e informação relacionados com indicadores estratégicos e sectoriais, bem como produzir análises que permitissem obter indicações para o seu aperfeiçoamento;

ii) Apreciar e apresentar sugestões, quando se julgasse conveniente, sobre as listas de indicadores de monitoria e avaliação;

iii) Produzir documentos contendo comentários críticos e recomendações relacionados com implementação e monitoria das ações do governo no âmbito do desenvolvimento;

iv) Apreciar e debater os resultados dos relatórios anuais de impacto e dos relatórios referentes às avaliações participativas da pobreza (qualitativa e quantitativamente);

v) Reforçar a implementação da disseminação das ações para redução da pobreza na sociedade, através dos meios de comunicação, criando, quando necessário, instrumentos complementares de disseminação dos resultados;

vi) Disseminar a estratégia anticorrupção através de palestras e seminários de capacitação;

e,

vii) Emitir propostas e sugestões que tornassem efetivo o combate à corrupção

¹²¹ Um dos principais propósitos é o de monitorar e avaliar a performance da implementação do PARPA pela coleção de dados conseguidos no progresso e analisando-os para melhor orientar as ações requeridas, conduzir estudos, pesquisas, reuniões, seminários e estabelecer um banco de dados, documentando experiências das melhores práticas e publicações. Esperava-se que o OP fizesse sugestões ao governo no sentido de promover o maior impacto da implementação do PARPA.

4. Composição do então Observatório da Pobreza (OP)

Dois grupos compuseram o então OP, tais sejam o Conselho de Opinião¹²², um grupo *ad hoc* de aconselhamento, e a estrutura permanente conhecida como Secretariado Técnico. As tarefas deste último consistiam em, entre outras, assegurar as necessidades logísticas do OP, coordenar o trabalho dos ministérios e outros agentes, efetuar coleta e análise de dados, propor pesquisas sobre a pobreza e desenvolvimento em Moçambique¹²³.

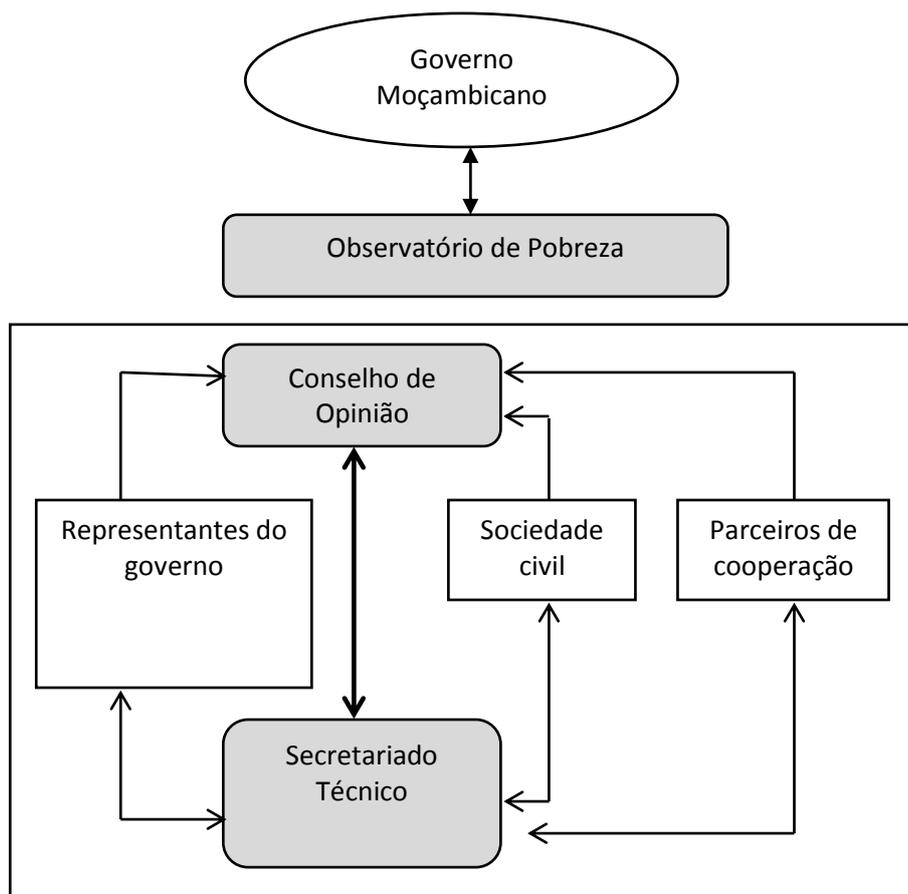


Figura 4.1. Composição do observatório da pobreza. Fonte: MPD (2006)

¹²² O conselho de opinião foi constituído por 60 membros, divididos em 20 representantes do governo, 20 dos parceiros internacionais e 20 organizações da sociedade civil.

¹²³ O PNUD, através do projeto “Support to PARPA’s Monitoring and Evaluation System” assistiria o secretariado do OP nas atividades de capacitação institucional do secretariado técnico para monitoria da pobreza e seguimento do desempenho dos objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM); estabelecimento/reforço do sistema de informação da monitoria da pobreza ao nível provincial; definição de estratégias relativas a pobreza e estudos de avaliação de impacto; sensibilização e disseminação do PARPA e ODM a nível nacional; revisão e atualização do PARPA com o foco nas questões transversais como o HIV/SIDA, Género, tecnologias de informação e comunicação, desminagem, prevenção e gestão de calamidades, entre outros.

4.1. Representantes do Governo

O governo tem sido representado no observatório por ministérios encarregues pelo processo de desenvolvimento como o então Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), ao nível central, e pelos governadores provinciais, ao nível das províncias. Para além do MPD, outras instituições do Estado participam nos observatórios, de acordo com as apresentações a serem feitas e os temas em debate na sessão plenária¹²⁴. Como vimos, a coordenação dos diversos ministérios é levada a cabo pelo secretariado técnico do observatório, que igualmente articula o governo com os parceiros de cooperação internacional e a sociedade civil.

4.2. Parceiros de Cooperação Internacional

Os parceiros de cooperação internacional são representados principalmente por embaixadas e outros organismos internacionais que apoiam o governo e os parceiros nacionais tanto nos programas de desenvolvimento como na monitoria e avaliação. O exercício de coordenação com os parceiros de cooperação remonta ao ano de 2000, altura em que o governo assinou um acordo com cinco doadores, no âmbito do apoio direto ao orçamento. O acordo viria a ser substituído em 2004 por um Memorando de Entendimento com 17 parceiros bilaterais e multilaterais – os Parceiros de Apoio Programático (PAP). Em 2006, o número dos PAP subiu para 18, e em 2007 para 19, passando também a ser designado por G19¹²⁵.

¹²⁴ Como vimos, por exemplo, na primeira sessão plenária estiveram representados todos os ministérios.

¹²⁵ Os PAP, ou G-19, são um grupo de parceiros (bilaterais e multilaterais) constituído pelos seguintes países e organizações multilaterais: Alemanha, Áustria, Bélgica, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial, Canadá, Comissão Europeia (CE), Dinamarca, DFID (Reino Unido), Espanha, França, Holanda, Irlanda, Itália, Portugal, Suécia, Suíça, Noruega, Finlândia. Para além destes 19 membros, existem 2 membros que têm a função de observadores não tendo as suas opiniões qualquer poder vinculativo, que são os Estados Unidos da América (EUA) e a Organização das Nações Unidas (ONU). O Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático criaram um quadro comum de diálogo, monitoria e avaliação, alinhado com o ciclo de planificação do Governo, fazendo uso dos instrumentos principais de planificação, orçamentação, monitoria e avaliação do Governo. Este processo está definido no Memorando de Entendimento (MdE) comum e tem dois momentos críticos, a Revisão Conjunta (RC) em março/abril, e a Revisão Semestral (RS) setembro. A revisão conjunta é uma avaliação geral da implementação do PARPA baseada em indicadores no QAD (Quadro de Avaliação de Desempenho) com enfoque nos principais instrumentos de planificação e monitoria do Governo. Esta revisão é também uma avaliação do desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAP), usando a matriz de avaliação do desempenho dos parceiros (Matriz QAD dos PAP). Acima de tudo a revisão conjunta fará uma avaliação global da implementação do memorando de entendimento e fará recomendações para melhorar a parceria no ano seguinte (Cortês, 2010: 51).

4.3. Representantes da Sociedade Civil

A seleção de quem deveria representar o conjunto da sociedade civil foi feita através duma concertação interna, que identificou vinte organizações. Estas estabeleceram a plataforma designada por G20 e passaram a participar dos fóruns do Observatório da Pobreza desde a sua primeira sessão plenária. Concretamente, tal plataforma foi constituída por quatro representantes de confissões religiosas (dois cristãos: Conselho Cristão de Moçambique e Conferência Episcopal de Moçambique; dois islâmicos: Conselho Islâmico de Moçambique e Movimento Islâmico de Moçambique); dois representantes das centrais sindicais (Organização dos Trabalhadores Moçambicanos e Sindicatos Livres); três representantes de associações do setor privado (associação comercial, associação industrial e confederação económica – CTA); seis representantes de organizações do terceiro nível (Fórum Terra, Fórum Mulher, União Nacional dos Camponeses, Grupo Moçambicano da Dívida, Link e Teia)¹²⁶; quatro representantes de organizações de segundo nível (Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, Kulima, Organização Rural para Ajuda Mútua, Khindlimuka); e um representante de institutos autónomos de investigação (Cruzeiro do Sul).



Figura 4.2. Diversidade dos representantes da sociedade civil

A Plataforma G20 envolve um vasto leque de organizações da sociedade civil com diferentes backgrounds e grande diversidade de ideologias e interesses: organizações de ajuda ao desenvolvimento, instituições religiosas, associações comerciais, culturais, de

¹²⁶ Esta hierarquização de níveis é feita na base do raio de abrangência das OSC e do tipo de membros que envolvem. Assim as organizações de 1º nível são constituídas por elementos das comunidades ou trabalhadores; as do 2º nível criam e envolvem grupos de organizações do 1º nível; e as do 3º nível são aquelas que trabalham com redes de organizações de qualquer um dos outros níveis mencionados.

profissionais, entre outras, o que dificulta a possibilidade dela falar a uma só voz¹²⁷. Entretanto, os nossos entrevistados afirmaram que a Plataforma G20 estabelecia uma espécie de ponte entre alguns grupos populacionais da sociedade em geral e o governo, e procurava harmonizar os objetivos das organizações constituintes no sentido de apresentar uma posição comum que concorresse para a governação participativa.

Nesse processo, a Plataforma G20 tem, no entender dos entrevistados, a possibilidade de levar a cabo desafios como, entre outros, o escrutínio público ao governo; mobilização popular para a participação ativa nos processos de políticas públicas; desenvolvimento duma cultura democrática de compromisso e tolerância; criação de meios para articulação, agregação, representação de interesses de bem-estar comum.

Com mais ou menos detalhes, os entrevistados são da opinião que a plataforma G20 se assim o entendesse podia controlar o exercício do poder político dos governantes com recurso à mobilização pública de manifestações pacíficas uma vez que a Constituição da República consagra aos moçambicanos tal direito. Eles acreditam que, fosse tal procedimento democrático cultivado, os agentes e instituições estatais sentir-se-iam obrigados a respeitar em nome do interesse público as contribuições dos cidadãos e das organizações da sociedade civil expressas nas sessões plenárias dos observatórios da pobreza/desenvolvimento¹²⁸.

5. Sessões Plenárias do Observatório da Pobreza/Desenvolvimento

De 2003 à 2015 foram realizadas dezasseis sessões plenárias do Observatório da Pobreza/Desenvolvimento. O quadro seguinte expõe as datas da realização das primeiras sete sessões, que marcaram o curso das atividades e o sentido de intervenção da sociedade civil, do governo e dos parceiros de cooperação internacional nos debates públicos sobre políticas de combate à pobreza em Moçambique (PARPA I, PARPA II e PARP).

¹²⁷ A emergência do G-20 deveu-se a pressão dos doadores; a experiência ganha na “campanha terra” e matérias sobre a dívida e recursos minerais, que exigem maior envolvimento articulado da sociedade civil; a abertura do governo moçambicano para um relacionamento mais institucionalizado através do OP.

¹²⁸ A análise do conteúdo das informações disponibilizadas pelos nossos entrevistados revela que existe a expectativa de que a plataforma G20 reivindique cada vez mais os direitos dos cidadãos; a liberdade; o direito de resistência às leis injustas; a questão da separação dos poderes; a liberdade de imprensa; o predomínio da lei; a limitação de tempo em cargos públicos. Entretanto, há que reconhecer, de acordo com Keane (op.cit.) que o sucesso deste quadro de exigências depende da capacidade de se estabelecer o entendimento da democracia como um sistema de poder fraturado e autorreflexivo no qual há sempre quem recorde diariamente, tanto a governantes como a governados, que aqueles que exercem o poder sobre os outros não podem fazer tudo aquilo que querem, quando querem e como querem.

Quadro 4.2. Ordem e datas de sessões plenárias do observatório da pobreza

Sessão Plenária	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I	28/04					
II		18/05				
III			04/08			
IV			23/11			
V				23/06		
VI					26/03	
VII						20/03

Fonte: Muendane (s.a.: 19)

Depois da I sessão ocorrida em abril de 2003, aquando do lançamento do fórum (vide ponto 3 acima), a II Sessão Plenária do OP realizada em 2004 teve como objetivo monitorar e avaliar as ações do governo no processo do PARPA I. Destacámo-la por ter sido o fórum que, na sequência da cerimónia inaugural, abriu espaço para a sociedade civil apresentar os principais resultados do seu primeiro Relatório Anual da Pobreza como contraponto aos relatórios do governo e dos parceiros de cooperação internacional¹²⁹. Esta sessão estabeleceu igualmente o processo de revisão conjunta para avaliação geral da implementação do PARPA com enfoque nos principais instrumentos de planificação do governo, nomeadamente o Plano Económico e Social, o Quadro de Avaliação de Desempenho, o Orçamento do Estado, seus Mecanismos de Monitoria e o Relatório de Execução Orçamental.

Para ilustrar o formato adotado e que, de acordo com as nossas análises, serviu de modelo para as subsequentes sessões plenárias tanto na forma como no sentido do conteúdo e respetivas in/consequências, sintetizamos em seguida as intervenções¹³⁰ do governo¹³¹, da plataforma G20¹³² e dos parceiros de cooperação internacional¹³³.

¹²⁹ O G20 participou, pela primeira vez, na segunda sessão do OP realizada em 2004 (WAETERLOOS, 2005; BATLEY et al, 2006) e em termos metodológicos esta sessão foi caracterizada pela introdução de Grupos Temáticos por pilares e os conteúdos do PARPA foram discutidos em sessões preparatórias que antecederam a sessão plenária do Observatório da Pobreza.

¹³⁰ Para detalhes das diversas intervenções na sessão plenária consultar: Secretariado Técnico do Observatório da Pobreza (2004), *Síntese da II Sessão Plenária do Observatório da Pobreza*, Maputo, Ministério do Plano e Finanças, Direção Nacional do Plano e Orçamento.

¹³¹ O Governo esteve representado ao mais alto nível com o então Presidente da República, Joaquim Chissano, ministros e vice-ministros de diferentes pelouros, o governador do Banco de Moçambique e outros governadores provinciais, os presidentes do INE e do Município de Maputo, entre outros participantes. Para mais detalhes vide OP (2004).

¹³² Da parte da sociedade civil fizeram-se presentes mais de vinte responsáveis de diferentes organizações e sua apresentação foi feita pelo porta-voz da plataforma G20. Para mais detalhes vide OP (2004).

¹³³ Mais de vinte altos dignitários de agências da comunidade internacional com destaque para o representante residente do Banco Mundial, representante do PNUD, representante residente do FMI, da Comissão Europeia,

Na sua intervenção em plenária, o governo apresentou o Balanço do Plano Económico e Social (PES) do ano 2003, os resultados da Avaliação Conjunta com os parceiros de cooperação internacional feita em 2004, e as conclusões e recomendações das sessões temáticas preparatórias com a sociedade civil que antecederam a sessão em destaque.

Sobre o Balanço do PES 2003, o governo salientou que tinha introduzido inovações ao integrar novos aspetos no âmbito do aperfeiçoamento dos sistemas de planeamento e monitoria, nomeadamente os objetivos do desenvolvimento do milénio e a questão transversal do HIV/SIDA. Informou igualmente que os principais indicadores sociais vinham registando progressos desde 2000 apesar de se verificarem grandes desafios para o futuro em termos de recursos e capacidade institucional e humana.

A avaliação conjunta entre o governo e parceiros de cooperação internacional em 2004 foi também dada como positiva no plano da implementação do PARPA, onde se destacava a redução dos índices da pobreza de 69% em 1996/97 para 54% em 2002/3; a realização de grande número das metas do quadro de avaliação de desempenho; progressos em áreas da descentralização, reforma do setor público e reforma do sistema de gestão financeira do Estado; e, melhorias nos processos de monitoria e diálogo entre as instituições do governo.

Das reuniões preparatórias com a sociedade civil o governo destacava a necessidade de revisão dos indicadores relacionados com a pobreza de modo a poder integrar a questão do emprego/desemprego, as desigualdades e as taxas de eletrificação das zonas rurais; a contemplação no balanço do PES de aspetos transversais como HIV/SIDA, com detalhes que permitissem analisar, especificamente, o seu impacto em cada setor; e, a necessidade de relacionar o desenvolvimento da produção com políticas sociais.

Para as ações do PARPA, o governo apontou a ligação entre políticas contra a pobreza e reforma do setor público em termos de boa governação, desconcentração e descentralização, participação democrática a nível local; equilibrada afetação de recursos e transferência de capacidades para as províncias e distritos; reforço do comércio agrícola através de um melhor acesso aos mercados locais e nacionais; integração de incentivos para aumentar e sustentar a produção agrícola.

Com vista ao fortalecimento da capacidade analítica, assinalou a necessidade duma investigação detalhada das causas e determinantes da pobreza através da mobilização de

embaixadores da Alemanha, Espanha, Suíça, Japão, França, Suécia, Estados Unidos e Países Baixos, entre outros, fizeram-se presentes. Para mais detalhes vide OP (2004).

meios para estudar os efeitos das ações definidas no PARPA I. Por esta via, as suas estratégias podiam ser redefinidas em caso de necessidade.

Para fomento da participação, o governo disse ter feito apelo ao envolvimento dos beneficiários das ações políticas no processo de tomada de decisões e na reavaliação das suas prioridades através de fóruns locais a nível distrital com características do então observatório da pobreza. E que neste plano sentiu a necessidade de tomar em consideração a pluridimensionalidade da pobreza. Assim, para a monitoria e avaliação do PARPA realçou a necessidade de combinar as avaliações quantitativas e qualitativas que integrassem informações contextuais, estudos temáticos sobre a evolução das desigualdades, análise de assuntos transversais e seu impacto na pobreza.

Por seu turno, a plataforma da sociedade civil apresentou sete propostas concretas para a apreciação e debate com o governo e parceiros de cooperação internacional, que resultaram das consultas efetuadas no âmbito do seu Relatório Anual da Pobreza, tais sejam:

i) Que a definição oficial da pobreza em Moçambique passasse a incorporar elementos da perceção dos moçambicanos sobre a mesma. Assim, a sociedade civil sugeria a substituição do termo “incapacidade” por “impossibilidade” com a finalidade de salientar que os pobres têm um potencial de ação. Neste plano, a proposta definia a pobreza como *a impossibilidade das famílias, das associações e das empresas terem acesso às condições que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas e perspetivar o seu crescimento e desenvolvimento no mais breve período de tempo possível;*

ii) Na sequência do aprofundamento da democracia participativa advogada pela Agenda 2025¹³⁴, o relatório recomendava que fosse *dinamizada a criação de Conselhos de Consulta* nos diversos níveis dos órgãos locais do Estado, com prioridade para os níveis provincial e distrital (rural e urbano) cuja composição contasse com representantes dos grupos de interesse envolvidos no G20, nos partidos políticos, entre outros que viessem a ser identificados;

iii) Que tais Conselhos de Consulta tivessem como um de seus objetivos a mobilização para a participação popular, a análise sistemática e regular da situação da pobreza e identificação de ações concretas que pudessem contribuir para o combate às causas da mesma. Entre outras funções, os Conselhos poderiam (a) monitorar a implementação do PARPA, (b) participar na definição das opções e prioridades do Orçamento do Estado ao nível local, acompanhar a sua execução e serem ouvidos na prestação de contas, (c) participar na definição de programas

¹³⁴ Para informação sobre a agenda 2025 na qual o governo de Moçambique convocou várias personalidades nacionais para desenharem um cenário futuro a ser buscado pelo país vide: Negrão (2003).

concretos de combate à corrupção, (d) participar na gestão e alocação da terra de forma a se aumentar a eficiência alocativa, os investimentos, o uso e aproveitamento da mesma;

iv) a luta contra as causas da pobreza devia ter como foco a manutenção e a geração de emprego e de autoemprego através do fomento do setor empresarial nacional, com destaque para as pequenas e médias empresas, associações e cooperativas. Para o efeito, apontava-se a necessidade de um pacote de incentivos às empresas (incluindo as cooperativas e associações similares) cujas atividades tivessem efeitos diretos sobre os pobres. A identificação do tipo de incentivos e dos critérios para a sua aplicabilidade deveria ser objeto de análise conjunta pelo governo e associações do setor empresarial e cooperativo;

v) Que, no âmbito das reformas do Estado então em curso, fosse identificado o contributo concreto que as organizações da sociedade civil podem dar para a desburocratização dos serviços relacionados com o setor produtivo; combate à corrupção nas redes dos serviços de saúde, educação, forças policiais e nos setores que lidam com a alocação de direitos de uso e aproveitamento da terra; na identificação de formas operacionais de articulação entre os sistemas jurídicos e judiciais “formal” e “informal”;

vi) Que no ano seguinte fossem dinamizadas atividades de investigação que permitissem identificar vias concretas e factíveis para o aumento da produtividade e rendibilidade das machambas familiares; formas para promover a autoconstrução de poços melhorados; programas de alfabetização e de escolarização básica alternativa para as crianças que não tivessem a possibilidade de frequentar a escola primária; formas de prevenir e minimizar os impactos do HIV/SIDA e outras pandemias;

vii) Que, no seguimento da Agenda 2025, fosse criada uma instituição financeira para o desenvolvimento com o objetivo principal de promover mecanismos financeiros que operacionalizassem ações viáveis de cidadãos, produtores nacionais e entidades da sociedade civil com capacidade para gerar efeitos multiplicadores na redução da pobreza. Esta instituição financeira deveria ter um papel catalisador na captação da poupança e no crédito rural. O seu capital social deveria contar com a participação das OSC, do setor privado, do Estado, dos parceiros internacionais e de fundações internacionais com fins filantrópicos.

Por sua vez, o PNUD felicitou o governo, a sociedade civil e o setor privado por tornarem o observatório da pobreza num instrumento de consulta e de participação efetiva, tendo encorajado o governo a aprofundar este engajamento, particularmente na revisão do PARPA. Neste âmbito, convidou a sociedade civil a manter a vivacidade do seu trabalho, procurando integrar outros atores, entretanto, não envolvidos.

Enfatizou que as apresentações efetuadas mostravam uma convergência de pontos de vista de todos os parceiros em relação a prioridade que a redução da pobreza tem nas suas agendas. As discussões refletiam também diferenças de percepções e metodologias na medição da dimensão da pobreza e seus diferentes impactos, salientando que esse era o procedimento correto e refletia em última instância uma vibrante política de diálogo, recomendável para o funcionamento da democracia.

Elogiou o governo de Moçambique por ser um dos primeiros em África a incluir na sua agenda os objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM) estando estes refletidos na nova abordagem do Balanço do Plano Económico e Social - 2003. Contudo, era da opinião de que a redução da pobreza a um nível de 35% em 2015, prevista nos ODM, revelar-se-ia muito mais difícil que a redução então alcançada. Enfim, destacou a importância da reforma do setor público para um crescimento económico sustentável.

Por seu turno, o representante dos parceiros de apoio programático enalteceu igualmente o governo e a sociedade civil pelo diálogo franco e aberto e pelos progressos alcançados tanto no conteúdo como nas modalidades de envolvimento da sociedade civil. Considerava esta parceria crucial para o desenvolvimento sustentável tendo, por isso, encorajado ambas as partes a replicarem aquele processo aos níveis provincial, distrital e municipal.

Considerou de boa qualidade a informação providenciada pelo governo naquele observatório da pobreza, salientando nesse contexto que a informação contida no Balanço do Plano Económico e Social - 2003 e no Relatório Anual da Pobreza da sociedade civil era bastante detalhada e abrangente.

Salientou a necessidade de se continuar a harmonizar os instrumentos de planificação e políticas (PARPA, Plano Económico e Social, Orçamento do Estado) e envolver os beneficiários na identificação de indicadores. Este processo exigia também a institucionalização da participação pública na atualização do PARPA, de modo a melhorar os mecanismos do governo na recolha de dados e no reforço da capacidade de monitoria e avaliação. Isto deveria contribuir para uma ênfase cada vez maior na prestação de contas do governo ao parlamento e aos cidadãos, em vez dos doadores. Neste âmbito, evocou a necessidade dum esforço concertado entre o governo, a sociedade civil e os parceiros internacionais, na recolha e análise eficiente da informação relativa a pobreza, em geral, e disparidades de género, em particular.

Mostrou preocupação em relação à reforma dos setores público, legal e judicial, tendo na ocasião solicitado celeridade na sua efetivação e realçado a pertinência destas reformas para o desenvolvimento. Falou também da ameaça que o HIV/SIDA representava para redução da

pobreza, tendo na ocasião recomendado trabalho conjunto de modo a serem aceleradas as ações que prevenissem o crescimento da pandemia e atenuassem o seu impacto.

O representante dos parceiros de cooperação terminou afirmando que os sete pontos apresentados pelo G20 constituíam uma “agenda justa” para o desenvolvimento do país, e salientou que a ajuda externa se justificava unicamente através de resultados na luta contra a pobreza e na realização dos ODM, bem como no desenvolvimento da democracia e do Estado de Direito. Lembrou as observações no *Aide Mémoire* sobre contínuos *defices* estruturais no setor judicial e na resolução de casos malparados que davam “impressão de impunidade”. Enfim, mostrou satisfação em fazer parte do que considerou “um processo histórico na parceria contra a pobreza em Moçambique, que podia ser exemplar para outros países”.



Figura 4.3. Sociedade civil, governo e parceiros em debate público

Após as intervenções acima descritas, iniciou-se o debate em plenária onde a sociedade civil elogiou o que considerava caráter aberto e participativo do observatório da pobreza que fazia com que a sociedade civil se sentisse *completamente incluída*¹³⁵; reafirmou a necessidade de dinamizar a criação de conselhos de consulta noutros níveis (provincial, distrital, municipal, etc.) de modo que a participação do cidadão na tomada de decisões fosse efetiva; evocou a existência de *défice* no âmbito da comunicação e informação, participação do cidadão na definição de agendas incluindo legislação, tomada de decisões e implementação. Defendeu que a participação do cidadão deveria ser mais estruturada e sistemática; sublinhou que o grau de implementação das leis ainda permanecia fraco e apelou

¹³⁵ *Ítalo* nosso para indicar com clareza como os representantes da sociedade civil disseram sentir-se!...

para a necessidade de se continuar com o processo de descentralização e de se clarificar o papel da sociedade civil; sugeriu que o crescimento da economia fosse processado através de maiores investimentos no setor produtivo de modo a se refletir na redução do desemprego e consequente alívio da pobreza. Por fim, a sociedade civil propôs a reavaliação das modalidades do financiamento das pequenas e médias empresas (PME), reafirmando que o comércio rural combinado com a remoção de algumas barreiras fiscais podiam despoletar o desenvolvimento e reduzir a pobreza nas zonas rurais.

Por parte dos parceiros de cooperação internacional, o representante dos Estados Unidos da América tomou da palavra para saudar os participantes, em particular o governo e a sociedade civil, tendo na ocasião sublinhado que o processo de diálogo era fundamental para alicerçar a democracia. Reafirmou o cometimento do governo americano na erradicação da pobreza em Moçambique e salientou que o país tinha sido selecionado pelo Congresso americano como um dos 16 países elegíveis para submeterem propostas de financiamento ao abrigo da “Conta do Desafio do Milénio”, seleção baseada nos compromissos para a governação justa e democrática. Em seguida, o representante do Banco Mundial lembrou que havia consensos sobre os objetivos do combate à pobreza, mas que se colocava a questão da realização das boas intenções por forma a produzir os resultados esperados.

Por sua vez, o governo considerou o relatório sobre a pobreza elaborado pela sociedade civil como sendo de grande importância pois, permitia, para além dos progressos alcançados, identificar desafios e reavaliar ações em curso, realçando a importância de um diálogo franco e inclusivo entre os demais intervenientes na luta pela erradicação da pobreza; salientou a sua dedicação em prosseguir o processo de descentralização e lembrou que mais distritos iniciariam a prática da planificação descentralizada e participativa; mencionou que no contexto da Lei sobre os Órgãos Locais do Estado foi também introduzido um guião de participação dos cidadãos na planificação distrital; reconheceu que a reforma do setor judicial enfrentava constrangimentos e que este setor ainda se mostrava vulnerável, nomeadamente no sistema prisional; chamou a atenção para a questão da vulnerabilidade do país face aos desastres naturais e reafirmou a importância de fazer uso das experiências da recuperação conseguida após as cheias de 2000/1 pois, entendia serem um grande ensinamento para sair da pobreza. No mesmo âmbito, salientou a importância dos planos de contingência como forma de minimizar os impactos dos desastres naturais; falou da necessidade de se estabelecerem parcerias fortes com a sociedade civil para operacionalizar ideias e planos de combate ao HIV-SIDA, fundamentalmente nas zonas rurais onde a pandemia se misturava com a pobreza, tendo anunciado a existência de fundos para pesquisa nessa área; reafirmou o seu

comprometimento na luta contra a pobreza através do incentivo às iniciativas locais, realçando, neste plano, o exemplo do setor do turismo que procurava desenvolver o conceito do *turismo pró-pobre*, através do qual pequenos empreendimentos se esforçavam em rentabilizar os recursos naturais para melhorar as condições de vida das populações (promoção de emprego e autoemprego); reafirmou que a questão da dívida interna era preocupante; e, enfim, salientou a necessidade da consolidação da paz, da unidade nacional, justiça e boa governação como condições para uma melhor organização da agenda futura no quadro do combate à pobreza.

No momento final, a plenária concluiu que o OP tinha registado progressos significativos em relação a I Sessão, preenchendo cabalmente a sua vocação primordial de funcionar como um fórum de consulta do governo e demais parceiros de desenvolvimento. Neste âmbito, os objetivos de avaliar a pobreza e as ações para a sua erradicação tinham sido alcançados pelas apresentações dos documentos do governo e da sociedade civil.

Foram evocados desafios referentes à partilha de informação entre o governo e os parceiros de cooperação, e entre todos os parceiros de desenvolvimento; recomendou-se a institucionalização da participação do cidadão nos fóruns de preparação das agendas e nos processos de tomada de decisões; sublinhou-se que o Relatório Anual da Pobreza elaborado pela sociedade civil sugeria propostas a considerar, tais sejam:

- i) A redefinição do conceito da pobreza;
- ii) A institucionalização da participação da sociedade civil a todos os níveis, permitindo também o seu envolvimento nas reformas em curso;
- iii) A avaliação do papel da questão do emprego no PARPA; e
- iv) A criação de uma instituição financeira virada para o desenvolvimento.

Para etapa seguinte acordou-se a revisão do PARPA I (2001-2005) e conseqüente elaboração do PARPA II (2006-2009), que requereria o envolvimento e contribuições dos demais intervenientes no processo de desenvolvimento, quer do ponto de vista de substância (conteúdo) quer em termos de trabalho.

5.1. Metodologia do Processo de Revisão do PARPA I rumo ao PARPA II

De janeiro a março de 2005 decorreu a fase preparatória onde o governo moçambicano, os parceiros de cooperação e a sociedade civil concertaram uma visão comum sobre a revisão do PARPA I. Foram criadas estruturas de apoio tais sejam, grupos temáticos e grupos de trabalho, seguindo o modelo da revisão conjunta; secretariado técnico; e, observatórios da pobreza, nacionais e provinciais.

Os grupos de trabalho foram compostos por técnicos do governo, sociedade civil e parceiros de cooperação. O governo e a sociedade civil reuniram-se sem os parceiros de cooperação durante várias sessões para tomar conhecimento dos principais assuntos e trocar opiniões. Representantes da sociedade civil estiveram em contacto permanente com o secretariado técnico. Os parceiros de cooperação internacional entraram no processo mais tarde. Esta iniciativa de incluir os parceiros de cooperação numa segunda fase tinha em vista, alegadamente, buscar assegurar a apropriação do processo.

Na primeira fase, iniciou-se o processo de elaboração do PARPA II, que culminou com o III Observatório da Pobreza a 4 de agosto de 2005. Neste OP foram delineadas as grandes linhas do PARPA II e apresentadas as deliberações iniciais dos grupos de trabalho através de relatórios englobados ao nível temático. O plano de ação de médio prazo foi definido por três pilares, nomeadamente, governação, capital humano e desenvolvimento económico.

Adicionalmente, a partir do ano de 2005 as províncias organizaram os respetivos observatórios da pobreza provinciais (OPP) de modo a receberem, a nível local, subsídios para o PARPA II, vindos da sociedade civil e dos parceiros de cooperação que desenvolvem atividades nesses contextos.

Na segunda fase, após o III observatório da pobreza, os grupos de trabalho e grupos temáticos tiveram a responsabilidade de produzir o material e documentos necessários para facilitar a tarefa de elaboração da versão preliminar do PARPA II. Estes documentos de base foram finalizados em princípios de outubro de 2005.

Os grupos de trabalho prosseguiram com suas tarefas nas matrizes por áreas seguindo as indicações dadas. Na sequência, elaborou-se uma matriz para planificar e calcular os custos das diferentes atividades (matrizes operacionais) e outra com indicadores e metas das atividades propostas para servir a monitoria do PARPA II (matriz estratégica).

Antes de se concluir o PARPA II para submissão ao Conselho de Ministros com vista a sua aprovação, foi realizado a 23 de novembro de 2005 o IV Observatório da Pobreza, que serviu para analisar a versão concebida com base nos subsídios recebidos das diferentes estruturas do processo, especificamente, os relatórios dos grupos de trabalho (ver quadro 4.6. seguinte), os subsídios das organizações da sociedade civil e dos parceiros de cooperação internacional, e os relatórios dos observatórios da pobreza (nacional e provinciais).

Quadro 4.3. Temas e respetivos grupos de trabalho do PARPAII

Tema	Grupo de Trabalho
Macroeconomia e Pobreza	Crescimento Económico e Estabilidade Macro Análise de Pobreza e Sistemas de Monitoria Gestão das Fianças Públicas
Governança	Reforma do Setor Público Descentralização Reforma da Legalidade e Justiça
Desenvolvimento Económico	Setor Financeiro Setor Privado Agricultura Infraestruturas: Estradas, Telecomunicações, Portos e caminhos de ferro Infraestrutura: Energia
Capital Humano	Saúde Educação Água e Saneamento
Assuntos Transversais	Desminagem Calamidades Ambiente HIV/SIDA Género Segurança Alimentar e Nutrição Ciência e Tecnologia Desenvolvimento Rural

Fonte: PARPA II (2006: 7)

5.2. Participação da Sociedade Civil no PARPA II

O PARPA II, estabelecido para os anos 2006-2009 mas que vigorou até 2010, manteve os objetivos de reduzir a pobreza através da redistribuição de recursos que beneficiassem também a população mais desfavorecida e pobre. Nesta linha, o documento pretendeu tornar-se mais consistente e sustentável ao considerar que no processo de elevação das condições de vida e de bem-estar dos moçambicanos, o esforço próprio e as poupanças nacionais deveriam adquirir um papel preponderante.

Em consequência, o PARPA II definiu os objetivos adicionais de melhorar a monitoria do desenvolvimento económico, exercer um papel mais ativo de regulação da atividade privada e dos mecanismos de concorrência, e continuar a dar espaço às parcerias com o setor privado de modo a criar um ambiente propício para os negócios. Através das ligações macroeconómicas e microeconómicas, o Estado pretendeu estabelecer facilidades de modo que o setor privado cumprisse a sua função de dinamizar o setor real e financeiro da economia, não só das grandes empresas, mas principalmente das pequenas e médias unidades produtivas agrícolas, rurais, agroindustriais e de outros setores económicos.

O Estado se propunha aumentar gradualmente as suas receitas fiscais em proporção do PIB até 2009, visando atingir a fasquia dos 15%. Pretendia-se atingir tal objetivo alargando a base tributária, reduzindo os níveis de evasão e isenções fiscais, e evitando o recurso ao agravamento da carga fiscal sobre o setor formal.

No PARPA II o Governo de Moçambique estabeleceu como objetivo a diminuição da incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009. Este documento manteve as prioridades em áreas do desenvolvimento do capital humano, educação e saúde; afirmou pretender melhorar a governação; as infraestruturas básicas; a agricultura e o processo de desenvolvimento rural; e, a gestão macroeconómica e financeira (PARPA, 2006: 1).

Entretanto, o PARPA II distingue-se do PARPA I por incluir nas suas prioridades uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade. Em particular, focalizou a atenção no desenvolvimento de base ao nível distrital, na criação de um ambiente favorável ao crescimento do setor produtivo nacional, na melhoria do sistema financeiro, no florescimento das pequenas e médias empresas, e no desenvolvimento dos sistemas de arrecadação de receitas internas e de afetação dos recursos orçamentais.

Apesar do PARPA II ter previsto um aumento das receitas internas em termos reais para os anos de 2006-2009, o Governo de Moçambique, de acordo com o documento, continuaria a contar com os parceiros de cooperação para o financiamento anual de cerca de 49% do Orçamento do Estado, no período de vigência do programa.

O documento reconhece que devido à dimensão da pobreza que assola o país, o desafio para a sua redução exige o empenho não só do Estado, mas também da sociedade civil e dos parceiros de cooperação. Acrescenta que impõe-se a necessidade de uma divisão clara das funções de cada uma destas partes para que a coordenação e alinhamento entre todas elas seja mais eficaz e eficiente. A coordenação destas atividades seria da competência do governo.

No processo de planificação, execução, monitoria, avaliação e ajustamento do PARPA II foram usados como documentos de base as estratégias, programas e planos tanto sectoriais como transversais, respeitando os acordos regionais e internacionais, incluindo os objetivos de desenvolvimento do milénio, os da nova parceria para o desenvolvimento de África (NEPAD), e os da comunidade para o desenvolvimento da África Austral (SADC).

Pela importância que o Governo de Moçambique deu à participação da sociedade civil e a adequada utilidade da contribuição dos parceiros de cooperação para a materialização dos objetivos definidos, o processo de elaboração do PARPA II teve em conta os pontos de vista de ambos os grupos, tendo sido concebido como instrumento flexível, ajustado e atualizado

através do Cenário Fiscal de Médio Prazo, do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado, que são instrumentos de operacionalização do Programa Quinquenal do Governo.

Decidiu-se que no quinquénio 2010-2014, as componentes específicas e principais do PARPA seriam incorporadas no Programa Quinquenal do Governo pois, a combinação dos dois processos e instrumentos teria a vantagem de racionalizar o exercício de planificação pública. Isto permitiria que os esforços fossem canalizados para a implementação do programa quinquenal do governo desde o início do mandato. Assim, o novo governo poderia facilmente alinhar as prioridades que foram sendo debatidas ao longo de 2009 com os objetivos definidos no manifesto eleitoral.

O PARPA II considerava que, a longo prazo, o objetivo consensual da sociedade moçambicana era o de melhorar o nível de vida e estabelecer o bem-estar comum. Outros objetivos definidos consistiam no desenvolvimento económico e social equilibrado; redução da pobreza absoluta; consolidação da paz, unidade nacional e democracia; aplicação generalizada da justiça; melhoria da educação e da saúde; estímulo do esforço laboral, da honestidade, zelo e brio; garantia de liberdades e da harmonia social; imposição das leis contra atos criminosos; consolidação da soberania e reforço da cooperação internacional.

Neste quadro, a governação, o capital humano e o desenvolvimento económico constituíam os pilares do PARPA II. O pilar da *governação* teria em vista tornar o aparelho do Estado num catalisador do desenvolvimento do capital humano e da economia. O governo privilegiaria a melhoria da qualidade da análise e desenho de programas, com vista a otimizar os resultados esperados da sua implementação. As autoridades guiar-se-iam pelos princípios e leis de um Estado de Direito, assegurando a transparência, a prestação de contas, combate ao desvio e uso indevido de fundos e recursos públicos.

O pilar do *capital humano* daria continuidade aos planos de desenvolvimento das capacidades de trabalho, das atividades técnicas e científicas, do bem-estar sanitário, do acesso aos recursos básicos, em particular os alimentares, a água e saneamento adequado, e de redução da incidência de doenças que afetam os grupos mais vulneráveis da população, com orientação particular sobre o combate ao HIV-SIDA, a malária e a tuberculose. Nesta ordem de ideias, pretendeu-se que uma parte privilegiada dos recursos do Orçamento do Estado fosse usada para financiar serviços sociais básicos, que abrangem a vasta proporção da população, onde se situam os mais pobres.

O pilar do *desenvolvimento económico* concentrava-se nas condições básicas da prossecução da atividade produtiva. Este pilar pretendia melhorar as infraestruturas que promovem a geração de riqueza; garantir a disponibilidade dos recursos naturais; reduzir os

entraves burocráticos; estabelecer legislação em defesa dos direitos dos cidadãos, do fomento da produtividade e da inovação. Procurar-se-ia uma articulação intersectorial para garantir o crescimento da produtividade na agricultura e nos setores a ela ligados. Adicionalmente, pretendia-se o desenvolvimento do sistema bancário e financeiro com vista ao cumprimento de funções de retenção da poupança e financiamento de operações produtivas das pequenas e médias empresas, em particular.

O PARPA II estabelecia como elemento comum dos três pilares a *construção da nação moçambicana*, através do qual se pretendia a consolidação da unidade nacional baseada no desenvolvimento do potencial humano de cada cidadão, num sistema institucional e funcional que fizesse também crescer a capacidade de criar riqueza nacional. O documento acreditava que uma condição fundamental para o sucesso da formação da nação moçambicana era assegurar a manutenção e o investimento em infraestruturas básicas, facto que permitiria uma comunicação eficiente de norte a sul do país, circulação de pessoas, bens e serviços entre as zonas rurais e urbanas¹³⁶.

A coordenação multissetorial entre as diferentes instituições do Estado, organizações da sociedade civil, incluindo o empresariado nacional e outros parceiros de desenvolvimento foi tomada como a pedra de toque que asseguraria o desenvolvimento harmonioso e sustentável do país. Neste plano, o PARPA II tomava igualmente em consideração a necessidade de integração gradual e progressiva de Moçambique na comunidade dos países vizinhos, no resto de África e no mundo global. A sociedade civil foi acompanhando os desenvolvimentos do PARPA II e dando seu contributo através de intervenções nos observatórios da pobreza, com recurso aos produtos de monitoria, avaliação, atribuições de responsabilidades e periodicidade estabelecidos pelo quadro seguinte.

¹³⁶ O crescimento da produtividade era outro elemento assumido como fator de ligação e de foco entre os três pilares. O pilar da governação contribuiria para alcançar este objetivo através da melhoria da qualidade dos serviços, das análises de políticas, da monitoria e de reajustamentos. Este papel do Estado seria assegurado pela qualidade de liderança política e capacidade técnica dos quadros. Os efeitos benéficos sobre a economia far-se-iam sentir através do combate ao burocratismo, do incremento ao investimento estratégico e de qualidade em infraestruturas e do estímulo ao crescimento do setor privado. O investimento na educação e nos serviços de saúde seriam orientados para tornar os cidadãos numa força produtiva mais efetiva, gozando de um nível superior de bem-estar.

Quadro 4.4. Produtos de monitoria e avaliação, distribuição de responsabilidade e periodicidade

Produtos de Monitoria	Instituições Responsáveis	Submissão dos produtos	Periodicidade
Balanço do PES Nacional	MPD Setores / Ministros e Direções / Governos Provinciais para fornecimentos de inputs	MPD / MF Conselho Económico Conselho de Ministros Assembleia da República Observatório da Pobreza Nacional	Anual
Balanço do PES Provincial	Direções/ Governos Provinciais, coordenadas pela DPPF	MPD/MF Observatório da pobreza provincial	Anual
Relatórios de Execução do Orçamento do Estado	MF / MPD DAF dos Setores / Ministros DPPF	MPD / MF Conselho Económico Conselho de Ministros Assembleia de República Observatório da Pobreza Nacional	Anual
Produtos de Avaliação	Instituições responsáveis	Submissão dos produtos	Periodicidade
Relatório de Avaliação de Impacto	MPD	Observatório da Pobreza Nacional e Provinciais	1 ano antes da revisão do PARPA
<ul style="list-style-type: none"> • Inquérito ao Agregados Familiares (IAF) • Questionário de Indicadores Básicos de Bem-Estar (QUIBB) • Inquérito Demográfico e de Saúde 	INE / MPD / MISAU	INE / MPD Observatório da Pobreza Nacional	Periodicidade e temática variável para o caso do QUIBB (em cada 2 anos). IAF/IDS (em cada 5 anos)

Fonte: PARPA II (2006: 151)

5.2.1. Intervenção da Sociedade Civil na Sessão Plenária VIII/2009

Na oitava sessão plenária do observatório da pobreza/desenvolvimento, realizada em 2009, a plataforma da sociedade civil apresentou a sua análise sobre o desempenho do Plano Económico e Social 2008 e sua perceção foi documentada nos seguintes termos:

a) Sobre a *Macroeconomia e Pobreza* a plataforma notou que os principais indicadores macroeconómicos tinham registado um crescimento não obstante a conturbada conjuntura económica internacional. Contudo, ela observava que i) o crescimento económico tinha como

base os megaprojetos de capital intensivo sem grande impacto na criação de riqueza, emprego, contribuição fiscal e com fraca ligação com as indústrias locais; ii) as taxas de juros para empréstimos eram altas, na ordem dos 21.4%; iii) a taxa de inflação era de dois dígitos, rondando os 10.3%; iv) esperava-se que a pobreza reduzisse para 45%, mas alguns indicadores do índice de desenvolvimento humano vinham-se degradando.

O orçamento foi pró-pobre considerada a proporção do investimento em serviços sociais básicos (educação, saúde e infraestruturas). Porém, a sociedade civil notava que a sua abordagem tinha sido indireta no combate às causas da pobreza uma vez que i) o orçamento para agricultura foi de apenas 3.7% quando a sua contribuição para o PIB era de 26%; ii) o orçamento para ação social foi de 1.1% sabendo-se que nesta área se encontravam os mais vulneráveis; iii) o orçamento do Plano Económico e Social (PES) corria vários riscos exógenos tais como a crise financeira, as calamidades naturais e a dependência externa do Orçamento do Estado (OE). Neste plano, a plataforma da sociedade civil achava preocupante que dados os riscos mencionados, entre outros, apenas 10% do Orçamento do Estado tivessem sido reservados para as contingências, sem a clarificação dos critérios de alocação.

Ainda nos termos do documento, o impacto da crise já se fazia sentir em diversos setores da economia sob ponto de vista do custo de vida, das importações e exportações. E que a plataforma verificava no Plano Económico e Social 2008 a ausência de uma análise sectorial que fizesse a previsão sobre a magnitude do impacto da crise nos setores vitais da economia. Neste contexto ela sugeria o seguinte:

- Que fossem criados indicadores de impacto que conectassem a redução da pobreza com o índice de desenvolvimento humano;
- Que fosse concebido um plano de ação sistematizado e partilhado pelo governo, setor privado e OSC para fazer face a crise e tirar proveito da integração regional;
- Que o PES introduzisse uma análise de gestão de riscos sob forma de mecanismos explícitos de resposta direta aos choques que pudessem afetar a sua implementação.

b) Sobre o pilar do *desenvolvimento económico*, o documento louvava o facto de, nas realizações do PES 2008, o produto agrário ter registado um crescimento de 11% apesar dos riscos a que este setor esteve exposto; realçava o crescimento da rede de extensionistas para 644; assinalava o crescimento de 18% na área de infraestruturas; saudava a resposta positiva ao problema do transporte urbano através da aquisição de 100 autocarros e do subsídio ao transporte semicolectivo de passageiros.

Contudo, a plataforma da sociedade civil assinalou que i) a produtividade agrícola era baixa no setor familiar que não tinha acesso à assistência técnica, mercados e insumos; ii) havia

persistência de perdas pós-colheita ligadas aos problemas de armazenamento, dos contratos e dos mercados; iii) existia insegurança na posse de terra e falta de investimento em terras marginais por via de sistemas de irrigação; iv) apesar do setor de transportes ter crescido 12%, este atingia apenas cerca de metade do planificado; v) havia uma ausência de um sistema permanente de gestão das infraestruturas que tivesse em conta a disponibilidade, a utilidade, a manutenção e os acabamentos. Assim sendo, ela sugeria o seguinte:

- O alargamento do número de extensionistas por distrito (em média 75 por distrito);
- Dinamização e implantação de infraestruturas nas zonas rurais, bens públicos e instituições de apoio que reduzissem custos de produção, aprendizagem e transação (Incubadora de empresas);
- Estabelecimento de um sistema participativo de fiscalização do cumprimento das normas pelos transportadores semiolectivos, sobretudo, no aspeto de incentivos, preços e rotas (com carácter de ação imediata);
- Aumento das fontes de água e a criação de um sistema de manutenção destas e de outras infraestruturas;
- Criação de um banco de desenvolvimento/agrário.

c) Sobre o pilar do *Capital Humano*, o documento afirma que no quadro do PES 2008 era de louvar i) o crescimento da rede escolar em 6.8%; ii) a expansão do acesso e aumento do tempo letivo; iii) a adoção da estratégia do ensino técnico profissional (competências específicas para o mercado de trabalho); iv) a expansão dos serviços de saúde; v) a melhoria das condições higiénicas e sanitárias dos hospitais.

No entanto, a plataforma observou que i) havia falta de indicadores de qualidade no sistema de educação; ii) verificavam-se problemas na gestão da implementação de inovações (reforma curricular, promoção automática, exames da 12ª classe, livro escolar e ensino bilingue); iii) a expansão do ensino não era acompanhada de condições necessárias como equipamento e incentivos aos professores, situação que afetou a qualidade de ensino; iv) o índice de cobertura hospitalar de crianças de 0 aos 4 anos tinha baixado 16% quando comparado com o ano 2007; v) havia fraca qualidade de serviços de saúde (motivação dos técnicos e disponibilidade de medicamentos). Neste contexto, ela sugeria o seguinte:

- Que fossem estabelecidos indicadores de qualidade para fazer a monitoria de impacto;
- Que fosse desenvolvido um sistema de informação mais efetivo relativamente às inovações no sistema de ensino de modo a ficar claro para os professores, pais e a sociedade em geral o significado da passagem semiautomática e o sistema de exames;

- Que fosse estabelecida uma unidade de gestão integrada das mudanças no setor da educação, uma vez que este sofre mudanças rápidas e profundas em curto espaço de tempo;
- Que fosse melhorado o nível de motivação dos médicos, dos técnicos e das lideranças dos serviços hospitalares;
- Que fosse acelerada a formação e contratação de pessoal na área da saúde;
- Que fosse melhorada a gestão do sistema de distribuição de medicamentos;
- Que fosse acelerado o alargamento da rede sanitária e preventiva para fazer face as grandes endemias e pandemias.

d) Sobre o pilar da *Governança*, o documento destacava i) o aumento da base orçamental no processo de desconcentração financeira e administrativa; ii) a instrução de processos-crime contra quadros seniores da função pública envolvidos em atos de corrupção; iii) a aprovação de diplomas legais que aumentam a qualidade e eficácia do sistema judicial.

Contudo, as perceções da plataforma indicavam que i) persistia a desarticulação entre o Plano Económico e Social e o Orçamento aos níveis nacional, provincial e distrital; ii) havia falta de articulação entre o investimento público sectorial e o orçamento para investimento em iniciativas locais; iii) persistia tanto o fraco acesso à justiça como a burocracia e o formalismo na administração da mesma; iv) a qualidade de investigação era ainda fraca no concernente aos crimes económicos; v) o crime organizado desorganizava o sistema policial (atentados contra altas patentes da polícia e cidadãos); vi) o Serviço Nacional de Bombeiros apresentava fraco desempenho em situações cruciais da vida do país. Neste quadro, ela sugeria o seguinte:

- A planificação para o desenvolvimento deve ter as comunidades como parceiros que participam ativamente e não apenas agentes para legitimar os processos de decisão;
- A uniformização do modelo de elaboração dos PES e Orçamentos Distritais;
- A publicação dos relatórios da Inspeção Geral das Finanças e do Tribunal Administrativo;
- A concessão de espaço para que a sociedade civil faça a monitoria independente da implementação da estratégia anticorrupção, devendo os setores críticos envolvidos partilhar informação relevante com a mesma.

No concernente aos *Assuntos Transversais*, no âmbito das realizações do PES 2008, o documento destacou i) a promoção da participação de mulheres a nível macro; ii) maior acesso ao tratamento antirretroviral e disponibilidade de preservativos; iii) melhor qualidade de resposta aos problemas das calamidades que o país sofreu; iv) resposta multisectorial às vítimas de ataques xenófobos na África do Sul.

Contudo, as perceções da plataforma indicaram a prevalência a nível micro de barreiras culturais, económicas e institucionais na promoção do equilíbrio de género e que na área de

prevenção do HIV-SIDA a mensagem não estava contextualizada em termos culturais e de grupo etário. Neste contexto ela sugeria o seguinte:

- Que os conselhos locais incluíssem nas suas agendas de trabalho problemas económicos concretos das mulheres, tais sejam, entre outros, o acesso aos mercados, melhoria dos processos produtivos, cadeias de valor e o emprego;

- Que fosse assumido na planificação o papel determinante da mulher na gestão das microempresas, associações informais e estruturas político-administrativas de base (por exemplo, chefia de quarteirão);

- Que o Conselho Nacional de Combate ao Sida promovesse um debate nacional sobre as mensagens mais adequadas aos diversos contextos socioculturais, faixas etárias, situação económica, relações de género, entre outros grupos e aspetos relevantes.

Intervenções desta natureza caracterizaram a dinâmica da sociedade civil em todo o processo da PARPA II. Como vimos no capítulo anterior, os ativistas sociais reconheciam terem tido espaço suficiente para se fazer ouvir e que parte das suas reivindicações eram devidamente acauteladas pelo governo. Entretanto, como veremos na secção seguinte, no processo de transição do PARPA II para o PARP a sociedade civil esteve desestruturada e, por isso, incapaz de se fazer ouvir em momentos críticos da conceção do novo documento.

5.3. Processo de Transição do PARPA II para o PARP

O PARP (2011-2014)¹³⁷ deu continuidade ao PARPA II, cuja implementação cobriu o horizonte temporal de 2006 à 2009 e estendido até 2010, devido ao atraso da elaboração do novo plano. Este instrumento (PARP) enquadra-se no Sistema Nacional de Planificação (SNP) e está alinhado com outros instrumentos nacionais e internacionais, tais como a Agenda 2025 e os objetivos de desenvolvimento do milénio (PARP, 2011:3).

Na sequência do insucesso na redução dos índices da pobreza absoluta no país durante o período de vigência do PARPA II (ver quadro 4.5. seguinte), o PARP apresenta como meta principal reduzir o índice de incidência da pobreza de 54.7% em 2008/09 para 42% em 2014. Assim, o PARP foi constituído como estratégia de médio prazo que operacionaliza o

¹³⁷ Conceptualmente, o PARP é um documento de parceria entre o Governo e os Parceiros de Cooperação no Apoio Direto ao Orçamento. Inicialmente era um documento à margem dos mecanismos nacionais de governação (por exemplo, não se articulava com a Assembleia da República) mas, gradualmente, foi sendo alinhado com os principais instrumentos de governação. Deste modo, o PARP tenta materializar o foco do Plano Quinquenal do Governo (2010-2014) que é o combate à pobreza e promoção da cultura de trabalho, com vista ao alcance do crescimento económico inclusivo e redução da pobreza e vulnerabilidade no País.

Programa Quinquenal do Governo (2010-2014) com vista ao alcance do crescimento económico inclusivo e capaz de reduzir a pobreza e vulnerabilidade no país¹³⁸.

Quadro 4.5. Incidência da pobreza e desigualdade em Moçambique 1996-2009

Áreas Geográficas	Incidência da Pobreza			Desigualdade (Gini)		
	1996-97	2002-03	2008-09	1996-97	2002-03	2008-09
Niassa	70.6	52.1	31.9	0.36	0.36	0.43
Cabo-Delgado	57.4	63.2	37.4	0.44	0.44	0.35
Nampula	68.9	52.6	54.7	0.36	0.36	0.42
Zambézia	68.1	44.6	70.5	0.35	0.35	0.37
Tete	82.3	59.8	42.0	0.40	0.40	0.32
Manica	62.6	43.6	55.1	0.40	0.40	0.35
Sofala	87.9	36.1	58.0	0.43	0.43	0.46
Inhambane	82.6	80.7	57.9	0.44	0.44	0.43
Gaza	64.6	60.1	62.5	0.41	0.41	0.43
Província Maputo	65.6	69.3	67.5	0.43	0.43	0.39
Cidade de Maputo	47.8	53.6	36.2	0.52	0.52	0.51
Urbano	62.0	51.5	49.6	0.47	0.48	0.48
Rural	71.3	55.3	56.9	0.37	0.37	0.37
Nacional	69.4	54.1	54.7	0.40	0.42	0.41

Fonte: PARP (2011: 8)

Tendo em conta a estagnação da pobreza no país revelada pelos dados do quadro 4.8. acima, para alcançar o pretendido crescimento económico inclusivo com vista a redução da pobreza, o governo definiu para o PARP objetivos gerais, sobre os quais canalizaria os esforços da ação governativa, designadamente: i) aumento na produção e produtividade agrária e pesqueira, ii) promoção de emprego e iii) desenvolvimento humano e social. Manteve em comum os pilares sobre iv) Governação e v) Macroeconomia e gestão de finanças públicas. Os assuntos de natureza transversal seriam devidamente considerados em cada um dos domínios mencionados. Neste prisma, outorgou-se ao PARP um carácter

¹³⁸ A elaboração do PARP teve como referências, entre outros documentos, o Plano Quinquenal do Governo (2010-2014); Relatório de Avaliação de Impacto do PARPA 2006-2009 – RAI; Relatórios de desempenho sectoriais; Balanço do PES dos anos anteriores; Inquérito de Indicadores Múltiplo – MICS; Inquérito de Orçamento Familiar – IOF. A monitoria e avaliação do PARP e, em particular, da matriz estratégica que compreende indicadores de produto e de resultado a serem feitas, anualmente, através do Balanço do Plano Económico e Social e, a médio prazo, através da Avaliação Nacional sobre a Pobreza e Bem-Estar em Moçambique (IOF) e outros inquéritos. A alocação orçamental do PARP é feita através do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) 2012-2014 e operacionalizado anualmente através do Plano Económico Social e Orçamento do Estado (PARP, 2011:3).

dinâmico e flexível, na base do qual os indicadores e metas constantes da matriz estratégica seriam objeto de revisão sempre que as condições se julgassem necessárias, quer derivassem da conjuntura nacional quer do panorama internacional¹³⁹. O ajustamento enquadrava-se no ciclo normal de planificação e orçamentação do país que prevê a participação ativa da sociedade civil e dos parceiros de cooperação internacional.

5.3.1. Participação da Sociedade Civil no PARP

Estudos realizados sobre os processos de participação em Moçambique (Adalima, 2009; Gonçalves e Adalima, 2008; Francisco e Matter, 2007) têm mostrado que, regra geral, a qualidade de participação da sociedade civil no processo de políticas e na governação é globalmente marginal, dado o controle político do processo pelo governo¹⁴⁰.

No processo do PARP, o cronograma estabelecia que o primeiro *draft* seria concluído em setembro de 2010, altura em que se previa a realização da X Sessão Plenária do observatório de desenvolvimento para discussão e aprovação da versão consolidada do PARP¹⁴¹. Assim, em outubro de 2010, o PARP seria apresentado ao Conselho Económico e, finalmente, ao Conselho de Ministros para aprovação até finais de 2010.

O calendário previa que a sociedade civil deveria participar, em agosto de 2010, ao nível dos grupos de trabalho por pilar com o envolvimento dos parceiros de cooperação. Ora, sem o *draft* do documento, o governo convocou a sociedade civil, através do G20, e os parceiros de cooperação para desencadear o processo de elaboração do PARP¹⁴².

¹³⁹ A monitoria e avaliação do presente plano e em particular da matriz estratégica, que compreende indicadores de produto e de resultado, serão realizadas, anualmente, através do balanço do plano económico e social e, a médio prazo, através da avaliação nacional sobre a pobreza e bem-estar em Moçambique (IOF).

¹⁴⁰ Embora o Governo defenda publicamente a necessidade de maior envolvimento das OSC e do setor privado nos programas de desenvolvimento, assistiu-se, por exemplo, no âmbito da realização do PARP a um enfoque de planificação baseado no Plano Quinquenal do Governo e uma certa exclusão da sociedade civil e outros atores não estatais (Adalima e Nuvunga, s.a.).

¹⁴¹ O ‘lançamento do processo de elaboração do PARP com todos os intervenientes do processo’ seria a 29 de julho, mas o Ministério para a Planificação e Desenvolvimento (MPD) e outros setores do Governo já haviam iniciado o processo em maio de 2010. Por exemplo, estava previsto para junho de 2010 um ‘encontro técnico com os setores sobre indicadores’; e em julho de 2010 deveria ser realizado o ‘trabalho ao nível dos setores do Governo para produção das propostas dos indicadores e posterior envio ao MPD’.

¹⁴² Pode-se depreender que o cronograma estabelecido previa um envolvimento da sociedade civil na fase final do processo do PARP. Ademais, os termos de referência do PARP previam que os grupos deveriam trabalhar em propostas de substância e indicadores de monitoria e avaliação. Isto reforça o entendimento de que a sociedade civil seria envolvida numa fase em que o fundamental do PARP já estivesse definido.

As ideias iniciais do governo sobre o PARP interino e matriz estratégica interina tinham duas grandes surpresas, designadamente a retirada da última letra ‘A’ (que significava Absoluta no PARPA) e a estruturação do documento em objetivos e não nos anteriores pilares. Isto gerou grande discussão nos grupos de trabalho com a sociedade civil a questionar os fundamentos da nova filosofia do PARP que o governo justificava com base nos resultados da terceira avaliação da pobreza que, entretanto, não tinham sido publicados.

Perante a exigência para a apresentação da referida terceira avaliação da pobreza, os grupos de trabalho (tripartidos) paralisaram as atividades mas os grupos internos do governo não pararam. Estes organizaram missões de auscultação¹⁴³ às províncias e aos distritos, em outubro de 2010 e janeiro e fevereiro de 2011.

O trabalho da auscultação aconteceu fora dos observatórios provinciais e distritais de desenvolvimento que seriam, em princípio, os espaços adequados para tal processo de consulta. Portanto, as equipas do governo não aproveitaram o potencial participativo dos fóruns públicos existentes nas províncias e distritos.

Em setembro de 2010 foi publicada a terceira avaliação da pobreza e, depois da primeira missão às províncias, em outubro de 2010, as equipas do governo concentraram-se na produção do PARP e da matriz estratégica de resultados e indicadores. Em dezembro de 2010, o processo foi interrompido sem que os grupos de trabalho se tivessem reunido.

Em janeiro de 2011 o processo foi retomado com as equipas do governo a concluírem o PARP e a matriz estratégica de resultados e indicadores interinos. Somente depois da conclusão da segunda missão para as províncias, em fevereiro de 2011, é que os documentos foram partilhados através dos grupos de trabalho. Aparentemente, a circulação desses documentos tinha em vista a realização da X Sessão Plenária do observatório do desenvolvimento que aconteceu a 24 de março de 2011. Até esta parte não tinha havido plataforma para a sociedade dar contribuições para o PARP (Adalima e Nuvunga, op. cit.).

Na sua intervenção, o então Ministro da Planificação e Desenvolvimento frisou que para a melhoria do documento do PARP a contribuição de todos era fundamental. Recomendou à equipa técnica de elaboração do PARP para incorporar no documento as recomendações saídas da sessão técnica, dos setores e dos demais intervenientes que enviassem contribuições

¹⁴³ Na verdade, a auscultação sobre o PARP era um entre outros assuntos em agenda. Em outubro de 2010, as missões iam às provinciais divulgar o Inquérito ao Orçamento Familiar. Entre janeiro e fevereiro de 2011, as missões iam às províncias por ocasião da elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo 2012-2014.

adicionais ao então Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) para o melhoramento do documento até ao dia 28 de março de 2011.

Na ocasião, o representante da sociedade civil enalteceu o esforço do governo e parceiros de cooperação internacional pelo trabalho realizado no âmbito da elaboração do PARP e prometeu contribuir para melhorar o documento, enviando mais comentários ao MPD, dentro dos prazos estabelecidos.

Este compromisso permitiu a criação de algum consenso sobre o documento conceptual do PARP interino e deixou claro que havia dois processos para os quais se iria contribuir, designadamente, o de finalização do documento conceptual do PARP interino (aberto à contribuições por escrito) e o de consolidação da matriz de resultados e indicadores que seria discutido em reuniões técnicas dos grupos de trabalho.

Ao que tudo indica, foi nesta segunda parte do processo do PARP que houve espaço e plataforma, razoavelmente adequadas, para a participação da sociedade civil. Como se pode perceber, esta participação incidiu mais sobre a matriz estratégica de resultados e, particularmente, sobre indicadores. Cada um dos três objetivos e dos dois pilares de apoio formava um grupo de trabalho, obedecendo a estrutura tripartida, nomeadamente governo, sociedade civil e parceiros de cooperação.

Depois da reunião geral que desencadeou o início do PARP, a comunicação, liderada pelos pontos focais do MPD, passou a ser feita através dos correios eletrónicos (e-mails) constantes da lista de presenças, portanto, não foi mais através da Plataforma G20. As reuniões aconteciam em diferentes entidades governamentais, conforme o assunto em discussão. Por exemplo, no pilar de “Boa Governação”, havia reuniões no Ministério da Justiça e no Ministério da Função Pública, dependendo do tópico ou conteúdo (Idem).

As discussões técnicas aconteciam nos subgrupos. Não havia clareza sobre o processo decisório entre as partes mas ficou a ideia de que se tratava dum processo decisório por consenso, havendo espaço para se registar pontos de vista divergentes. Havia sínteses das reuniões dos subgrupos que eram postas a circular nos grupos focais para acréscimos antes da sua discussão nas reuniões gerais do objetivo ou pilar de apoio. Estas reuniões produziam sínteses que enviavam à coordenação geral do processo para integração no documento final.

Os documentos analisados e entrevistas realizadas avaliam positivamente o papel do secretariado do G20 na elaboração do PARPA II, como mencionamos anteriormente, mas no que respeita ao PARP, os mesmos materiais consideram que a partir de 2008 começaram a surgir sinais de instabilidade no secretariado do G20, que discutia a possibilidade da sua “legalização institucional”. Este problema agudizou-se tendo atingido o seu ponto mais alto

entre finais de 2009 e em 2010, período crucial do processo em análise, pois em 2009/10 terminou o PARPA II e iniciou-se a elaboração do PARP (Idem)¹⁴⁴.

Portanto, o processo do PARP coincidiu com o auge da crise funcional e produtiva da Plataforma G20¹⁴⁵, o que não só condicionou o engajamento da sociedade civil como também limitou a capacidade de organização dum agenda comum dela para o processo do PARP. O cenário de crise do G20 não permitiu que se criasse um grande entusiasmo em torno do PARP, como foi com o caso do PARPA II¹⁴⁶. Em consequência disso, o PARP acabou sendo um processo silencioso e, por exemplo, pouco debatido na comunicação social.

De acordo com o relatório de Adalima e Nuvunga (op. cit.), em três grandes momentos sentiu-se a falta de organização e liderança do G20 no processo do PARP: (i) na retirada do ‘A’ de Absoluta no “PARPA”; (ii) na estruturação do PARP por objetivos e não por pilares; e (iii) no observatório de desenvolvimento especial para a legitimação do PARP, realizado em março de 2011¹⁴⁷. Surpreendida com a tal retirada da letra ‘A’ de Absoluta e da estrutura do PARP por objetivos e não por pilares, a sociedade civil engajou o governo numa discussão ampla em torno destes assuntos, mas o calendário estabelecido para a elaboração do PARP

¹⁴⁴ O G20 foi o mecanismo oficial de comunicação entre o Governo e a sociedade civil no processo do PARP. Por exemplo, foi para o G20 que o MPD enviou o convite para a participação da Sociedade Civil na elaboração do PARP que incluía os Termos de Referência e calendário. Apesar da aparente hibernação, o Secretariado do G20 foi a tempo de circular a informação recebida do MPD e de recolher alguns comentários recebidos dos membros do G20 sobre os Termos de Referência e calendário para a elaboração do PARP. Contudo, não teve capacidade para mais ações em torno deste processo, pois fechou as portas até que, no início de 2012, o papel do G20 foi transferido para o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD).

¹⁴⁵ O G20 parou de publicar o RAP que não só era uma fonte alternativa de informação sobre o progresso do combate à pobreza vis-à-vis as fontes oficiais de informação, como também era, na opinião de muitos, o instrumento que aglutinava a sociedade civil na formação de uma agenda comum para ser levada à plataforma do diálogo tripartido sobre a problemática da pobreza.

¹⁴⁶ Os Grupos de Trabalho herdados do PARPA II foram o outro mecanismo de integração das organizações da sociedade civil no processo do PARP. Os Grupos de Trabalho sectoriais, que são mecanismos de comunicação, diálogo e coordenação entre o Governo e os seus parceiros sobre o desenvolvimento e prestação de serviços a nível sectorial desempenharam similar papel. No objetivo 3, atinente ao ‘Desenvolvimento Humano e Social’, cujo setor-líder é a Educação, houve facilidade de integração das organizações da sociedade civil através de Grupos de Trabalho sectoriais.

¹⁴⁷ A 10ª Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento foi considerada de ‘pouco produtivo’ pelos próprios técnicos do MPD, alegadamente, porque não houve adequada comunicação entre Governo e sociedade civil. É que o Governo ansiava discutir o PARP, enquanto a sociedade civil desejava apresentar os balanços anuais do PES 2010. Na verdade, a posição da sociedade civil estava conforme o papel tradicional dos OD que era aquilo que também tinha acontecido nos Observatórios de Desenvolvimento provinciais.

não era favorável para tal debate. O que se notou foi que parte da sociedade civil apitou-se a estas questões e acabou perdendo o ânimo de participar na restante parte do processo.

Em termos de dinâmica de grupos de trabalho, todos os objetivos e pilares de apoio tiveram representação de organizações da sociedade civil mas houve subgrupos técnicos onde elas não se fizeram representar. Por exemplo, o subgrupo de água e saneamento não teve representação da sociedade civil. Em termos proporcionais, a sociedade civil era o elo mais fraco. Nos grupos em que participou tinha apenas um representante contra 4 a 5 do governo e 3 a 4 dos parceiros da cooperação internacional¹⁴⁸.

Houve também casos em que algumas organizações da sociedade civil mostraram interesse mas depois desistiram ao longo do processo. Isto significa que algumas sínteses debatidas em reuniões plenárias dos objetivos e pilares de apoio não tiveram enriquecimento da sociedade civil na sua fonte: os subgrupos técnicos.

Em termos de consistência de participação nos grupos, os representantes das organizações da sociedade civil faltavam aos encontros ou mandavam pessoas diferentes para as reuniões dos grupos de trabalho, alegando falta de clareza sobre o processo. Isto prejudicou também a qualidade da comunicação porque os pontos focais do ministério de tutela se perdiam entre os destinatários relevantes a quem deviam endereçar a comunicação¹⁴⁹.

Nos setores de serviços básicos do Estado, como Educação e Saúde que são enformados por metas regionais e internacionais, assiste-se ao desenvolvimento e consolidação de uma relação de tipo parceria entre o governo e a sociedade civil, num quadro de diálogo sectorial (os grupos de trabalho sectoriais). Assim, as discussões no âmbito do PARP foram uma

¹⁴⁸ Em termos factuais, notou-se muita presença da sociedade civil nos grupos participados pelo Centro de Integridade Pública, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, Grupo Moçambicano da Dívida, Movimento de Educação para Todos, *Forum* Mulher, União Nacional de Camponeses e Liga dos Direitos Humanos. Esta presença combina regularidade e consistência de participação (representação pela mesma pessoa) e visibilidade de discussão técnica (que se mediu através de contributos enviados aos pontos focais e o cumprimento dos prazos estabelecidos para o envio dos comentários) (Adalima e Nuvunga, op. cit.).

¹⁴⁹ As sínteses eram enviadas por e-mail para os participantes da sessão a que diziam respeito. Portanto, faltar à sessão significava não receber, de forma direta, a síntese da mesma. O propósito do envio das sínteses era para debate e enriquecimento antes das plenárias das reuniões dos objetivos e pilares de apoio. De acordo com todos os entrevistados, os representantes da sociedade civil procuraram sempre levar as sínteses para as suas sedes para debate com os demais colegas da organização e com outras organizações que trabalham em assuntos relacionados. Esta prática conduziu a resultados mistos: (i) casos de produção de comentários e devidamente enviados aos grupos focais no MPD; (ii) casos de produção de comentários, porém enviados ao MPD fora do tempo estabelecido; (iii) e caso de promessa de produção de comentários que, no entanto, não tiveram o devido seguimento (Idem).

continuidade das sessões sectoriais de debate onde muitos dos consensos já estavam sectorialmente definidos. Para tais grupos, o processo do PARP foi uma continuidade e não um momento no sistema nacional de planificação em que as partes se deviam sentar à mesa para começar um diálogo (Idem).

De acordo com o relatório em causa, é metodologicamente complexo o rastreio de contribuições concretas feitas por grupos de pressão e de interesse em políticas públicas. A participação da sociedade civil no PARP não escapa a essa complexidade e, no caso vertente, a ela acrescenta-se uma falta de definição e comunicação clara de objetivos para a sociedade e a falta duma agenda comum da sociedade civil no processo do PARP. Porém, para além do entendimento de que a sociedade civil teve uma prestação positiva na discussão da matriz estratégica (resultados e indicadores) do PARP, houve a reivindicação de contribuições concretas e rastreáveis em dois domínios.

Em relação ao primeiro domínio, entende-se que foi insistência da sociedade civil que o governo alargou o escopo da monitoria do PARP para um processo mais participativo que, por isso, passou a incluir os observatórios de desenvolvimento, o processo de revisão anual e o processo da reunião de planificação na base da matriz estratégica. Alegada e aparentemente, o governo pretendia a utilização do balanço do PES e do Relatório de Execução Orçamental como únicos instrumentos de monitoria do PARP¹⁵⁰. O segundo domínio remete para a recuperação do ensino pré-escolar pelo Ministério da Educação como parte do Sistema Nacional de Educação, num processo gradual, a partir do ano de 2013. Os entrevistados da sociedade civil apontaram-no como seu contributo concreto, que resultou dum longo processo de discussão sectorial¹⁵¹.

Duma maneira geral, os dados pertinentes revelam que as organizações da sociedade civil não elaboraram propostas alternativas para o PARP. Além disso, nenhum dos ativistas entrevistados fez qualquer reclamação nesse sentido. Houve um entendimento comum de que a participação da sociedade civil no processo de elaboração do PARP foi desestruturada, fraca e tendencialmente reativa aos documentos propostos pelo governo. Esta situação deveu-se,

¹⁵⁰ Além do alargamento dos instrumentos de monitoria do PARP, algumas organizações da sociedade civil reivindicaram que foi por sua insistência que se abandonou a utilização da ‘aprovação do pacote anticorrupção’ como indicador de combate à corrupção. Neste sentido, a atual formulação dos indicadores que versa sobre a implementação das ações previstas na estratégia anticorrupção é uma contribuição da sociedade civil (Adalima e Nuvunga, op. cit.).

¹⁵¹ Apesar de o exemplo do ensino pré-escolar sugerir uma contribuição substantiva, os restantes exemplos sugerem que, no processo do PARP, a sociedade civil teve um papel mais próximo de *watch dog* do que propriamente de parceiro com propostas substantivas concretas (Idem).

por um lado, às deficiências e constrangimentos inerentes ao funcionamento da plataforma da sociedade civil e, por outro, a maneira como foi estruturado e gerido o processo de elaboração do PARP por parte do governo não foi à partida transparente e inclusiva¹⁵².

Enfim, entendemos que o sentido de orientação do PARPA I, PARPA II e PARP não concebe a pobreza como um fenómeno complexo que envolve múltiplas dimensões a serem acauteladas no processo de desenvolvimento humano em Moçambique. Em vez disso, a pobreza é concebida como uma privação individual e acredita-se que pode ser combatida através da provisão de bens e serviços básicos de que as pessoas carecem. Por que tais pessoas estão privadas de bens, serviços e habilidades para satisfazer necessidades básicas; como tais privações são consistentes com o crescimento económico nacional; porque tais privações seguem determinados padrões sociais; e, que implicações políticas derivam desses padrões são, nos termos de Castel-Branco, “questões heréticas não para serem perguntadas ou respondidas” (Castel-Branco, 2011: 18) no processo de conceção e implementação das políticas públicas de combate à pobreza em Moçambique. Para tentarmos compreender por que razões tais questões continuam “heréticas”, vamos em seguida analisar as fraquezas e forças, limitações e potencialidades dos observatórios do desenvolvimento nacional.

¹⁵² O estudo de Adalima e Nuvunga (op. cit.) revela o facto da participação da sociedade civil ter sido afetada pela forma como o governo estruturou o processo de elaboração do PARP. No geral, o estudo argumenta que o governo estruturou o processo de uma maneira que acabou não sendo *friendly* para a participação da sociedade civil, na medida em que apresentou um calendário bastante apertado, com etapas não devidamente claras, uma centralização do processo com sistema de comunicação pouco eficiente. Desta forma, o governo acabou elaborando o PARP interino e a matriz estratégica de resultados e indicadores praticamente sozinho para, mais tarde, discuti-los com os parceiros nacionais e internacionais na X sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento, realizada em março de 2011.

6. Potencialidades e Limitações do Observatório do Desenvolvimento

Muendane (s.d.: 25) ilustrou os “pontos fortes” e os “pontos fracos” do governo e da sociedade civil que dão uma indicação sobre as potencialidades e limitações do observatório de desenvolvimento, nos termos do quadro seguinte:

Quadro 4.6. Pontos fortes e fracos do governo e da sociedade civil no observatório

Instituição	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Governo	Grande motivação e empenho políticos ao nível do governo moçambicano e a nível regional; secretariado dos observatórios com formação satisfatória ao nível do governo; apoio de parceiros internacionais.	Necessidade de harmonização dos diferentes programas e planos do governo, em particular, PARPA e PES; falta de uniformização do modelo dos observatórios entre as diferentes províncias; falta de sua formalização, institucionalização e regulamentação.
Sociedade civil	Existência de organizações não-governamentais internacionais e de redes de associações envolvidas em programas de combate à pobreza; grande convergência da sociedade civil na necessidade desse combate.	Baixa capacidade técnica e financeira, principalmente, das associações nacionais; pouca experiência de associativismos ao nível nacional; grandes diferenças nas abordagens das organizações; baixo nível de desempenho das OSC nacionais; sua baixa representatividade ao nível da população.
Comuns	Experiência adquirida durante a realização do PARPA II e na sua monitoria e avaliação.	Baixa capacidade de divulgação dos resultados da monitoria e avaliação do PARPA.

Tendo em conta o conteúdo do quadro 4.6., as nossas averiguações empíricas mostraram que, efetivamente, como espaço público de debate de ideias, busca de influência e legitimação de políticas públicas de combate contra a pobreza, o observatório de desenvolvimento nacional apresenta potencialidades e limitações, que dividem as perceções dos nossos entrevistados quanto à produtividade do fórum.

Existe, por um lado, a perceção segundo a qual o estabelecimento do observatório de desenvolvimento em Moçambique constitui um bom sinal dado que neste plano, contrariamente ao que acontecia antes, as organizações da sociedade civil (OSC) passaram a ser publicamente ouvidas e tomadas em consideração. Nesta linha, os entrevistados afirmam

que grande parte das OSC tem poucos anos de vida, mas vem ganhando cada vez mais experiência, facto que as torna um agente fundamental no espaço público moçambicano, como se pode ler nos seguintes extratos de entrevistas que realizámos:

“Apesar de certas limitações, o observatório de desenvolvimento constitui uma grande oportunidade para a participação das OSC e do cidadão em geral no processo de políticas públicas nacionais, sobretudo, os planos de ação para a redução da pobreza em Moçambique.” (Mucena, ativista social)

“Penso que a partir do momento que se abre um espaço público como o observatório de desenvolvimento nacional e os provinciais, garante-se a possibilidade dos cidadãos participarem ativamente no processo de tomada de decisões. Resta saber se tais cidadãos estão suficientemente preparados e motivados para assumir suas responsabilidades!...” (Mateus, académico)

“É importante notar que as OSC ainda se encontram na sua infância... mas, mesmo assim, temos testemunhado interessantes posicionamentos da plataforma G20 no observatório de desenvolvimento, facto que tem influenciado o sentido de algumas decisões políticas... Embora eu ache que as OSC podiam ser mais fortes na sua capacidade de influência, não deixo de reconhecer o sinal positivo e o carácter promissor que elas têm transmitido!...” (Reinaldo, analista político)

Perceções desta natureza foram igualmente registadas no estudo de caso que Francisco e Matter (2007) realizaram sobre o então observatório da pobreza. Eles elaboraram três categorias de perceções onde notamos que as duas primeiras traduzem, significativamente, as ideias de parte dos nossos entrevistados, senão vejamos:

One group consists of the interviewees with low or very low expectation from Poverty Observatory (PO). This view is expressed for instance by the civil society organizations (CSO) activists who assesses the performance of the PO as satisfactory or good. His assessment is based on the fact that in the past civil society was completely ignored and at least now the PO allows representatives from the CSO to participate and present their statements at the plenary sessions (Francisco e Matter, 2007:43).

A second group of interviewees shows a medium expectation from the PO. It is not easy to distinguish clearly the various characteristics of these views, ranging from mild or even extreme wishful thinking patterns of thought to the more or less realistic expression of hope that in spite of the limitations found in the PO, with some minor change it can become an effective and efficient monitoring and evaluation (M&E) mechanism of poverty reduction. In any case, at least some of

the activists and analysts in this second group admit that several areas in the setup of the PO need strengthening and some changes. Such areas range from the very concept of the PO to the structure and the management, as well as the implementation and the impact of the PO in M&E of public policies and planning programs (Francisco e Matter, 2007:44).

Embora os autores não se tenham debruçado sobre os fundamentos da formulação daquelas categorias de expectativas (“muito baixa”, “baixa” e, posteriormente, “alta”) e não discutamos esse aspeto aqui, destacamos a importância do observatório da pobreza (atual observatório do desenvolvimento) como arena pública de debate de ideias em torno de políticas públicas nacionais e notamos que, efetivamente, a sua estrutura requer certos aperfeiçoamentos de modo a se garantir uma nítida visibilidade das contribuições da sociedade civil e seu real impacto no processo dos planos de ação para a redução da pobreza em Moçambique. Como afirmou um dos nossos entrevistados *“muitas vezes não dá para entender em que medida o sentido duma decisão tomada se deveu à intervenção das OSC ou à existência de outros fatores para além do contributo da sociedade civil”* (Fábio, ativista social).

Por outro lado, constatamos as percepções daqueles entrevistados que desvalorizam o observatório de desenvolvimento na medida em que verificam nele inúmeras limitações que afetam o desempenho na planificação, conceção, implementação, monitoria e avaliação das políticas públicas, destaque para os referidos planos de ação para a redução da pobreza no país, como se pode ler abaixo:

“O observatório do desenvolvimento é uma fachada onde apenas se simula um debate público. A nossa sociedade civil é pobre, fraca, dispersa e não tem voz ativa nesse fórum quando interage com o governo e as agências doadoras. (...) Não vejo como as OSC podem conseguir protagonismo se entre elas abunda desordem, concorrência por financiamento externo e conflitos que limitam a possibilidade de travarem uma luta conjunta pelo bem-estar comum...” (Celestino, ativista social).

“Quando analiso a estrutura e funcionamento do observatório de desenvolvimento não encontro razões para otimismo em relação a capacidade da sociedade civil influenciar políticas públicas. Por um lado, muitos dos seus membros estão apenas empenhados em satisfazer interesses particulares (...). Por outro, o próprio secretariado do G20 parece-me muito inconsistente nas suas ações como revelam as faltas na publicação do Relatório de Avaliação da Pobreza onde se esperava que apresentassem regularmente dados alternativos sobre o sucesso ou fracasso das políticas públicas de combate à pobreza nos diferentes contextos rurais e urbanos do país...” (Calisto, analista político).

“Para mim, o observatório de desenvolvimento não passa de um ritual improdutivo. E fico desesperado quando nem posso depositar a minha confiança na ação coletiva do G20. Me parece um indicador preocupante que o secretariado desta plataforma não tenha morada própria para seu funcionamento. Ora está na Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, ora no GMD, ora não sei mais onde!... Com tanta desorganização coloca-se a dúvida sobre a possibilidade de sucesso na base de ações concertadas entre as OSC. Tenho para mim que, neste quadro, o G20 não pode exigir que a participação da sociedade civil ultrapassasse o princípio da mera formalidade pública...” (Marcelino, acadêmico).

No mencionado estudo de caso sobre o então observatório da pobreza, a segunda posição acima exposta vai ao encontro dos entrevistados que Francisco e Matter incluíram no terceiro grupo da sua categorização e o descreveram nos seguintes termos:

The third group corresponds to the interviewees who argue that initiatives such as the PO should come up to high expectations, and this means that rigorous principles, critical thinking and high professional standards should guide the use of such operational concepts like efficacy, efficiency and value for money. For the activists and representatives of various stakeholders that can be seen as part of this group, the amount of aid that Mozambique receives from the international community is extremely high, a fact that should not allow any sort of complacency or negligence in making power-holders transparent and truly accountable not only to creditors and donors but to the people that should share in the benefits of this aid. In this perspective, bringing poor issues to be programs and putting the civil society in a position to “follow the money” and to induce a sustained and effective implementation of PARPA is a goal far from being achieved (Francisco e Matter, 2007: 44).

Entre outros argumentos apresentados em torno desta posição com que Francisco e Matter afirmam simpatizar-se e, por isso, inclinados a defendê-la, pode-se ler que,

The interviewees in the third group refute the argument that the PO in Mozambique at least provide the opportunity for shearing information and dialogue, for two reasons. On the one hand, there are other and often more effective means for shearing information and promote debate, ranging from the mass media to seminars and workshops. On the other hand, besides the fact that the PO is not a good information and consulting mechanism, reducing it to a mere consultative instrument prevents the citizen from yet another potentially useful M&E mechanism for effective citizen participation. Thus, a compelling argument against the view that the PO should just be a consultative forum is the apprehension that through this sort of events citizen participation easily becomes empty,

meaningless and frustrating. It just allows for the Executive and donors to entertain the believe that citizen are taken into consideration (Francisco e Matter, 2007:45)¹⁵³.

Entretanto, não obstante tal inclinação para a posição do terceiro grupo¹⁵⁴, os referidos autores do estudo de caso afirmam claramente que,

Based on the evidence the consultants collected, the interviews conducted with key stakeholders and the consultant's own consideration and evaluation, it is possible to conclude that in spite of the weaknesses found in the existing PO in Mozambique, this initiative has the potential for a more participative implementation and monitoring of PARPA. The consultants found that the motivation and demand, if not effective at least a latent demand, for civil society participation in PARPA implementation and monitoring in Mozambique are well supported by the secondary information gathered and the interviews/meetings conducted with key stakeholders (Francisco e Matter, 2007: 43).

Em nosso entender, esta última constatação reforça a posição das potencialidades autonómicas das OSC não obstante o fator fraqueza e dependência da ajuda externa, entre outros vários constrangimentos, como temos vindo a defender em desacordo com Chabal.

Outras vozes críticas¹⁵⁵ afirmam que embora matérias como a divisão dos setores prioritários do PARPA nas despesas do governo sejam discutidas no OP, a oportunidade para diálogo substantivo é limitada pelo facto do OP não criar condições para que as sessões plenárias terminem, por exemplo, com uma declaração pública ou um cometimento público em relação às futuras prioridades, tarefas e matérias. Ademais, as ligações entre os membros dos quadros nacionais e provinciais diretamente envolvidos no OP são bastante esporádicas e fracas, acontecendo o mesmo entre as próprias organizações da sociedade civil.

Enquanto alguns entrevistados veem a falta de base legal do OP como defeito e, em parte, uma explicação para a ineficiência e pouca utilidade do mesmo, outros com os quais concordamos acreditam que a solução não consiste na institucionalização legal daquele fórum, mas sim no papel mais ativo da sociedade civil, que podia usar eficiente e eficazmente o espaço que lhes foi providenciado nos observatórios.

¹⁵³ Alguns entrevistados consideraram o OP pouco ou nada produtivo quando comparado com instrumentos mais efetivos e eficientes de consulta e informação como os meios de comunicação social, pesquisas, sondagem de opinião, debates públicos, auscultações, seminários, workshops, conferências e diversos meios de advocacia.

¹⁵⁴ Nos seus próprios termos, Francisco e Matter (2007:45) afirmam que “In face of above three main groups of expectations, instead of rushing to take sides for this or that standpoint, the consultants consider it to be more useful to highlight the different appreciations, draw a parallel between them and allow for a more balanced and open picture. In spite of that, the consultants do have sympathy for and are inclined towards the third group of expectations.”

¹⁵⁵Cf. Hodges e Tibana (2005).

Todavia, não ignoramos que uma das vantagens de uma base legal para os observatórios da pobreza/desenvolvimento seria o estabelecimento de claros termos de referência e uma descrição mais precisa do papel e responsabilidade de cada uma das partes interessadas (governo, sociedade civil e parceiros de cooperação internacional).

Alguns entrevistados afirmaram que por falta daqueles termos de referência a maneira como o OP é conduzido depende completamente do livre arbítrio do governo que, por exemplo, fornecia os documentos básicos para a discussão no OP em cima da hora, não dando tempo para as OSC os estudarem antes das reuniões terem lugar¹⁵⁶.

Numa entrevista que desenvolvemos com um quadro do então Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), que trabalhou diretamente nas matérias sobre políticas públicas para o desenvolvimento em Moçambique, tivemos a informação de que aquando do PARPA I houve várias críticas pelo facto da sociedade civil e da comunidade internacional não terem sido devidamente envolvidas no processo de planificação e conceção do documento. Na sequência, a posterior criação pelo governo do então observatório da pobreza teve como objetivo ultrapassar aquela situação ao se dispor para auscultar as OSC e a comunidade internacional num fórum público e oficial.

Nos termos do processo formal, o draft dos documentos discutidos no OP era elaborado pelo governo tendo em conta o plano quinquenal e outros instrumentos de governação. Esse draft era discutido de modo a serem trazidos inputs ao secretariado do MPD. Assim, o MPD compilava os contributos da comunidade internacional, os da sociedade civil e depois organizava a sessão para debate público em plenária.

No final dos debates sobre as diversas matérias em torno do documento, o MPD tinha que fazer opções uma vez que não podia integrar todas as exigências. O entrevistado afirma que havia espaço para alterar algumas das suas prioridades no sentido de incluir certas exigências da sociedade civil. Porém, de acordo com ele, em muitos casos o governo teve que mostrar à sociedade civil a necessidade de manter as opções por si feitas. No entanto, sublinha que havia muitos pontos de concordância entre as partes.

No entender do entrevistado, a sociedade civil baixou muito a sua capacidade de intervenção e, sobretudo, de monitoria de políticas públicas. Ele observa estar aqui um efeito da fragilidade de capacidades da sociedade civil que há de, eventualmente, dever-se à luta pelo protagonismo que mina a estrutura organizativa das organizações da sociedade civil e o

¹⁵⁶ Uma das ativistas da Organização Rural para Ajuda Mútua via nessa atitude do Governo a falta de vontade de debater matérias sérias com membros da sociedade civil devidamente preparados.

alcance de seus objetivos quando em confronto com os do governo e os da comunidade internacional. O entrevistado lamenta esta situação pois, reconhece que a dinâmica da sociedade civil é importante para o processo de políticas públicas de desenvolvimento, como se pode ler nos seus próprios termos, segundo os quais,

Na atualidade moçambicana já não dá para conceber uma política pública sem a intervenção da sociedade civil e da comunidade internacional. Até porque há atividades das organizações da sociedade civil que concorrem para os objetivos do governo. A sociedade civil é muito importante no processo de desenvolvimento nacional e, por isso, lamento o facto de muitas de suas organizações não disporem de recursos financeiros que garantam a sustentabilidade do seu trabalho. Não me parece salutar que as organizações da sociedade civil continuem a depender exclusivamente de agências externas para a sua sobrevivência dado que embora este facto não negue possibilidades de autonomia dessas organizações, ele as condiciona sobremaneira (extrato da entrevista com Lénio, MPD).

Outro quadro do mesmo ministério (MPD), e Ponto Focal do observatório da pobreza por nós entrevistado, começou por reafirmar que no PARPA I o processo de inclusão da sociedade civil foi fraco e tardio, questão resolvida no PARPA II onde houve uma grande abertura do governo para a participação da sociedade em geral e, particularmente, da sociedade civil. Nesta se destacou a Plataforma G20 que era convidada a participar nos fóruns de debate sobre políticas públicas de desenvolvimento nacional, provincial e local.

O entrevistado nota que houve uma altura em que o impulso do Prof. Negrão¹⁵⁷ na formulação das ideias da sociedade civil contribuía para a conceção de propostas que em muitos aspetos coincidiam com as do governo. Entretanto, quanto aos pontos sobre a governação onde se apresentavam divergências, o entrevistado afirma que,

“Não houve um espaço enorme de cedência do governo. Há que notar que o documento é do governo e sendo ele quem elabora a versão final cabe a si a última palavra sobre os pontos a manter e a retirar. Assim, nos aspetos que encerravam divergências entre as partes, o governo tomava decisões e posteriormente comunicava o que definiu como prioritário entre os pontos discutidos sem que isso significasse que a sociedade civil estivesse convencida da pertinência e relevância dessas opções governamentais” (entrevista com Alfredo, MPD).

O entrevistado reconhece que houve uma pressão da comunidade internacional para o envolvimento da sociedade civil no processo de políticas públicas nacionais. Em seu entender

¹⁵⁷ Prof. José Negrão foi um académico e ativista social que até a sua morte precoce engajou seu esforço em matérias inerentes à sociedade civil moçambicana e não só. Foi investigador do Cruzeiro do Sul, uma das organizações da sociedade civil constituintes da plataforma G20.

tal pressão se efetivou com a manifestação da vontade política do governo no sentido de contar com a participação dos cidadãos. Entretanto, o relacionamento entre o governo, a sociedade civil e os parceiros de cooperação internacional tem variado de momento para momento. Por exemplo, afirmou que no processo do PARP verificou-se muita influência dos parceiros que, servindo-se dos relatórios do insucesso do PARPA II, fizeram fortes exigências de mudanças políticas de modo a se verificar a melhoria da situação da pobreza no país.

Sobre a questão da autonomia e dependência das OSC o entrevistado afirmou que,

“Existe uma influência de agendas externas tanto para o governo como para a sociedade civil devido ao fator dependência externa. De toda maneira, dependendo do assunto a sociedade civil tem nalgumas situações manifestado sua autonomia. Tal é o caso da política sobre a Lei da Terra em que a sociedade civil impôs a sua vontade. Em contraposição, notou-se, por exemplo, na área da educação muita influência externa na revisão dos currícula. Assim, verificam-se casos de dependência da agenda externa mas também casos de autonomia nos processos de políticas públicas. No entanto, acho que o mais importante não consiste em saber se a agenda é interna ou externa mas sim em verificar se os resultados são positivos ou não. Os resultados são mais importantes do que a nacionalidade de quem elabora essas políticas” (extrato da entrevista com Alfredo, MPD).

O entrevistado termina observando que o fator democrático condiciona imenso o contexto de envolvimento da sociedade civil. As decisões do governo são tomadas por um grupo muito restrito e que se não fosse a influência externa conjugada com a situação de pobreza no país, esse grupo podia tomar decisões sem iniciativas de envolvimento de outros agentes públicos e cidadãos em geral. Assim, para Alfredo, a ajuda externa condiciona e muito a abertura do governo ao diálogo com as organizações da sociedade civil nos observatórios como forma de legitimar políticas de desenvolvimento que são financiadas pelo exterior.

Numa outra entrevista com um funcionário do Banco Mundial em Moçambique, tivemos a informação de que no processo dos observatórios da pobreza/desenvolvimento a ideia de base foi a de dar prioridade ao governo na preparação do draft antes da discussão com os parceiros (comunidade internacional) e sociedade civil. Subsequentemente abria-se espaço para uma participação heterogénea. Neste ponto, o entrevistado notava a existência tanto de organizações da sociedade civil bem preparadas assim como de outros intervenientes cuja falta ou fraca preparação condicionava a não relevância de suas contribuições. Ele afirmou ter consciência de que,

“Na verdade, nem sempre o governo recebe os inputs úteis da sociedade civil e isso cria frustrações. Entretanto, é um facto que a questão da validação pela sociedade civil das

políticas públicas de desenvolvimento concebidas pelo governo é muito importante porque legitima suas posições. Esta situação faz com que o plano do diálogo contínuo com o governo abra possibilidades de entrega e recepção de inputs” (extrato de entrevista com Enrique, BM).

Para Enrique, o governo concede espaço de autonomia para a sociedade civil porém, há que não esquecer que no final o documento é do governo e não da sociedade civil. Em caso de “revoltas públicas” o governo é que arca com as consequências imediatas. O entrevistado afirma existirem organizações da sociedade civil que nalgumas vezes influenciam as decisões do governo, mas não deixou de observar situações de encontros de trabalho em que a sociedade civil não se fazia presente e nem levava a cabo processos de monitoria devido a sua falta de organização, falta de interesse ou capacidade.

Há necessidade de que a sociedade civil seja independente e possa atuar em outros fóruns de monitoria. Vários parceiros financiam fortemente a sociedade civil o que revela sua importância. Se, por um lado, temos organizações da sociedade civil criadas pelo patrocínio da comunidade internacional, que tem os seus interesses nesse processo, por outro lado é importante que nos lembremos da existência de outras tantas organizações que não são financiadas, mas trabalham ativamente nas suas áreas de atuação, concluiu Enrique.

Por sua vez, Jonas, funcionário do DFID e que realizou estudos sobre democracia e sociedade civil na África Austral, disse-nos em curta entrevista que notava uma forte politização da sociedade civil em Moçambique, facto que comprometia a sua vitalidade. Entretanto, no concernente a dependência da ajuda externa que a sociedade civil enfrenta, ele afirma que esse fator não impede o seu protagonismo uma vez que havia diferentes formas de financiamento, entre as quais o “core budget”, que abre espaço para a autonomia das organizações da sociedade civil desde que elas acautelem nas suas possíveis e diversas atividades as áreas de interesse da agência doadora, que podem ser ou não compatíveis com os interesses perseguidos por aquelas. Para Jonas, devido a referida politização da sociedade civil, o fórum do OP não passava de uma fachada.

Na linha de Jonas, outros entrevistados disseram notar que, nas condições atuais, a sociedade civil não tem capacidade para realizar uma intervenção que permita conceção, monitoria e avaliação alternativa de políticas públicas, sobretudo, as necessárias para o alívio da pobreza absoluta. Eles afirmam que os observatórios não passam de um instrumento

consultivo, onde a informação é fornecida à sociedade civil no último estágio da planificação, facto que faz com que os cidadãos apenas participem por participar¹⁵⁸.

A ideia de que os observatórios não passam de instrumento consultivo do governo é confirmada pela prevalência de procedimentos *ad hoc*, falta de canais para feedback, *accountability* social e averiguações de eficácia. Em nosso entender a manutenção deste *modus operandi* não se deve a falta de autonomia da sociedade civil, mas sim ao facto dele ser funcional e conveniente para os interesses dos principais intervenientes. Noutros termos, notámos que tal situação não compromete os interesses dos representantes das organizações da sociedade civil que comungam da mesma racionalidade política dos governantes. Estes e aqueles alimentam uma visão patrimonialista com implicações no conteúdo e na maneira como o observatório de desenvolvimento é concebido e realiza suas sessões plenárias. Tal visão patrimonialista contribui para que aquelas “questões heréticas” não sejam interpeladas sequer em nome das condições de possibilidade do desenvolvimento humano no país.

7. Da Visão Patrimonialista à Trivialização do Observatório de Desenvolvimento

A análise do conteúdo e do trajeto do observatório de desenvolvimento nacional revela a sua instrumentalização pelos três principais agentes que nele atuam – o governo, os parceiros de cooperação internacional e os representantes da sociedade civil. Essa instrumentalização se manifesta através da operacionalização duma visão patrimonialista¹⁵⁹.

Em nosso entender, a instrumentalização do observatório de desenvolvimento é uma extensão da visão patrimonialista do Estado¹⁶⁰. Da mesma maneira que o Estado é visto como propriedade privada dos detentores do poder, que se consideram responsáveis pelo bem-estar

¹⁵⁸ Para Francisco e Matter (2007), na lógica do princípio de “participar por participar” o sucesso do OP é medido pelo número de pessoas que participam nas reuniões, levam brochuras para casa ou intervêm no debate aberto conscientes de que os detentores do poder (governo e doadores) não se comprometem a agir de acordo com as sugestões e exigências feitas por mais pertinentes que elas possam ser. Este quadro, concluem, leva a desilusão de um cada vez mais crescente número de ativistas.

¹⁵⁹ Sobre a visão patrimonialista, Macamo destaca duas ideias. Primeiro, a ideia de que o poder do Estado constitui uma prerrogativa da classe política. Segundo, a crença da classe política numa suposta eleição quase divina para trazer a felicidade ao povo. Noutros termos, a visão patrimonialista do Estado consiste na ideia de que o poder do Estado só é legítimo se concentrado ao nível central e se tiver como objetivo trazer um bem-estar definido pelos detentores do poder (Macamo, 2006: 50).

¹⁶⁰ O que dá coerência ao nosso Estado é uma lógica patrimonialista herdada do período colonial. Nesse sentido, identifiquei três formas de Estado, nomeadamente (i) patrimonial-predador, (ii) patrimonial-absolutista e (iii) patrimonial-burocrático. Estas formas correspondem, respetivamente, ao período colonial, ao período socialista e ao atual período que o país atravessa (Macamo, 2006: 51).

do povo sem o consular, o observatório é assumido pelos governantes como um fórum onde devem simplesmente informar que decisões tomaram com vista ao combate à pobreza que aflige os moçambicanos. Assim, a ideia de participação cívica se trivializa.

O debate que apresentamos sobre a visão patrimonialista foi iniciado pelo sociólogo moçambicano Elísio Macamo quando defendeu a necessidade de se repensar a soberania do Estado e, por essa via, se promover uma democracia efetiva. De acordo com Macamo, a questão da democracia em Moçambique é vista como um problema essencialmente técnico. Nestes termos, entende-se, por exemplo, que basta importar o conceito de descentralização para tornar o Estado mais eficiente, não havendo preocupação em realizar estudos que analisem profundamente as bases filosóficas e antropológicas da ordem política moçambicana (Macamo, 2006: 47).

A visão patrimonialista explica a forma ciumenta com que os governantes velam pela integridade territorial do Estado. Qualquer iniciativa de descentralização e democratização do país é vista, num primeiro momento, em termos do que isso significa para o poder central. A coerência estatal, na perspetiva do partido no poder, parece então depender da integridade deste poder. Só num segundo momento é que entram em jogo considerações que têm a ver com a eficiência governativa e participação política (Idem; Ibidem: 48).

Ao criticar a instrumentalização da ordem política em Moçambique, Macamo propõe uma reflexão que vá para além de interesses imediatos. Neste ponto, ele propõe duas hipóteses de trabalho baseadas na noção de soberania¹⁶¹. Na primeira observa que a fragilidade da soberania interna está por detrás da incapacidade de se pensar a ordem política para além de interesses imediatos dos detentores do poder. Com efeito, devido a esta fragilidade, tem sido preocupação dos poderes estatais garantir a soberania externa como apólice de seguro contra a

¹⁶¹ De acordo com Macamo (2006), a ciência política identifica duas vertentes da noção de soberania, nomeadamente a soberania externa e a soberania interna. A primeira refere-se à capacidade de um Estado em obter e garantir o reconhecimento da sua integridade territorial por outros Estados. A segunda diz respeito à capacidade interna dum poder se impor como tal. A história do Estado revela algo muito interessante. Até a emergência do Estado moderno – a partir do século XVIII – o principal desafio que se colocava ao Estado era conseguir a soberania externa. Isto não quer dizer que não fosse necessário primeiro que um poder se impusesse internamente. Quer apenas realçar o facto de a existência do Estado, nessa altura, ter sido precária em virtude da ameaça externa. Hoje em dia, afirma Macamo, as coisas são diferentes, sobretudo para os Estados de formação recente. Para estes, tal o caso de Moçambique, o principal desafio é colocado pela soberania interna. É preciso conquistar a soberania externa, mas o direito internacional torna isso mais fácil do que garantir a coerência interna. Assim, para o autor, a principal ameaça que os países africanos enfrentam é mais interna do que externa. Mas, uma vez conquistada a soberania externa, há fortes hipóteses de se conseguir uma soberania interna nominal.

instabilidade interna. Nesta perspetiva pode-se avaliar a influência das agências doadoras da comunidade internacional no país como garante da manutenção do poder estatal, tal o caso da apetência pela gestão da ajuda pública ao desenvolvimento nos nossos dias¹⁶².

A segunda hipótese consiste na ideia de que a instrumentalização da soberania externa se alimenta numa visão patrimonialista do Estado. Noutros termos, o Estado é visto como propriedade privada dos detentores do poder, de cuja ação e discrição deve depender o bem-estar da sociedade. Aqui nota-se que a distribuição interna do poder, bem como a lógica do seu exercício, não obedecem, até certo ponto, à funcionalidade do aparelho do Estado¹⁶³. Elas alicerçam-se em relações clientelistas que se constituem como o principal vínculo político. O critério não é a eficiência ou integridade, mas sim os contactos que o representante político tem na “nação”, da mesma maneira que à “nação” interessam apenas aqueles representantes que não coloquem em perigo o vínculo clientelista pedindo, por exemplo, mais autonomia. De acordo com Macamo, esta mentalidade banaliza a política (Macamo, 2006: 50).

No prosseguimento do seu raciocínio, Macamo verifica que o que dá coerência ao Estado moçambicano é uma lógica patrimonialista herdada do período colonial. Esta sofreu algumas metamorfoses tendo assumido as formas de (i) Estado patrimonial-predador, (ii) Estado patrimonial-absolutista e (iii) Estado patrimonial-burocrático, correspondentes aos períodos colonial, socialista e o atual, respetivamente.

Com base nos critérios descritivos com os quais definiu o patrimonialismo, Macamo afirma que do ponto de vista da função do Estado, o princípio geral do Estado colonial consistia na ideia de civilização do indígena. O Estado arrogou-se o direito de conduzir o indígena à civilização, mesmo que este não quisesse, pois entendia ser uma obrigação moral dos povos avançados pegar os atrasados pelo braço. Assim, quer a tutela, quer a ideia da civilização constituíam, de acordo com o autor, um subterfúgio do Estado colonial para explorar a mão-de-obra, como, aliás, ficou patente em vários relatórios internacionais que criticavam esta política. Para Macamo, a ideia de predação vem justamente desta agenda escondida. Portanto, o Estado colonial era patrimonial-predador na medida em que se servia da ideia de tutela e de civilização para explorar os moçambicanos.

¹⁶² Esta situação cria um dilema aos países africanos. A dependência do exterior torna-se funcional à manutenção do poder. Os governantes precisam dos recursos externos para poderem cimentar o seu poder interno. Eles legitimam-se na base da sua capacidade de atrair esses recursos para posterior redistribuição interna (Macamo, 2006: 49; Castel-Branco, 2011).

¹⁶³ A propósito do que veio a acontecer no período pós-independência tornou-se popular a observação atribuída a Mia Couto segundo a qual a nomenclatura afirmou pretender escangalhar o aparelho do Estado mas o que conseguiu foi escangalhar o estado do aparelho.

O Estado que, em 1975, substituiu o regime colonial teve também uma orientação patrimonialista. Esta orientação manifestou-se de duas maneiras. Primeiro, na obsessão da Frelimo de então em formar o “homem novo”¹⁶⁴. O princípio por detrás deste desiderato era a disciplinarização de corpos, isto é, a insistência na transformação do homem como condição imprescindível de realização dos objetivos do poder.

Enquanto a prerrogativa do poder do Estado colonial assentava na tutela do indígena através da obrigação de trabalhar e de instituições políticas indígenas, a do poder socialista assentava na transformação do homem através da sua indocinação e integração em estruturas políticas articuladoras do poder central. A função do Estado consistia em construir o socialismo como única maneira de trazer o que entendia ser o bem-estar para o povo.

Macamo hesitou entre chamar a este Estado de despótico, esclarecido ou absolutista. Optou por absolutista por lhe parecer que captava melhor a essência da vontade do poder da Frelimo no período pós-independência. Na verdade, a característica marcante deste poder era o absolutismo, isto é, a concentração egoísta e ciumenta do poder nas mãos duma nomenclatura. Tratava-se dum absolutismo esclarecido cujos assomos de despotismo que se verificavam aqui e acolá eram efeitos secundários. Portanto, para o autor, o Estado patrimonial-absolutista foi o Estado que esteve na base da codificação do papel dirigente da Frelimo em detrimento de outros projetos possíveis de sociedade¹⁶⁵.

Finalmente, a partir dos meados da década de 1980, o Estado moçambicano começa a ganhar uma nova orientação. Concorrem para o efeito vários fatores, nomeadamente o abandono do projeto socialista, a crescente influência do sistema da ajuda externa, bem como a disputa do poder político no contexto multipartidário. É neste quadro que, de acordo com o autor, se estabelece o Estado patrimonial-burocrático com duas características essenciais. A primeira foi a sua transformação em gestor da ajuda pública ao desenvolvimento e a segunda característica consistiu na submissão da função do Estado ao grande objetivo do desenvolvimento nacional¹⁶⁶.

¹⁶⁴ No livro “Condições da Liberdade. A Sociedade Civil e seus Inimigos” Ernest Gellner critica veementemente as pretensões estatais de formação de “homem novo”.

¹⁶⁵ O autor esclarece que, provavelmente, este absolutismo veio da própria história do nacionalismo moçambicano. Tendo liberto o povo, colocou-se a questão de saber o que fazer com essa liberdade. A Frelimo terá interpretado o seu papel histórico como um dever moral que se traduzia necessariamente na adoção duma ideologia política que prometia a melhor maneira de corresponder ao desafio histórico. Este sentido de dever histórico deu asas missionárias aos novos detentores do poder, ao mesmo tempo que os tornou intolerantes em relação a alternativas.

¹⁶⁶ Cf. Castel-Branco (2011).

A designação de Estado patrimonial-burocrático parece um contrassenso na medida em que o que é patrimonial, por definição, exclui a existência duma burocracia no sentido estrito do termo. Ora, Macamo justifica a sua opção afirmando que a designação capta um aspeto essencial do poder do Estado que reside essencialmente na administração de coisas e pessoas. Por outro lado, ela justifica-se pelo facto de trazer à superfície a incongruência no edifício do Estado moçambicano (Macamo, 2006: 51/4).

A longa história da lógica patrimonialista do Estado que acabamos de expor há de ter implicações na trivialização da participação cívica nos observatórios de desenvolvimento. Os governantes assumem este fórum como sua propriedade, onde partilham a informação que quiserem, quando assim o entenderem e como pretenderem. E fazem-no com o beneplácito dos representantes da sociedade civil e dos parceiros de cooperação internacional que não contestam o sistema vigente pois, partilham da mesma racionalidade política com os governantes. Este quadro proporciona oportunidades para a realização de interesses pessoais e imediatos daqueles intervenientes. Sempre que tais interesses são salvaguardados parece que nada mais importa, nem a observância das regras de funcionamento dos observatórios.

Na XVI Sessão Plenária do observatório do desenvolvimento nacional ocorrida em maio de 2015, o governo ignorou completamente o guião de orientação dos observatórios ao i) não marcar reuniões preparatórias com a sociedade civil para analisar os instrumentos de planificação ao contrário do que fez com os parceiros de cooperação internacional¹⁶⁷; ii) não ter convidado e nem disponibilizado com a estabelecida antecedência de duas semanas os documentos necessários para o debate em plenária; e iii) ter realizado a sessão plenária depois dos instrumentos de planificação terem sido aprovados pelo parlamento, facto que esvaziava completamente o sentido daquele fórum.

Os observadores que esperavam uma espécie de *walk out* dos representantes das organizações da sociedade civil face a postura do governo foram surpreendidos pelo facto daqueles atropelos às regras estabelecidas não terem abalado a sessão plenária. O governo discursou sem sobressaltos, o representante da plataforma da sociedade civil seguiu o exemplo e a representante dos parceiros de cooperação internacional também. Houve aplausos, as habituais congratulações de parte a parte, um debate infrutífero e as tradicionais promessas de

¹⁶⁷ Os parceiros de cooperação também instrumentalizam o observatório de desenvolvimento na medida em que transmitem ao mundo a ideia de que as políticas de desenvolvimento implementadas no país são concebidas com recurso aos métodos de participação democrática quando na verdade são ditadas por eles como condição para o fornecimento da ajuda externa tão necessária para o funcionamento do Estado.

reforço das parcerias e do trabalho conjunto¹⁶⁸. Ao contrário da linha de raciocínio de Chabal (op.cit.) e que é comum na opinião pública moçambicana, defendemos que este quadro de acontecimentos revela autonomia dos representantes da sociedade civil que, ignorando expectativas “populares”, comungam da racionalidade política dos governantes e, em nome de interesses inconfessos, subscrevem processos públicos que não resultam no bem-estar geral. Ademais, para escamotearem suas responsabilidades no atual quadro de pobreza no país, é-lhes conveniente deixar que a opinião pública cultive a falsa imagem de que, por serem dependentes do sistema da ajuda externa e lidarem com governantes algo autoritários, as organizações da sociedade civil não têm autonomia no processo de desenvolvimento humano, argumento que voltaremos a contestar ao analisarmos a matéria do capítulo seguinte.

¹⁶⁸ Na linha da visão patrimonialista, uma limitação que podemos observar no observatório de desenvolvimento é a igual incapacidade de se pensar a ordem política para além de interesses imediatos, facto que trivializa o sentido de responsabilidade política e cívica. Uma manifestação desta realidade remete para a dependência da ajuda externa como mecanismo de busca e manutenção do poder. Assim, o sentido das relações de poder entre o governo e os representantes da sociedade civil dependem mais da capacidade de atrair recursos externos do que da integridade, eficiência e eficácia no trabalho.

Capítulo V

ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO EM MOÇAMBIQUE: AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA?

Como temos vindo a argumentar ao longo deste relatório, a sociedade civil tem participado em espaços públicos, formais e informais, visando defender seus interesses face aos de outros intervenientes na arena pública. Ao longo deste último capítulo procuramos debater, particularmente, os contornos da autonomia e da dependência que se estabelecem nas relações de poder entre a sociedade civil, o governo e as agências doadoras da comunidade internacional envolvidas no processo público de desenvolvimento humano em Moçambique.

Não obstante as imperfeições do indicador compósito do índice de desenvolvimento humano (IDH)¹⁶⁹ apresentado anualmente nos relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o facto de Moçambique se posicionar regularmente entre os dez países mais pobres do mundo merece a nossa atenção e, destarte, buscamos compreender os fatores que condicionam tal situação. Com este exercício pretendemos repensar as condições de possibilidade do desenvolvimento humano no país, dando particular enfoque ao sentido do envolvimento das organizações da sociedade civil nesse processo.

Defendemos a ideia de que a sociedade civil moçambicana observa uma autonomia relativa, que envolve a noção de *autonomia dependente*, na sua interação com o governo e parceiros de cooperação internacional, entre outros agentes, que procuram influenciar o sentido das políticas públicas de desenvolvimento. Notamos, entretanto, que um dos elementos que afeta

¹⁶⁹ Em 1990, o Relatório Mundial do PNUD sobre o desenvolvimento humano, definido como “o processo de alargamento das possibilidades que se oferecem aos indivíduos”, propõe uma nova medida do desenvolvimento, não se limitando já apenas ao rendimento, mas reagrupando no seio de um indicador compósito três indicadores: longevidade (esperança de vida à nascença), educação (para 2/3 da taxa de alfabetização dos adultos e para 1/3 da taxa bruta de escolarização combinada com todos os níveis misturados), PIB per capita (sendo o rendimento suposto exprimir o nível de vida). Para cada uma das três componentes, foi definido um nível mínimo à escala mundial (esperança de vida mínima, mínima alfabetização dos adultos, rendimento mínimo por habitante). De igual modo, foram estabelecidos máximos, ou antes níveis “adequados”, sendo sustentável que eles possam ser atingidos. É então possível medir a “falta” de que sofre um país relativamente a cada uma das variáveis de base, definir um indicador médio de falta, média aritmética simples dos três indicadores, e calcular um índice de desenvolvimento humano (IDH) pela soma não ponderada. O IDH é um instrumento de medida mais completo do que o rendimento por habitante. Contudo, permanece uma medida parcial do desenvolvimento, esforçando-se por exprimir uma realidade muito complexa a partir de dados imperfeitos. No seu cálculo ressentem-se, entre outros, a falta de análises qualitativas, dados de coeficientes de Gini que medem as desigualdades na repartição do rendimento (Para mais detalhes vide: Bartoli, 1999: 130/3).

as condições de possibilidade do desenvolvimento humano no país é a questão ética ligada ao respeito mútuo e sentido de responsabilidade (ou melhor, a sua não promoção e cultivo). A generalizada falta de respeito próprio, pelos outros, pelas leis, normas e regras de convivência que observamos em diversas situações no espaço público como privado, no plano formal como informal, no trato quotidiano dos cidadãos, quebra de diversas maneiras o princípio ético de responsabilidade mútua na busca do bem-estar social, político e económico, pilares fundamentais do complexo conceito de desenvolvimento humano.

1. Complexidade do Desenvolvimento Humano

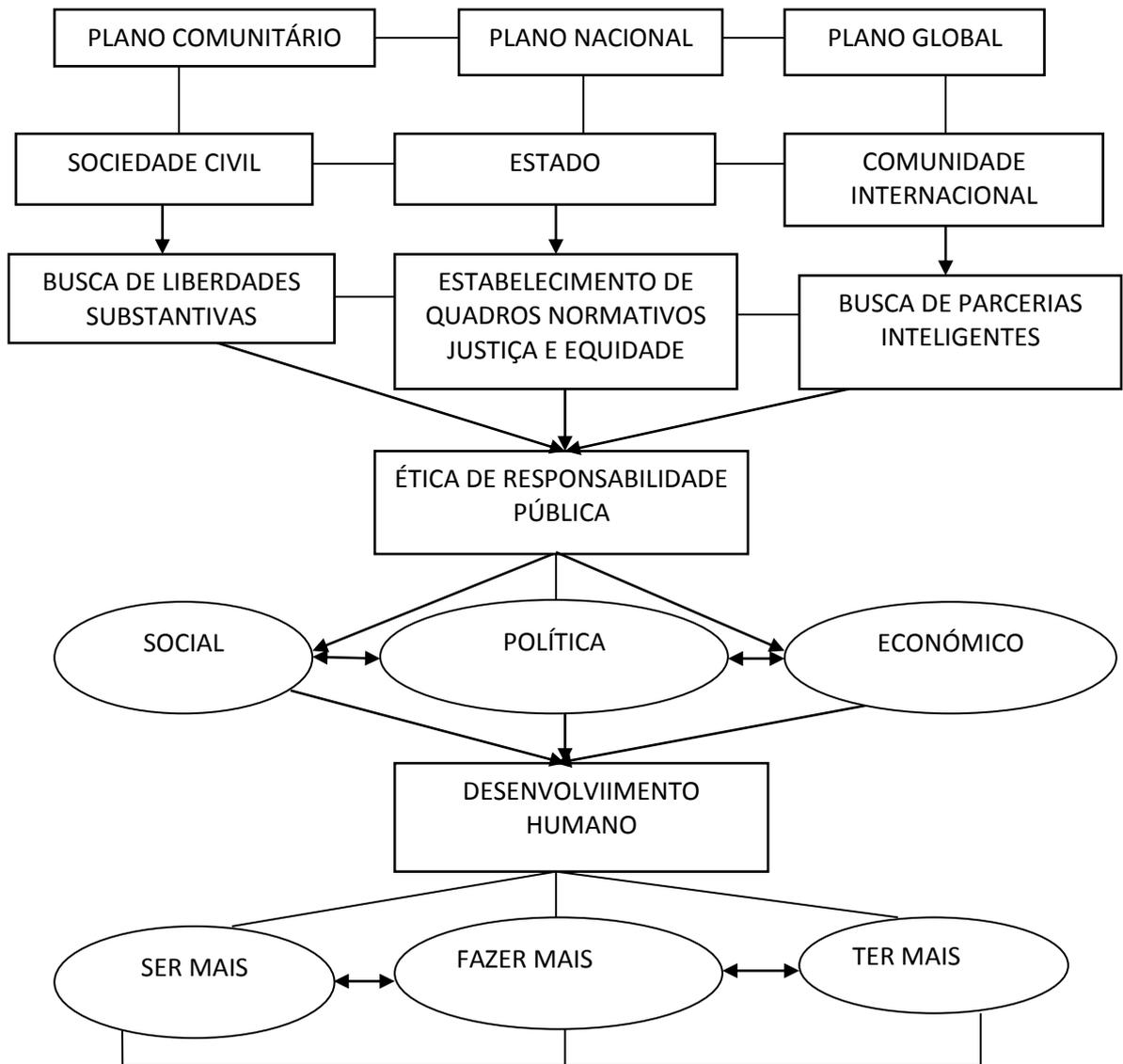
Como o constata Henri Bartoli, na obra *Repensar o Desenvolvimento. Acabar com a Pobreza*, a leitura do desenvolvimento não deve ser ditada por uma doutrina, nem por uma ideologia, nem por uma “visão do mundo” no sentido schumpeteriano¹⁷⁰. É com referência ao estado real do mundo e com vista a permitir a sua compreensão e a sua transformação de acordo com as capacidades criadoras dos homens que se impõem novas abordagens de desenvolvimento, onde a economia precisa de ser conduzida ao seu papel de instrumento ao serviço do bem-estar dos homens¹⁷¹.

Ao crescimento económico necessário para a observância do desenvolvimento é fundamental que se acrescente o humano para a sua orientação no sentido da melhoria da qualidade de vida da população em países de baixo rendimento como Moçambique. Assim, o desenvolvimento humano entendido como conquista, gozo efetivo e expansão de liberdades substantivas remete para um complexo processo de articulação consentânea de múltiplos fatores como o ilustramos no esquema seguinte.

¹⁷⁰ Schumpeteriano, do nome Schumpeter (Joseph Alois), economista austríaco naturalizado norte-americano (1883-1950), que realçou o papel da inovação e a importância dos empresários, do crédito e da tecnologia no processo do desenvolvimento económico.

¹⁷¹ “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida satisfatório para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e os da sua família, de um modo especial no que diz respeito à alimentação, à habitação, aos cuidados médicos, assim como no que concerne aos serviços sociais necessários: direito à segurança em caso de desemprego, de doença, de invalidez, de viuvez, de velhice, ou em casos de perda dos meios de subsistência em consequência de circunstâncias independentes da sua vontade”; “toda pessoa tem direito à educação” como bem o afirmam os artigos 25 e 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (Bartoli, 1999: 22).

Figura 5.1. Complexidade do desenvolvimento humano



Na Ilustração acima (Figura 5.1.) concebemos o desenvolvimento humano como um fenómeno social total¹⁷² e fazemos a sua análise com base no paradigma da complexidade¹⁷³. Articulamos o plano comunitário com o nacional e o global, na medida em que eles se interpenetram e estabelecem relações de interdependência. Nesses planos destacamos como principais intervenientes no processo de desenvolvimento humano a sociedade civil, o Estado

¹⁷² O “fenómeno social total” é sempre complexo e pluridimensional. Nestes termos, ele pode ser apreendido a partir de ângulos distintos, acentuando cada um destes apenas certas dimensões. Para mais detalhes vide: Silva, Augusto e José Madureira Pinto (2007: 17), Metodologia das Ciências Sociais.

¹⁷³ Sobre os contornos do Paradigma da Complexidade, a obra *Introdução ao Pensamento Complexo* é sugestiva. Nela, Morin (2008) apresenta uma longa argumentação que supera as perspetivas simplistas, reducionistas e deterministas na análise de fenómenos sociais. Estes são complexos e prestam-se à análises complexas.

e a comunidade internacional. Em termos ideais, as múltiplas organizações da sociedade civil buscam a conquista, usufruto e expansão de liberdades substantivas, exercício que pressupõe uma arena pública onde o Estado estabelece quadros normativos necessários para a observância da justiça e equidade.

Dado o contexto da globalização porque o mundo atravessa, tanto a sociedade civil como o Estado precisam de se relacionar com o plano internacional a partir de parceiros de cooperação. Neste processo entendemos afigurar-se fundamental para a realização do desenvolvimento humano o respeito mútuo alicerçado na ética de responsabilidade pública. Os preceitos éticos uma vez estabelecidos afetam o comportamento dos indivíduos nos âmbitos sociais, políticos e económicos onde se fundamentam os princípios da trilogia que combina o “ser mais” com o “ter mais” e o “fazer mais” (Milando, op.cit.).

Neste prisma, o desenvolvimento humano não é outra coisa senão o bem-estar “das” pessoas, “pelas” pessoas e “para” as pessoas. Os primeiros relatórios do PNUD que se referem a ele (1990-1992) tratam do desenvolvimento “das” pessoas como investimento no potencial humano – seja no domínio da educação, da saúde, ou da formação – sendo o seu objetivo permitir às pessoas trabalhar de maneira produtiva e criadora.

O relatório de 1993 interessa-se pelo desenvolvimento “pelas” pessoas, devendo as populações ser colocadas no centro das mudanças económicas e políticas, pois são elas que devem orientar o Estado e o mercado que, um e outro, as devem servir e não o inverso. Isso conduz a uma interrogação sobre a participação popular em todas as suas formas, a uma reflexão sobre as discriminações, sobre a violência e as exclusões, a um olhar sobre a participação da sociedade civil (Bartoli, 1999: 25).

Num certo sentido, o Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano do PNUD de 1995 marca uma importante mudança de orientação. Ele insiste sobre o facto de que na sua maneira de considerar o vínculo entre as pessoas e o desenvolvimento, o conceito vai para além das abordagens que, anteriormente à sua descoberta, tinham chamado a atenção para as questões de justiça social e de pobreza.

Os modelos de crescimento económico reportam-se ao aumento do Produto Nacional Bruto mais do que à melhoria das condições de vida. Desenvolver os recursos humanos é considerar os seres humanos como simples fatores que entram num processo de produção e, por essa razão, como um meio mais do que um fim. Mas as políticas do bem-estar social precisam de ser aplicadas aos indivíduos como beneficiários do processo de desenvolvimento e não como, pura e simplesmente, participantes nesse processo (Idem).

Pôr a tónica sobre as necessidades essenciais é preocupar-se mais com o fornecimento de bens e de serviços económicos a grupos desfavorecidos do que com o alargamento das potencialidades humanas. Complexo e pluridimensional, o conceito pleno do desenvolvimento humano engloba e ultrapassa todos esses desígnios. Ele analisa todas as questões relativas à sociedade – crescimento económico, emprego, liberdades políticas, valores culturais, entre outros – do ponto de vista dos indivíduos, concentrando-se, portanto, sobre o alargamento das suas possibilidades de escolha.

De igual modo como o relatório do Banco Mundial de 1990, o relatório do PNUD de 1997 ataca a “extrema pobreza” que aflige um quarto dos habitantes do planeta a despeito dos impressionantes progressos realizados ao longo do século XX na sua redução. Expressando a sua condição em termos de desenvolvimento humano e não com critérios de rendimento, ele preconiza um crescimento “a favor dos pobres”, a erradicação da pobreza absoluta que supunha poder realizar-se ao longo dos primeiros decénios do século XXI.

A pobreza é complexa e multidimensional. Quando, em 1997, os peritos das Nações Unidas a tentaram definir na perspectiva do desenvolvimento humano, imediatamente se lhes impôs a ideia de que ela não se limita à ausência ou ao baixo nível de rendimento, ou à não satisfação das necessidades elementares de existência, entre as quais se encontram em primeiro lugar as biológicas. Para a contornar, notam eles, há que integrar na sua definição a falta de oportunidades reais, por razões individuais ou sociais, de beneficiar das possibilidades mais essenciais ao desenvolvimento humano: saúde, longevidade, criatividade, condições de vida e de trabalho decentes, *respeito por si próprio e pelos outros* (Bartoli, 1999: 26/32).

A questão da falta de respeito ligada ao sentido de irresponsabilidade e incapacidade de responsabilização mútua, de que falamos anteriormente, não é levada em consideração como fator de desenvolvimento humano em Moçambique. Durante a nossa pesquisa empírica notamos o desleixo profissional de muitos funcionários públicos e privados; a falta de seriedade de imensos dirigentes; a incúria no atendimento aos utentes; a facilidade com que diversos cidadãos se insultavam e maltratavam uns aos outros; a maneira como condutores buznavam continuamente em vias públicas ao pé de hospitais, escolas, tribunais, igrejas; o consumo exagerado de álcool em dias úteis da semana e horas normais de expediente; a indiferença em tocar música ao som mais alto e perturbador para o sossego dos concidadãos durante o dia, noite e madrugadas. Tudo isto feito de forma tão natural quanto impressionante.

A lista dos casos observados antes e durante a conceção deste relatório podia continuar. Mas, para os propósitos desta secção basta referir que em nenhum momento tivemos acesso a pronunciamentos que relacionassem a questão da falta de respeito, responsabilidade e

responsabilização com o processo de desenvolvimento humano no país. Entendemos que de tão rotineiro tal quadro acabou sendo “naturalizado” a ponto de não se notar que muitos dos problemas que são apontados aos níveis da saúde, educação, alimentação, emprego, habitação, justiça e paz têm que ver, direta ou indiretamente, com questões éticas negligenciadas no dia-a-dia tanto pelos governantes quanto pelos governados, membros da sociedade civil ou não.

2. Desenvolvimento Humano como Ética de Responsabilidade Pública

De acordo com Emmanuel Manyasa no livro “The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa”,

Africa has embraced the most perverted form of individualism: one that seeks to confer rights without responsibilities. People are overly conscious of their entitlements but are hardly aware of their obligations. And when they are, they do everything to avoid answering for them. Society cannot move forward in this manner. We must create mechanisms of social accountability that will facilitate the Pareto prosperity of individuals, families, communities and nations in Africa. Even more importantly, there is need to create intergenerational accountability to safeguard future generations from the irresponsibility of the current generation (Manyasa, 2008: 45)

Como que a confirmar a observação de Manyasa, verificámos no nosso campo de análise uma “desresponsabilização” generalizada. Se, por um lado, estão estabelecidas liberdades cívicas que permitem interpelar os governantes, por outro, verifica-se que eles dispõem de um largo espaço para fazerem o que bem lhes apetece e sem qualquer exercício de *accountability*. Muitos cidadãos se esquecem de que somos todos responsáveis pela ação que desenvolvemos e pela que deixamos os outros desenvolverem livremente. Não será o caso de estar-se a desperdiçar as oportunidades que as liberdades democráticas proporcionam para ação cívica responsável, tendo em conta a dialética triangular entre o saber, o poder e a ética?

Ser responsável, é estar sujeito a obrigações. O outro, enquanto vulnerável, é o objeto de responsabilidade mútua. É descobrindo o “rosto do outro” que se revela “o próprio rosto”. E esta relação com o outro não se esgota no face a face. Ela vai mais longe ao chamar a atenção para a consideração da pluralidade humana, para a necessidade da solidariedade baseada na justiça, ética e política, devidamente articuladas¹⁷⁴.

A ética consistiu primeiramente, tratando-se da economia, na denúncia da exploração do homem pelo homem, e na denúncia da alienação nas coisas, no dinheiro, no poder. A ética

¹⁷⁴ Para mais detalhes sobre a questão do sentido de responsabilidade por si e pelos outros, vide: Bartoli (1999) e Touraine (2007), *Pensar de Outro Modo*.

necessária na atualidade consiste em convidar os homens para edificarem conjuntamente o seu próprio desenvolvimento em nome de valores partilhados (Cf. Ngoenha, op.cit.).

De acordo com Bartoli, é preciso “humanizar a política económica” de modo que os valores humanos e espirituais estejam a todos os níveis no centro das decisões. Neste prisma, agir “razoavelmente” é agir em função do nosso interesse de membro da comunidade humana, indissociável do nosso conhecimento, dos nossos valores, da nossa inserção social, da nossa liberdade. Um sistema económico é sempre apenas um conjunto de meios coletivos para atingir objetivos politicamente escolhidos. Se o problema técnico é saber combiná-los e regular todo o sistema com vista à sua eficácia, o problema ético é determinar os critérios chamados a presidir a escolha desses objetivos (Bartoli, 1999: 185/6). Assim, colocar o princípio de solidariedade como dimensão do desenvolvimento humano implica promover uma consciência cívica que valorize e efetive a ética de responsabilidade pública.

No quadro da valorização dos princípios éticos conducentes ao bem-estar comum, Amartya Sen (2003) defende que o desenvolvimento deve ser concebido como um processo de expansão das liberdades de que os indivíduos gozam efetivamente. Esta conceção contraria as perspetivas que identificam o desenvolvimento com o crescimento do produto nacional bruto, ou com o aumento das receitas pessoais, ou com a industrialização, ou com o progresso tecnológico, ou com a modernização¹⁷⁵.

Sem negar a importância destes fatores para o alargamento das possibilidades de usufruto de liberdades, Amartya Sen defende que estas dependem também de outros fatores determinantes tais sejam os dispositivos sociais e económicos como os serviços de educação, saúde e oportunidades de emprego, por exemplo, e os direitos civis como a liberdade de participar em debates e averiguações públicas, entre outros. Concordamos com o autor quando observa que expandir as liberdades dos indivíduos torna as suas vidas ricas e mais

¹⁷⁵ Como vimos no primeiro capítulo, o conceito de desenvolvimento é de difícil trato. Inúmeras são as perspetivas em torno dele e o consenso está longe de ser alcançado. No entanto, duas posições têm-se demarcado na discussão sobre a matéria. Por um lado, a que busca indicadores quantitativos e concebe o desenvolvimento como crescimento económico e, por outro, a posição que baseando-se em aspetos qualitativos argumenta que o desenvolvimento remete para o bem-estar dos indivíduos, e que isto pode não acontecer em contextos de grande crescimento económico. A título de ilustração, de acordo com o relatório “Observatório de Pobreza em Moçambique: Lições da Experiência, desde o fim da guerra civil o país realizou um assinalável crescimento económico com uma taxa média estimada na ordem dos 8% ao ano, em termos reais, mas que a pobreza continuava bastante acentuada (Muendane, s.a.: 6). Assim, faz-se jus a colocação segundo a qual o crescimento económico é uma condição necessária mas não suficiente para o desenvolvimento entendido como a elevação da qualidade de vida das populações.

desimpedidas, facto que permite que eles sejam seres sociais mais completos, que põem em prática suas capacidades, interagindo com o mundo e procurando influenciar o seu curso.

As liberdades estão muito ligadas aos direitos substantivos que permitem o indivíduo tornar-se agente em sua vida. Ser mais livre, fazer por mais liberdade e ter mais condições de usufruto de bens e serviços é fundamental para melhorar o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas, aspetos que se afiguram centrais no processo de desenvolvimento humano como liberdade. Deste modo, a maior preocupação consiste em fazer com que o indivíduo adquira a condição de Sujeito na perspetiva touraineana, isto é, a capacidade de agir e ocasionar transformações sociais.

Considerar o desenvolvimento humano como conquista, gozo efetivo e expansão de liberdades substantivas orienta a atenção para os fins que tornam o desenvolvimento algo importante, mais do que, simplesmente, para meios que, entre outros, desempenham um papel de relevo no processo. Exige-se aqui a eliminação das principais fontes de restrições das liberdades tais sejam a pobreza, a falta de oportunidades económicas, a privação social, a incúria dos serviços públicos, a intolerância e a prepotência dos Estados autoritários (Idem).

Apesar do aumento sem precedentes da riqueza global, o mundo contemporâneo recusa as liberdades elementares à maior parte das pessoas. A falta de liberdades concretas está diretamente relacionada com o facto de pessoas não conseguirem obter alimentos, assistência médica e medicamentosa, educação, emprego, assistência jurídica, habitação, proteção social, acesso à água potável e serviços de saneamento.

Superar estes problemas é uma parte fulcral da forma como se exerce o desenvolvimento humano. A capacidade de ação dos indivíduos é fundamental para afrontar as diversas privações. Porém, faz-se necessário destacar que a liberdade de ação de que individualmente gozamos é condicionada pelas oportunidades sociais, políticas e económicas de que dispomos (Idem). Existe assim uma forte complementaridade entre ação individual e agenciamentos sociais. Neste prisma, é importante atender de forma concomitante a centralidade da liberdade individual e o poder das influências sociais sobre a extensão e o alcance dessa liberdade. Logo, para enfrentar os problemas que se nos deparam no processo de desenvolvimento humano temos de encarar a autonomia individual¹⁷⁶ como um compromisso social.

A conceção da autonomia individual como compromisso social remete para a necessidade de observância dos direitos de cidadania. Na perspetiva clássica de Marshall (1967) esses

¹⁷⁶ Nesta ordem de raciocínio, concordamos com Macamo (2006:54-61) quando concebe a autonomia do indivíduo como princípio regulador da ordem política, com consequências no plano da emancipação.

direitos desdobram-se em três planos – civil, político e social¹⁷⁷. Sabendo-se que as garantias das possibilidades de usufruto dos direitos de cidadania são da responsabilidade do Estado, no que respeita a situação moçambicana, Hanlon e Smart (2008) observam que o governo tem tomado em consideração a necessidade da garantia desses direitos apesar de três provisões relativas ao desenvolvimento – nível de vida, educação, oportunidade de emprego – não estarem realizadas no país.

No plano dos direitos cívicos, defendemos a necessidade de mobilização dos dispositivos sociais para a abordagem deste problema. As várias instituições como o Estado, o mercado, o sistema jurídico, os partidos políticos, os meios de comunicação social, as organizações da sociedade civil em geral têm de ser averiguadas no que concerne ao seu contributo para a garantia das liberdades sociais e da autonomia individual.

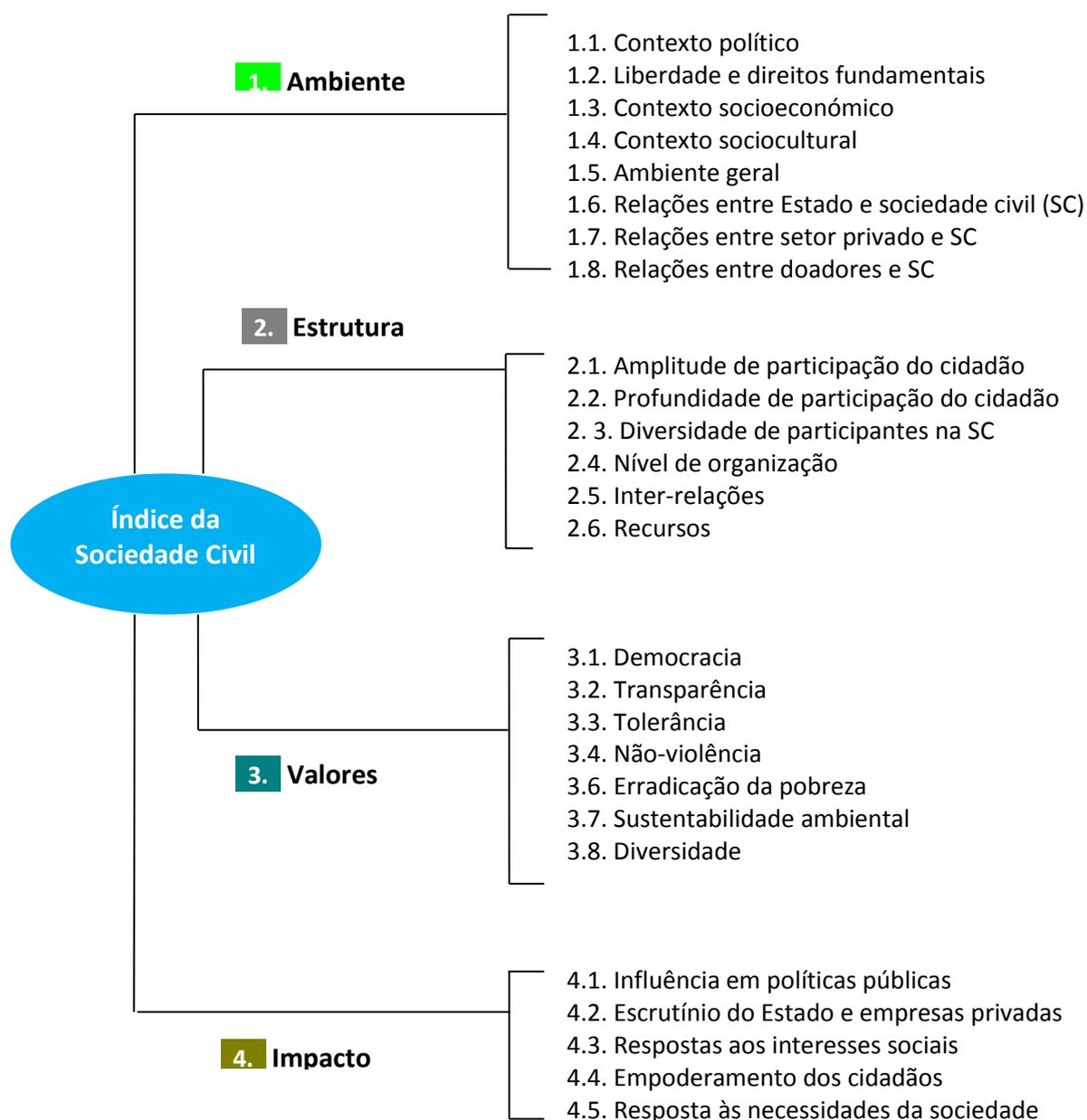
Sem cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres não é possível a construção de uma democracia participativa e substantiva, de uma democracia que se refere ao processo de conquista e aprofundamento da liberdade dos cidadãos perante o Estado, de respeito pelas diferenças culturais no seio da sociedade e de afirmação de valores como a justiça, a solidariedade, o reconhecimento mútuo e a autodeterminação, enfim, de uma democracia com uma ampla e efetiva participação dos cidadãos.

Existem cidadãos que não se reveem na política partidária, mas que ainda assim observam um sentido de responsabilidade que os impele a participar na vida pública. Nestes casos, a sociedade civil tem constituído alternativa legítima e viável. Entretanto, no cumprimento do seu papel cívico, mas igualmente político, a sociedade civil se confronta, mais cedo ou mais tarde, com dificuldades em delimitar as fronteiras entre a política partidária e as políticas públicas, facto que acarreta consequências relacionadas com o ambiente em que ela opera, a sua estrutura, valores que partilha, entre outros elementos ilustrados pelo relatório do *Índice da Sociedade Civil em Moçambique*, cujos resultados analisamos em seguida.

¹⁷⁷ Os direitos civis (ou jurídicos) revelam-se pelo reconhecimento de capacidades legais ao indivíduo, tais como as liberdades de movimentação e expressão, direito de propriedade, direito à justiça; os direitos políticos reconhecem-se pela atribuição de capacidades políticas aos indivíduos, seja no que respeita a possibilidade de serem membros de organismos políticos, seja na de os eleger; por último, o campo dos direitos sociais exige o acesso a recursos como saúde, educação, emprego, habitação, entre outros. Por seu turno, Sachs descreve três gerações de direitos: uma primeira geração, a dos direitos políticos, civis e cívicos, a qual sucede a segunda geração, a dos direitos sociais, económicos e culturais (se uma “baliza” o poder do Estado, a outra impõe-lhe que desenvolva uma ação positiva). Com a terceira geração, surgem alguns direitos coletivos: direito à infância, ao ambiente, à cidade, ao desenvolvimento, finalmente reconhecido, nota Sachs, por ocasião da Conferência de Viena de 1993 (Sachs, 1998; Bartoli, 1999).

ÍNDICE DA SOCIEDADE CIVIL

Quadro 5.1. Dimensões e Sub-dimensões do índice da sociedade civil



Fonte: Francisco *et.al.* (2008: 3)

3. Sobre o Ambiente da Sociedade Civil Moçambicana

A dimensão ambiente no relatório *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* decompõe-se nas oito sub-dimensões ilustradas e seus respetivos indicadores como apresentamos abaixo:

1. Indicadores da sub-dimensão *contexto político*: i) direitos políticos; ii) competição política; iii) Estado de direito/respeito pela Lei; iv) corrupção; v) efetividade do Estado; vi) descentralização.

2. Indicadores da sub-dimensão *liberdade e direitos fundamentais*: i) liberdades civis; ii) direito à informação; iii) liberdade de imprensa.

3. Indicador da sub-dimensão *contexto socioeconómico*: i) barreiras ao funcionamento efetivo da sociedade civil.

4. Indicadores da sub-dimensão *contexto sociocultural*: i) confiança; ii) tolerância; iii) consciência política.

5. Indicadores da sub-dimensão *ambiente legal*: i) registo das organizações da sociedade civil; ii) atividades de advocacia permitidas; iii) leis tributárias favoráveis às organizações da sociedade civil; iv) benefícios fiscais para atividades filantrópicas.

6. Indicadores da sub-dimensão *relações entre Estado e sociedade civil*: i) autonomia; ii) diálogo; iii) cooperação/apoio do Estado.

7. Indicadores da sub-dimensão *relações entre setor privado e sociedade civil*: i) atitude do setor privado; ii) responsabilidade do setor corporativo; iii) filantropia corporativa.

8. Indicadores da sub-dimensão *relações entre doadores e sociedade civil*: i) ajuda/dependência externa; ii) diálogo/cooperação com doadores.

A análise dos dados colhidos através destes indicadores e sua posterior agregação permitiu pontuar as oito sub-dimensões do ambiente numa escala de 0 a 3 nos termos da figura abaixo.

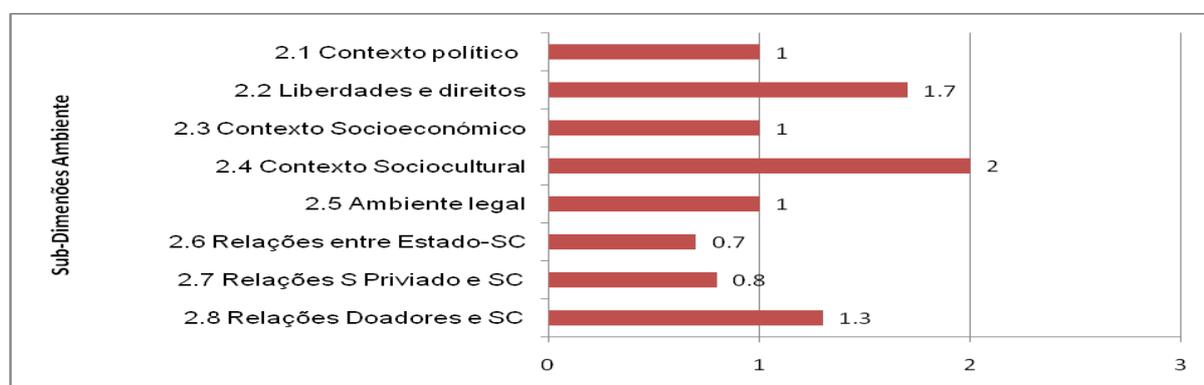


Figura 5.2. Avaliação das sub-dimensões do ambiente da sociedade civil moçambicana

Fonte: Francisco *et. al.* (2008: 47).

Genericamente, a análise e interpretação dos resultados ilustrados (figura 5.2)¹⁷⁸, entre outros, permitiu ao relatório *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* concluir que o ambiente em que as organizações da sociedade civil moçambicana operava não era nem abertamente hostil nem confortavelmente simpático e favorável;

A generalidade da sociedade civil não participava ativamente na vida política, onde a competição era tida como agressiva e antidemocrática;

Sobre o Estado de direito e a lei, observou que existia um elevado índice de incumprimento das leis aprovadas, um elevado desconhecimento das leis principais, níveis de corrupção generalizados, uma burocracia pouco eficiente e eficaz, fraca descentralização e limitações diversas no exercício das liberdades individuais;

No âmbito legal, a burocracia para o registo das organizações da sociedade civil era excessiva e pouco eficiente. As atividades de advocacia eram permitidas formalmente mas na prática existiam problemas que variavam segundo as regiões do país;

Não existiam evidências de intolerância violenta e explícita, mas certas pessoas revelavam comportamento preconceituoso na convivência com homossexuais e portadores de HIV;

As instituições públicas e privadas foram tidas como muito subdesenvolvidas, rudimentares e altamente centradas em torno de um poder político bipolarizado e sem mecanismos de representatividade efetiva da cidadania;

Existia o que se podia chamar de cooperação administrada e pouco espaço para dissensão. Havia a percepção de que existia uma democracia de ritmos variáveis e que a participação política era mais cara no norte do país comparativamente ao sul do mesmo;

As reformas políticas eram ainda muito centralizadas e a falta duma massa crítica ampla reduzia o leque de escolhas e impacto efetivo do cidadão no exercício do poder político, o qual continuava a agir mais em conformidade com a sua dependência em relação às entidades internacionais e sem parceria efetiva com a sociedade civil nacional;

A falta de uma cultura de eficiência, de uma administração pública descentralizada, de execução orçamental transparente e participativa, de instituições privadas fortes e eficazes, entre outros fatores, restringiam a eficácia da ação dos atores sociais;

A relação entre a sociedade civil e o Estado era frágil, em termos de mecanismos de responsabilização mútua e monitoria transparente e eficaz. O tipo de interação entre a sociedade civil e o Estado era entendida como superficial e informal;

¹⁷⁸ Em termos qualitativos, a pontuação representa de 0-1 (fraca, débil), 1-2 (moderada) e 2-3 (alta, forte).

As organizações da sociedade civil praticamente não recebiam financiamento público e não existiam regras claras relativamente às modalidades de apoio do Estado. Assim, as ligações eram *ad hoc*, em moldes informais, sem critérios explícitos e transparentes;

A inexistência de mecanismos claros, simples mas operativos entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública conduzia ao tipo de relacionamento informal, sem compromissos mútuos de vinculação e responsabilização recíproca;

O setor privado não olhava para a sociedade civil como parceira ou agente social importante. Em geral, a atitude do setor privado para com as organizações da sociedade civil era de relativa indiferença, ou de fraco reconhecimento do papel positivo que eventualmente poderiam desempenhar na vida social. Mas, por outro lado, ficou também claro que grande parte das organizações da sociedade civil apresentava igualmente fortes sinais de indiferença para com o setor empresarial;

A responsabilidade social empresarial, que pode ser definida, em sentido lato, como o empenho das empresas no cuidado das consequências sociais e ambientais das suas atividades, evoluiu como resultado da consciencialização das empresas, ao nível mundial, da importância de operarem de forma responsável sob o ponto de vista ético, social e ambiental;

Para muitas empresas, o envolvimento em ações de desenvolvimento social tornou-se uma marca de prestígio. Tal responsabilidade era exercida por uma pequena fração de empresas, maioritariamente estrangeiras e de grande dimensão, que veremos mais adiante. Na prática, prevalecia nessas intervenções uma perspetiva clientelista orientada para uma abordagem instrumental pós-lucro. A filantropia empresarial era um tema praticamente alheio às considerações e preocupações das empresas com fins lucrativos. Mas, atualmente surgem cada vez mais empresas a pretender assumir uma atitude social pró-ativa na vida quotidiana;

Entretanto, como foi referido, o setor empresarial não constitui fonte principal de financiamento das organizações da sociedade civil, ainda que a nível nacional ele seja muito mais importante do que o setor público. Existem, porém, parcerias emergentes entre algumas empresas, normalmente de grande dimensão, e organizações da sociedade civil, também de grande dimensão, para a realização de atividades de âmbito social;

Finalmente, quanto ao diálogo entre a sociedade civil, os doadores e organizações internacionais, o relatório reconhece existir uma relação razoável. Mas várias eram as evidências de que os doadores depositavam pouca confiança na capacidade da grande maioria das organizações da sociedade civil. Daqui resulta o facto de que poucas dessas organizações beneficiam do apoio direto dos doadores.

A fraca capacidade organizacional e de liderança da maioria das organizações da sociedade civil gera descrédito junto dos doadores, que acabam por considerar mais útil ou conveniente centrarem o seu apoio nas entidades públicas e governamentais. Em muitos aspetos, o relacionamento entre as organizações da sociedade civil e os doadores continua pouco efetivo por culpa não só da debilidade das organizações da sociedade civil. Como os doadores detêm da posse praticamente absoluta dos recursos (financeiros e técnicos) necessários, na prática isso confere-lhes um enorme poder de negociação. Muitas vezes “ajudas” prometidas não são concretizadas, facto que contribui negativamente para a reputação das organizações da sociedade civil perante os membros e as comunidades com quem trabalham e perante quem assumem compromissos (Francisco *et.al.*, 2008: 65/7).

Para além destes resultados do *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* que corroboramos, quando levados a caracterizar o ambiente de atuação da sociedade civil moçambicana, os nossos entrevistados apontaram imediatamente a questão da pobreza e foram unânimes em considerá-la o principal constrangimento que o país enfrenta face às exigências do desenvolvimento¹⁷⁹. Num inventário rápido destacaram como indicadores da pobreza em Moçambique a fome que afeta várias famílias e comunidades; a habitação defeituosa que mantém os indivíduos vulneráveis; as doenças e incapacidades que impedem os moçambicanos de prover pelas suas necessidades de subsistência; o analfabetismo que limita as oportunidades de acesso à informação, consciência cívica e participação pública com consentimento informado. Neste quadro de pobreza generalizada que caracteriza o país, destacámos particularmente constrangimentos de ordem social, política e económica que entendemos serem fatores críticos no processo de desenvolvimento humano nacional¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Como atesta o relatório do Índice de Desenvolvimento Humano 2015, Moçambique figura desde os anos 1990 entre os dez países mais pobres do mundo e em 2014 ocupou a posição 180 entre os 187 países avaliados. Em 2010, o Instituto Nacional de Estatística (INE), organismo oficial de produção estatística no país, indicou que cerca de 54,7% da população era pobre. Este dado comparado com os resultados sobre a pobreza publicados pelo mesmo organismo em 2002/3 que refere que 54% da população vivia abaixo da linha da pobreza, revela que houve uma estagnação da situação de pobreza no país, não obstante a implementação das políticas públicas de redução da pobreza absoluta (PARPA I/II), como vimos no capítulo anterior.

¹⁸⁰ Como observou Bartoli, produto de acontecimentos absurdos e recorrentes, a pobreza também resulta de uma posição social fragilizada em que a herança desempenha um papel importante através dos obstáculos que trazem consigo a malnutrição durante a infância e a adolescência, a saúde precária dos ascendentes ou dos descendentes, o espetáculo quotidiano da deformidade e da miséria, a vida agitada e rude da família ou do bairro, a indigência cultural de um meio existencial, quadro que não fornece estímulos e exemplos adequados ao desenvolvimento humano (Bartoli, 1999: 31/2).

3.1. Constrangimento Social

O estudo de mapeamento da sociedade civil (2015) cita o relatório da USAID¹⁸¹, segundo o qual mais de 60% das crianças matriculadas na terceira classe não reconhecem letras e, por conseguinte, não sabem ler. Sendo a leitura uma base fundamental do processo de construção do conhecimento é compreensível a forte preocupação que a sociedade tem vindo a expressar em torno do problema de qualidade da educação¹⁸². Efetivamente, o setor da educação tem sido alvo de várias críticas não só pelo referido problema de qualidade de formação que é alarmante, mas também pelas carências em recursos humanos qualificados e falta de infraestruturas básicas, havendo por exemplo muitas situações em que alunos recebem aulas ao relento, sentados na arreia, debaixo de árvores, com professores sem formação pedagógica.



Figura 5.3. Crianças assistem aulas sentadas no chão, debaixo de árvores, em Moçambique.

O relatório final do Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF 2014/15) revela que cerca de 45% da população moçambicana é analfabeta, e que no meio rural essa população atinge a cifra dos 56,6%. As mulheres têm sido o género mais afetado pelo analfabetismo com uma percentagem a rondar os 58%. As três províncias mais críticas localizam-se no norte do país e são, respetivamente, Cabo Delgado com 60,7% de população analfabeta (46,7% homens e 73,7% mulheres), província de Niassa com 58% de analfabetos (42,6% homens e 72,4%

¹⁸¹ USAID: Impact Evaluation for the USAID / Aprender a Ler Project in Mozambique. Baseline Report. Revised June 13, 2013.

¹⁸² Para mais detalhes vide: Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique (2015), donde extraímos estes dados de cobertura nacional.

mulheres) e província de Nampula com a taxa de analfabetismo na ordem dos 56% (40,5% homens e 71,2% mulheres). Mais dados podem ser consultados no quadro seguinte.

Quadro 5.2. Taxa de analfabetismo por sexo segundo a área de residência e província. Moçambique, 2008/9 a 2014/15

Área de residência e províncias	IOF 2008/9			IOF 2014/15		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	49.9	32.2	63.9	44.9	30.1	57.8
Area de residência						
Urbana	26.8	15.7	36.6	23.1	14	31.4
Rural	61.2	42.1	76.9	56.6	39.1	71.6
Províncias						
Niassa	60.8	42.9	77.2	58	42.6	72.4
Cabo Delgado	70.3	55	83.2	60.7	46.7	73.7
Nampula	58.8	41.4	76.1	56	40.5	71.2
Zambézia	58.4	36.1	77.7	53.9	34.3	71.9
Tete	50.3	32.7	67.1	55.2	39.7	69.1
Manica	44.9	26.6	59.7	34.3	14	52.1
Sofala	45.9	25.4	63.1	43.6	25.4	59.2
Inhambane	41.4	24.1	51.6	32	18.8	41.5
Gaza	46.3	30	55.2	32.4	19.3	40.7
Maputo província	20	16.5	33.6	19.3	10.5	26.6
Maputo Cidade	10.9	5.4	15.5	9.5	4.7	13.7

Fonte: IOF (2015: 63)

As organizações da sociedade civil têm uma plataforma de diálogo com o setor de educação – Movimento de Educação para Todos (MEPT), que trabalha em estreita colaboração com o Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano. Embora se reconheça a intervenção da sociedade civil no setor da educação, nota-se igualmente que o seu envolvimento não tem tido influência suficiente na melhoria da qualidade de ensino. Uma das fragilidades que se apontam no seio da sociedade civil consiste na falta de ligações verticais efetivas entre as organizações que trabalham na base e as de âmbito nacional. Esta situação leva a que evidências derivadas das experiências na base comunitária não sejam devidamente integradas e articuladas na agenda de advocacia ao nível nacional (Topsoe-Jensen, op.cit.).

Entendemos que a educação é deveras importante porque incontornável no processo de transmissão de conhecimentos, competências e aptidões para enfrentar um mundo em

incessantes mutações, produtor de valores efêmeros. Quando devidamente administrada ela pode ajudar os indivíduos a comportarem-se de maneira autónoma, a saberem ouvir e respeitar os outros, a poderem compreender o ambiente social, político e económico, entre outros que afetam suas vidas. A educação pode ser o catalisador do desejo de viver em conjunto e uma condição necessária para a transformação da sociedade com recurso aos princípios éticos. Isso implica que as instituições do sistema educativo sejam preparadas para realizar aqueles objetivos em permanente cooperação com as outras instituições sociais¹⁸³.

3.2. Constrangimento Político

Como vimos no primeiro capítulo, Moçambique conquistou a sua independência em 1975. Nos anos subsequentes o país foi governado dentro de um sistema de partido único, onde o Estado era confundido com o partido Frelimo. Em 1990 a Assembleia monopartidária aprovou a primeira Constituição Multipartidária do país. De 1992, ano em que foi assinado o Acordo Geral de Paz que pôs termo à guerra civil de dezasseis anos entre a Renamo e o Governo, até 2012 passaram-se cerca de duas décadas de uma relativa estabilidade política interrompidas entre abril de 2013 e setembro de 2014, altura em que se desencadeou um novo conflito político-militar entre as forças residuais da Renamo e o governo.



Figura 5.4. Tanques de guerra e agressões revelam tensão político-militar em Moçambique

¹⁸³ Sachs vê na sociedade civil organizada um novo parceiro do desenvolvimento. Ela é, diz ele, “um dos fenómenos maiores deste meio século”, devendo ser uma das suas tarefas fundamentais o despertar para os direitos do homem, para sua análise, para vigilância do seu respeito. As organizações internacionais não cessam de repetir, no mesmo sentido, que a solução dos problemas do desenvolvimento duradouro e da luta contra a pobreza passa pela participação das populações nos processos políticos e decisórios como pela realização do Estado de direito (apud. Bartoli, 1999: 119)

Em outubro de 2013 a sociedade civil realizou uma manifestação pública de apelo ao fim do conflito político-militar. Na sequência, promoveu debates e estabeleceu encontros com alguns dos principais intervenientes do conflito onde exigia a realização dum encontro entre o Presidente da República e o líder da Renamo para se por termo à situação. Esta exigência foi satisfeita a 05 de setembro de 2014 quando o então Presidente da República, Armando Guebuza, e o Presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, assinaram o acordo que pôs, temporariamente, fim às hostilidades.

Em outubro de 2014 foram realizadas as quintas eleições gerais ganhas pela Frelimo e o seu candidato presidencial Filipe Nyusi. A sociedade civil esteve ativamente engajada em todo o processo eleitoral. Diferentes mecanismos foram estabelecidos para assegurarem uma participação sólida. O Observatório Eleitoral, organização da sociedade civil especializada em processos eleitorais, para além da observação que tem habitualmente feito trabalhou também no apuramento paralelo dos resultados do escrutínio.

A Liga dos Direitos Humanos, o Parlamento Juvenil e a Ordem dos Advogados participaram igualmente na observação do processo eleitoral. O Centro de Integridade Pública foi fundamental na divulgação de informação sobre o que estava a acontecer em várias partes do país através da sua plataforma de lista de e-mails. Várias situações de violência durante a campanha e depois, casos de violação de direitos humanos relacionados com detenções ilegais de apoiantes da oposição pela polícia, entre outros ilícitos eleitorais, foram denunciados pelas organizações da sociedade civil (Topsoe-Jensen, *op.cit.*).

Os resultados eleitorais foram contestados pela Renamo e pelo Movimento Democrático de Moçambique (MDM), um partido criado em 2008 por antigos membros da Renamo. Na sequência disso o presidente da Renamo avançou com a intenção de governar as províncias onde considera ter ganho as eleições, uma pretensão que desembocou na elaboração do projeto de lei das autarquias provinciais, que foi submetido à Assembleia da República e chumbado pela bancada maioritária da Frelimo.

Mesmo com o atual sistema democrático, as manifestações e influência do partido no poder sobre as instituições do Estado persistem como uma importante fonte de discórdia política e de exclusão. A existência de células do partido no poder dentro das instituições públicas, a quase obrigatoriedade de obtenção de um cartão de membro do partido Frelimo para efeitos de promoção, entre outros benefícios profissionais, o uso de diversos recursos do aparelho do Estado para satisfação de interesses partidários dos dirigentes da Frelimo, são algumas das manifestações patrimonialistas que desagradam os partidos da oposição, cidadãos apartidários

e têm gerado contestação em debates públicos¹⁸⁴. Casos de censura e retaliação contra vozes críticas da opinião pública levam algumas organizações da sociedade civil a afirmarem que nos últimos anos o espaço de debate político tornou-se inóspito, o nível de tolerância política¹⁸⁵ enfraqueceu e o debate isento de ideias tem sido cerceado.

A luta a favor das liberdades substantivas torna-se assim um eixo fundamental da política. Fazer da apropriação dos direitos do homem a matéria de desenvolvimento requer a criação e a negociação de instrumentos adequados, na medida em que a articulação entre o crescimento económico e o desenvolvimento humano exige que novos direitos sejam identificados a partir dos direitos fundamentais já reconhecidos. Trata-se da necessidade duma verdadeira “reinstitutionalização”, no sentido de fixação de regras e da determinação de espaços de negociação que permitam intervenções eficazes na arena pública.

A respeito desta matéria, Bartoli fala da teoria das três “mãos”: a mão invisível do mercado, a mão da justiça (isto é, do Estado) e a mão da solidariedade, devendo as três trabalhar em conjunto. A réplica ao advento de um mundo aparentemente “sem dono”¹⁸⁶, mas realmente submetido a uma nebulosa de forças e de oligarquias sem procuração, não pode levar-nos a ter confiança nos deuses míopes do mercado. É em termos de governo, isto é, de capacidade de escolher objetivos no universo dos possíveis, de estabelecer prioridades, de determinar as trajetórias a seguir, de regulamentar e corrigir as ações empreendidas que convém procurar a resposta aos desafios que se impõem ao desenvolvimento humano.

Os processos de desenvolvimento humano são lentos e nunca lineares. As doutrinas mudam, a conjuntura internacional pesa, a politização alarga-se e a corrupção causa demasiadas vezes estragos. A ação do Estado pode perder a legitimidade e deixar de ser visto

¹⁸⁴ A intervenção da sociedade civil nos assuntos sobre políticas tem sido confrontada com sérios desafios, conforme escreve o MARP (2010), designadamente no que concerne a barreiras no acesso à informação, intimidações e represálias, principalmente a nível dos governos locais, e cooptação das lideranças das organizações da sociedade civil.

¹⁸⁵ Dados fornecidos pelos meios de comunicação social, por vários interlocutores e pelo referido estudo de mapeamento da sociedade civil (2015), revelam que durante o processo eleitoral houve registo de aumento do nível de violência e de intolerância política. As forças de segurança foram acusadas de uso desproporcional da força e ter praticado violência contra os cidadãos. No município de Quelimane resultou na morte a tiro de um jovem simpatizante do MDM por um agente da FIR; no município de Gurué, na Zambézia, dois cidadãos foram baleados por agentes da polícia; e na província de Gaza, em cinco distritos – Xai-Xai, Chibuto, Bilene, Chókwè e Macia – tiveram lugar casos graves de violência entre os simpatizantes do partido Frelimo e os do MDM, quando simpatizantes do partido Frelimo procuravam impedir a realização da campanha eleitoral do MDM para as eleições gerais de outubro de 2014.

¹⁸⁶ J. Guele: *Un Monde sans maître. Ordre et désordre entre les nations*, Paris, Odile Jacob, 1995.

como o representante e o garante do interesse geral. O enfraquecimento do seu poder, a impossibilidade de encontrar uma solução eficaz para os problemas das populações pode abrir espaço aos demagogos e aos partidários de regimes autoritários (Cf. Bartoli, 1999: 91).

Convém então esboçar uma reforma política do Estado que assente sobre uma redefinição das suas atribuições em função das escolhas de interesses que devem guiar as estratégias do desenvolvimento humano e, por essa via, assegurar o aumento das suas capacidades de ação, melhoria do funcionamento das suas instituições, reforço do seu prestígio, efetiva colaboração com a sociedade civil, cidadãos singulares e populações em geral, ou seja, um alargamento da participação democrática através da descentralização e garantia do bem-estar.

3.3. Constrangimento Económico

A descoberta de importantes reservas de carvão mineral em Tete e o anúncio da existência de enormes quantidades de gás natural na província de Cabo Delgado tornou Moçambique bastante apetecível ao investimento direto estrangeiro. Contudo, as organizações da sociedade civil têm-se preocupado com a falta de transparência na gestão dos recursos e com as consequências dos grandes investimentos no meio ambiente, nos direitos de propriedade e no bem-estar das comunidades afetadas.

As experiências de reassentamento e perda de terras na província de Tete, derivadas da exploração de carvão, foram marcadas por conflitos entre as populações, as empresas mineradoras e o governo. As revoltas contra a empresa Vale Moçambique devido a problemas no processo de reassentamento, as fortes preocupações ligadas aos impactos ambientais e à saúde da população na sequência das atividades de exploração do carvão pela Jindal Moçambique Minerals¹⁸⁷ refletem sinais de um complexo campo de interesses que colocam em causa o bem-estar das comunidades.

A sociedade civil¹⁸⁸ e as comunidades afetadas pela indústria de carvão em Tete, pelas plantações de florestas em Niassa, pelos potenciais riscos decorrentes da implementação do ProSAVANA nas províncias da Zambézia, Nampula e Niassa, e da construção da futura planta de Gás Natural Liquefeito (GNL) em Palma, na província de Cabo Delgado, pelas

¹⁸⁷ A operar na mina de Chirodzi, com exploração de carvão feita a céu aberto (Topsoe-Jensen, op.cit.).

¹⁸⁸ O Centro de Integridade Pública, o Instituto de Estudos Sociais e Económicos, a União Nacional de Camponeses, a Organização Rural de Ajuda Mútua, a Liga dos Direitos Humanos e o Centro Terra Viva são algumas das OSC que se têm notabilizado no escrutínio dos processos de governação no setor dos recursos naturais e dos megaprojetos de agricultura.

empresas Anadarko e ENI, atribuem ao governo a responsabilidade pelas alegadas violações dos direitos humanos¹⁸⁹ naquelas áreas.



Figura 5.5. Empresas mineradoras apropriam-se de terras das comunidades



Figura 5.6. Comunidades locais marcham contra expropriação de suas terras

¹⁸⁹ Importa realçar que em cartas enviadas ao Presidente da República, as organizações da sociedade civil e movimentos sociais denunciaram situações de violência policial, incumprimento de promessas feitas às populações pela empresa Vale Moçambique e detenções arbitrárias de líderes comunitários e representantes de associações das comunidades de Catem por reivindicarem os seus direitos. No entender das comunidades, o Governo está preocupado somente com os negócios. As soluções adotadas em Moatize para os reassentamentos das populações afetadas pela extração mineira, constituem, para as comunidades, soluções aparentes. O facto de, em algumas situações, se negligenciarem os hábitos e costumes das populações afetadas condiciona a eficácia e a sustentabilidade das soluções adotadas (Topsoe-Jensen, op.cit.).

Certas organizações da sociedade civil estão envolvidas com as comunidades afetadas e estabelecem meios de diálogo com o governo e com as empresas. Este processo tem envolvido importantes desafios, incluindo ameaças. Alguns membros de organizações da sociedade civil ativos na defesa dos direitos das pessoas afetadas acabaram aliciados pelas empresas. Outros, porém, se mantiveram firmes na defesa dos interesses e dos direitos das comunidades locais. O esforço conjugado entre as organizações da sociedade civil e as comunidades permitiu uma vigorosa pressão social sobre as empresas e o governo, uma intervenção pública que resultou na aprovação do Regulamento dos Reassentamentos¹⁹⁰.

Para uma concertação alargada ao conjunto dos atores sociais, incluindo particularmente os mais pobres, há que se desenvolver uma planificação que privilegia a emergência do “social”. Assim, para além de informar e predizer, há que pôr em evidência prioridades e fazer acompanhamento da trajetória escolhida, através da auto-organização e tendo-se a consciência de que uma sociedade aprende permanentemente e que a sua regulação, sempre complexa¹⁹¹, o é ainda mais quando a sua economia está submetida à pressão de interesses estrangeiros que não coincidem necessariamente com os interesses locais.

Os desvios podem ser consideráveis entre os projetos desenhados e os resultados conseguidos. O caminho para reduzir tais desvios pressupõe para além do refinar as técnicas para torná-las mais úteis, melhorar a capacidade de resposta de todos os agentes. Analisar as interações em função dos poderes que são atribuídos aos diferentes níveis de responsabilidade, vigiar a sua articulação, criar um ambiente que permita às comunidades locais mobilizar os diversos agentes (Lopes op. cit.), tendo em conta as condicionantes estruturais que tornem possível abordar o desenvolvimento humano a partir do vivido, e assumir compromissos de responsabilidade pública são elementos que podem superar os constrangimentos económicos.

¹⁹⁰ Na sequência dessa legislação, em Tete, por exemplo, foi criada a comissão provincial para os reassentamentos que é constituída por representantes dos setores chave do Governo provincial e um representante da sociedade civil. Foram também criadas comissões de trabalho envolvendo comunidades, representantes das empresas, organizações da sociedade civil e o governo para discutir aspetos práticos dos direitos e benefícios das comunidades (Idem).

¹⁹¹ O ser “complexo” não significa “ininteligível”, mas múltiplo, emaranhado, rico em incertezas e em indeterminações, plurívoco, multidimensional. A inteligência é feita para a “compreensão” e para a “apreensão de sentido”. Ela torna “explicável” e “compreensível” o que, porque “complexo”, não o é *a priori* (Bartoli, 1999: 166/7).

4. Sobre as Condicionantes Estruturais das OSC Moçambicanas

A dimensão estrutura no relatório *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* é constituída pelas seis sub-dimensões ilustradas e seus respetivos indicadores como apresentamos abaixo:

1. Indicadores da sub-dimensão *amplitude de participação do cidadão*: i) ações apartidárias; ii) doações para caridade; iii) membros de organizações da sociedade civil, iv) voluntariado; v) ação comunitária coletiva.

2. Indicadores da sub-dimensão *profundidade de participação do cidadão*: i) ofertas para caridade; ii) voluntariado; iii) adesão a uma organização da sociedade civil.

3. Indicadores da sub-dimensão *diversidade de participantes na sociedade civil*: i) membros de organizações da sociedade civil; liderança de organizações da sociedade civil; iii) distribuição das organizações da sociedade civil.

4. Indicadores da sub-dimensão *nível de organização*: i) órgãos representativos das organizações da sociedade civil; ii) eficácia dos órgãos representativos das organizações da sociedade civil; iii) autorregulamentação; iv) infraestrutura de apoio; v) contratos internacionais.

5. Indicadores da sub-dimensão *inter-relações*: i) comunicação; ii) cooperação.

6. Indicadores da sub-dimensão *recursos*: i) recursos financeiros; ii) recursos humanos; iii) recursos tecnológicos e de infraestruturas.

A análise dos dados colhidos através destes indicadores e sua posterior agregação permitiu pontuar e avaliar as seis sub-dimensões da estrutura, nos termos anteriormente referidos.

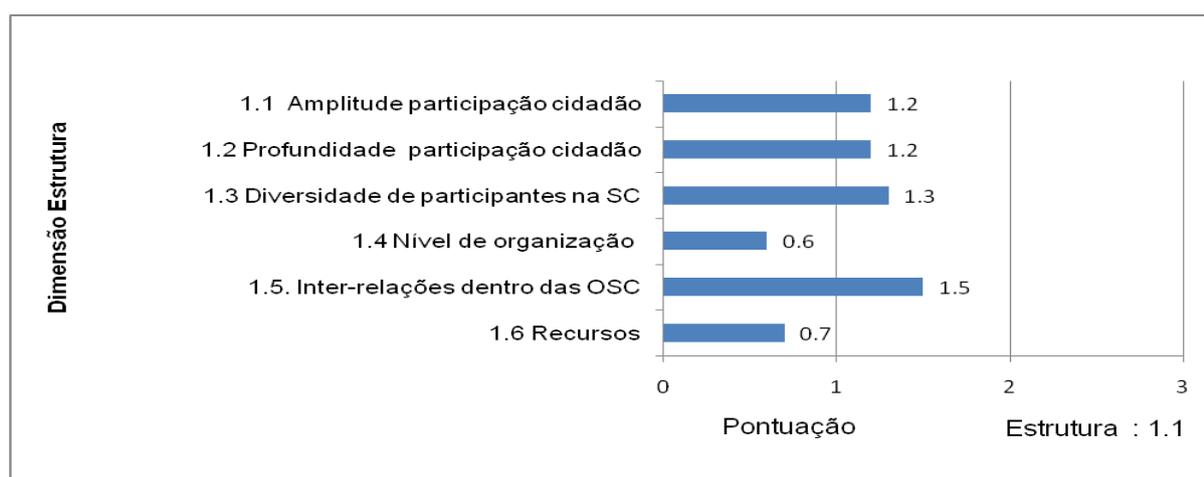


Figura 5.7. Avaliação das sub-dimensões da estrutura da sociedade civil moçambicana

Fonte: Francisco *et. al.* (2008: 26).

De uma maneira geral, a análise e interpretação dos resultados ilustrados na figura 5.7., entre outros, permitiu ao relatório *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* concluir que praticamente todas sub-dimensões evidenciam elevada fraqueza da estrutura da sociedade civil moçambicana (Francisco *et. al.*, 2008: 42).

A nossa pesquisa corrobora a conclusão do relatório ao verificarmos que, efetivamente, várias organizações da sociedade civil enfrentam sérios problemas estruturais como i) falta de recursos financeiros; ii) incapacidade para contratar pessoal com qualificações elevadas; iii) falta de infraestruturas e material de trabalho, entre outros. Contudo, uma área que entendemos poder aumentar a capacidade de influência da sociedade civil moçambicana é a da descentralização do poder de decisão e da gestão dos recursos financeiros. Uma concertação das organizações da sociedade civil que fixasse metas temporais, a partir das quais procurassem mobilizar os governantes e líderes políticos no sentido de acelerar a extensão da autarcização democrática para todos os distritos do país ajudaria imenso¹⁹².

A grande assimetria na distribuição geográfica dos recursos humanos e financeiros limita a capacidade das OSC que atuam em contacto direto com as populações. A propósito, Francisco¹⁹³ assinala essa discrepância de recursos referindo que apesar de haver 75% das OSC formais a atuar nas comunidades rurais e distritos, as OSC nacionais e internacionais ativas nos principais centros urbanos, sendo 7% do total, concentram mais de metade dos recursos humanos e financeiros. Da mesma forma, assinala que 1% das OSC formais empregam cerca de 1/3 (32%) dos recursos humanos e concentram 40% das receitas.

Identifica-se igualmente a necessidade de promover capacitação técnica individual e a valorização profissional contínua dos recursos humanos. Este aspeto da necessidade de especialização é referido quer a nível central quer local. De acordo com o mencionado *Estudo de Mapeamento da Sociedade Civil em Moçambique* mesmo as OSC com recursos humanos profissionalizados e cuja ação se centra em áreas de especialidade – por exemplo, o ambiente, direitos humanos, proteção social – não deixaram de clamar por mais e melhor capacitação em certas temáticas de modo a poderem desempenhar cabalmente a sua função. O estudo apresenta como exemplos as organizações CTV e AMA (vide tipologia da sociedade civil no cap. I) que têm de enfrentar análises de estudos e avaliações de impacto ambiental ao lidarem com empresas altamente especializadas na matéria e com pessoal bem qualificado.

¹⁹² Cf. Elisio Macamo (2006) em “Repensar a Soberania arriscando mais democracia”.

¹⁹³ Sociedade Civil em Moçambique, expectativas e Desafios, IESE, Francisco 2010, pp. 76-77.

Para garantirem a sustentabilidade das suas atividades, as organizações da sociedade civil precisam duma estrutura orgânica sólida, que possa definir claramente a divisão de responsabilidades entre os órgãos sociais e o executivo, averiguar a capacidade técnica e aprimorar as metodologias de trabalho. Assim, a sustentabilidade organizacional depende, entre outros, da capacidade de estabelecer uma relação equilibrada entre os recursos humanos existentes e a estrutura exigida para o funcionamento da organização¹⁹⁴.

A capacidade organizacional da sociedade civil pode ser analisada dentro do quadro conceptual de um triângulo que coloca no centro desta problemática o fator governação que constitui uma premissa fundamental para o alcance de resultados consistentes e pode igualmente reforçar ligações de advocacia conducentes às práticas de *good governance*¹⁹⁵.

A capacidade interna de governação é importante para o funcionamento democrático e transparente de qualquer organização – seja uma organização de pesquisa e advocacia (OPA) legitimada pela adesão a uma causa ou uma associação de camponeses, legitimada pela sua representatividade numérica. Portanto, é sempre necessário garantir formas de participação e governação interna sólidas, capazes de reforçar a representatividade (Touraine, op.cit.), liderança e independência das organizações da sociedade civil.

A atual Lei das Associações, que rege todas as OSC, requer para o registo da organização um mínimo de 10 membros fundadores com bilhetes de identidade e registo criminal atualizado e limpo. Define igualmente a estrutura interna de governação das associações – Assembleia Geral, Conselho Fiscal e Direção Executiva. Muitos financiadores, inclusive ONGI, exigem tal estrutura como condição para o financiamento ao entenderem que ela é um

¹⁹⁴ A escassez de recursos humanos e financeiros é muito referida a nível das OSC nas províncias e também pelos representantes de OSCs e plataformas distritais que participaram nos workshops provinciais no âmbito do referido Estudo de Mapeamento da Sociedade Civil Moçambicana (2015). A falta de quadros e capacidade interna influencia a sustentabilidade organizacional. Um exemplo interessante, na medida em que pode servir para reforçar a sustentabilidade organizacional de pequenas OSC, provém da ação da Diakonia no âmbito do programa AGIR que introduziu, na Província da Zambézia, um modelo de *outsourcing* de serviços de contabilidade e de monitoria e avaliação, por intermédio de uma organização tipo “umbrela”, que permite servir várias OSC, assegurando simultaneamente custos acessíveis e sustentáveis desses serviços. Assim, as pequenas OSC com recursos humanos limitados podem utilizar os serviços de terceiros, reduzindo o peso administrativo, e libertando assim recursos humanos para as atividades chave da organização. Um outro elemento chave para a sustentabilidade organizacional é a integridade da organização e dos seus dirigentes.

¹⁹⁵ É importante, para além destas categorias de capacidade interna e externa, distinguir entre a capacitação das organizações (*capacity development*) que envolve o desenvolvimento ou reforço da estrutura da organização com vista à sua sustentabilidade, e a capacitação dos recursos humanos (*capacity building*) que pode resultar igualmente no reforço da organização, mas concorre menos para a sua sustentabilidade, uma vez que representa um investimento em indivíduos e não na estrutura da organização (Sogge, op.; Lopes, op.cit.).

fator positivo para o reforço da democracia interna e da responsabilização dos órgãos sociais e dos próprios membros das organizações. Todavia, muitas organizações comunitárias de base, entre outras OSC, têm dificuldades em estabelecer aquela estrutura interna. Por outro lado, foram reportadas situações de conflito entre órgãos sociais e órgãos executivos, havendo casos em que esses conflitos de interesse levaram a uma paralisia operacional da organização.

Vários problemas de capacidade de governação interna das organizações da sociedade civil como a fraca participação dos órgãos sociais na vida associativa, a falta de democracia interna, a necessidade de dar/reforçar a voz ativa aos membros, a dependência da figura do líder têm sido regularmente divulgados pelos órgãos de comunicação social e, na entrevista que nos concedeu, o ativista Milissão se debruçou longamente sobre estes e muitos outros.

Os dados pertinentes do nosso campo de análise dão indicação de que as organizações da sociedade civil moçambicana podem fortalecer a sua estrutura caso apostem em estratégias como i) a cooperação com empresas; ii) o estabelecimento de redes de solidariedade com congéneres internacionais; e iii) envolvimento em trabalhos de pesquisa científica¹⁹⁶.

4.1. Responsabilidade Social das Empresas

Existe em Moçambique organizações da sociedade civil que, como vimos, nasceram nos anos 1990 quando se apresentou a oportunidade de financiamento de certos projetos de curto prazo¹⁹⁷. Muitas delas estão localizadas a nível provincial e distrital e enfrentam atualmente uma crise de recursos aliada à falta de capacidades. Neste contexto, a questão da captação de fundos para o desenvolvimento de atividades é um dos aspetos cruciais para tais organizações que operam fora de centros urbanos e se sentem cada vez mais sufocadas por falta de informação e acesso a diversos recursos¹⁹⁸.

Assume-se que a questão fulcral para obter sustentabilidade financeira é a diversificação de fundos e a capacidade de explorar não só as fontes existentes mas também identificar fontes de financiamento alternativas e inovadoras. Desta forma, ultrapassar-se-ia a tendência quase

¹⁹⁶ Anacleto Pereira (2008) ao estudar Angola identificou a relevância das áreas mencionadas.

¹⁹⁷ OSC que nasceram através dos fundos do CNCS e OSC fundadas por ex-trabalhadores de organizações internacionais como forma de herdar bens porém sem capacidade de gerir programas.

¹⁹⁸ No contexto das OSC, atividades de rendimento não são consideradas para fins lucrativos, quando desenvolvidas para o bem coletivo da organização. O conceito de atividades com fins lucrativos aplica-se aos casos em que as receitas revertem em benefício de membros individuais. Portanto, as iniciativas de algumas OSC, de implementar atividades de rendimento em benefício da organização, são legítimas (Topsoe, op.cit.).

global das organizações formais da sociedade civil moçambicana de considerar os fundos de agências de cooperação internacional como a única fonte de financiamento¹⁹⁹.

Nos últimos anos tem-se verificado uma tendência para mobilização alternativa de fundos, sobretudo para ações humanitárias. Essas novas tendências de mobilização de fundos como crowd-funding, apadrinhamento de causas, entre outras, acredita-se poderem vir a constituir em Moçambique uma importante base de financiamento para a ação da sociedade civil em geral e das organizações carentes, em particular. Verifica-se igualmente uma sensibilidade acrescida para ações solidárias por parte da população e dos agentes culturais e do setor privado. Há, por exemplo, muitos casos de voluntariado expressos no trabalho em campanhas de recolha de donativos para o apoio às vítimas de calamidades²⁰⁰.



Figura 5.8. Exercícios de mobilização popular para campanhas solidárias

Como vimos anteriormente, Moçambique ainda não tem uma tradição muito forte de responsabilização social das empresas, salvo alguns exemplos de fundos sociais de grandes empresas como a MOZAL, Chikweti, Fundação ENI. Entretanto, há indicações de que certas OSC recusam a possibilidade de mobilização de recursos a partir desta via alegando medo de

¹⁹⁹ Dados do INE (2006) revelaram que das receitas das OSC formais pouco mais de 70% foram de origem externa, 25% do mercado nacional e apenas 3% foram do Estado.

²⁰⁰ Na sequência das cheias do ano de 2015, que afetaram sobretudo a Zambézia e Tete, este movimento cresceu muito e trouxe consigo novas iniciativas de alguns bancos comerciais que, por intermédio das caixas de ATMs, permitiram à população doar fundos para o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC). As empresas de telefonia móvel, Mcel e a Vodacom, também estão a envolver-se neste novo tipo de engajamento e em muitos locais – supermercados e instituições públicas – estão colocadas caixas para a recolha de donativos em bens (Vide: Estudo de Mapeamento da Sociedade Civil, 2015).

serem “cooptadas”. Mas, olhando para o futuro, talvez possa haver boas oportunidades por explorar, principalmente, no que respeita aos investimentos de empresários de países em que o código de conduta empresarial está em vigor e é respeitado²⁰¹. Para que isso aconteça será necessário que as organizações da sociedade civil disponham de planos estratégicos de desenvolvimento que incluam o uso dos meios de comunicação social para divulgar sua imagem e realizações. Participar, por exemplo, em eventos relevantes para a partilha de experiências, aprendizagem e marketing, promover ações de visibilidade e de branding das OSC, respetivos parceiros e financiadores podem ser estratégias viáveis (Topsoe, op. cit.).

4.2. Networking nacional e internacional

A sociedade civil pode igualmente fortalecer a sua estrutura através da atuação articulada com parceiros externos, isto é, o acesso das organizações nacionais aos mecanismos regionais e internacionais, que existem e que podem potenciar sua capacidade de intervenção no país. Podemos a título de exemplo referir a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, os próprios mecanismos da SADC, organismos das Nações Unidas, da União Africana e da União Europeia e outras organizações da sociedade civil em países da região. Neste plano, as OSC moçambicanas podem reforçar a sua sustentabilidade política que resultará na sua inserção eficaz em espaços públicos onde busquem exercer o controlo social e influência sobre políticas públicas. Como vimos anteriormente, algumas organizações da sociedade civil moçambicana estão integradas em certas redes internacionais mas a maioria ainda não. Portanto, a sustentabilidade política depende sobretudo da capacidade de estabelecer redes nacionais e internacionais que garantam ação conjunta das OSC. A unidade e a visibilidade oferecem proteção e força pelo que as alianças verticais e horizontais são importantes para garantir autonomia, independência, poder de influência e luta contra a cooptação²⁰².

²⁰¹ As OSC precisam de recursos em qualquer país do mundo e a este nível o aspeto jurídico poderá ser importante. Na África do Sul e em muitos outros países do Norte da Europa e do continente Norte-Americano, a relação entre as OSC e o setor empresarial está determinada juridicamente por leis de filantropia, mecenato, etc. que incentivam, e nalguns casos até compelem, de certa forma, o setor privado a apoiar as OSC em troca de benefícios fiscais ou outros. Sem se ter um mecanismo deste tipo em Moçambique, a sociedade civil vai continuar a depender dos doadores internacionais.

²⁰² Apesar da mais-valia do trabalho em rede, subsistem as ameaças anteriormente referidas – a cooptação, a ossificação e o facto de plataformas terem, nalguns casos, tendência de agir como organizações em competição com os seus próprios membros. No entanto, a consciência crescente sobre a importância do trabalho em rede e as dificuldades inerentes a esse processo fundamentam a esperança que esses problemas possam ir sendo ultrapassados à medida que forem sendo detetados (estudo de mapeamento da SC, 2015).

4.3. Pesquisas Científicas e Divulgação da Informação

A terceira área que entendemos poder fortalecer a estrutura da sociedade civil remete para pesquisas, estudos e análises independentes, feitas por parte das OSC como contraponto aos números apresentados pelo governo. É preciso conhecer a realidade e difundir a informação. Este exercício pode contribuir para uma consciência crítica do público, permitindo-o envolver-se em debates esclarecidos sobre diversas questões levantadas pela agenda política, económica e social. Por outro lado, a difusão dos resultados de pesquisas científicas pode contribuir para uma melhor articulação entre as organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais, na luta pelas liberdades substantivas inerentes ao processo de desenvolvimento humano, entre outros eventuais interesses por elas perseguidos.

A capacidade de pesquisa tem vindo a alargar-se às províncias, sendo exemplos as áreas de sobretaxa de repovoamento florestal e do impacto da indústria mineira²⁰³. De facto, verifica-se um reforço notável da ação das OSC a nível da investigação, compilação de evidências e ações de advocacia subsequentes, com resultados visíveis, nomeadamente, no que respeita à produção de legislação e ao apoio às populações rurais na defesa do seu direito à terra²⁰⁴.

As manifestações públicas que têm ocorrido no país e levado a cedência do governo em determinados pontos revelam um sinal positivo da nossa democracia. Contudo, notamos que ainda existe um défice de participação pública e que é urgente estimular e promover o ativismo popular através da realização e divulgação de estudos nessa área.

Os meios de comunicação social, sobretudo, privados têm-se destacado no processo de divulgação de informação e influência na opinião pública. É neste sentido que nossos entrevistados entendem ser importante apoiar os *media* alternativos, através da capacitação dos que existem atualmente e incentivo ao surgimento de mais jornais, mais rádios e quiçá canais alternativos de televisão tanto de âmbito nacional como comunitário²⁰⁵.

²⁰³ Levantamento sobre a Sobretaxa do Repovoamento Florestal, Estudo de Caso: distrito de Mongincual, Rede Temática dos recursos Naturais e Agricultura. PPOSC, Nampula, março de 2012; A Quality Study on the socioeconomic impact of the mining industry in Palma District, Province of Cabo Delgado, AMA, November 2014. Ambos os estudos foram financiados pelo MASC (Estudo de mapeamento da sociedade civil, 2015).

²⁰⁴ Por exemplo, a ação da UNAC e respetivas Uniões Provinciais que resultou, inclusive, na internacionalização de algumas das suas lutas com o envolvimento da sociedade civil de outros países – ProSAVANA; Ação do CTV em Tete e Cabo Delgado e disponibilização de informação à população em geral sobre direitos à terra via rede de paralegais que conta atualmente com 600 elementos (Idem).

²⁰⁵ Ao exaltar os feitos da media moçambicana alguns entrevistados se perguntavam se ela era mesmo o propalado “quarto poder” já que outros a concebiam como “quarto de poder” ou até “quarto do poder”!

Entretanto, existe o desafio das pessoas se convencerem, cada vez mais, de que têm efetivamente poder. Muitos dos nossos entrevistados não acreditam que o cidadão comum tem poder e que a sua intervenção coordenada e articulada em mecanismos adequados pode operar mudanças concretas no sentido do bem-estar para si e para a sociedade em geral.

Em nosso entender, a academia é terreno fértil para fazer nascer, alimentar e desenvolver organizações da sociedade civil, fóruns ou outro tipo de agremiações, que sejam promotores efetivos de estudos e debates no sentido de maior consciência cívica dos moçambicanos no trato das questões tanto públicas como privadas. A democracia sairia reforçada com a resultante pluralidade de agentes e opiniões que estimulassem o debate público de ideias²⁰⁶ em torno de interesses e valores partilhados.

5. Sobre os Valores das OSC Moçambicanas

A dimensão valores no relatório *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* é composta pelas oito sub-dimensões ilustradas e seus respectivos indicadores como apresentamos abaixo:

1. Indicadores da sub-dimensão *democracia*: i) níveis de democracia dentro das organizações da sociedade civil; ii) ações da sociedade civil pela democracia.

2. Indicadores da sub-dimensão *transparência*: i) corrupção dentro da sociedade civil; ii) transparência financeira das organizações da sociedade civil; iii) ações da sociedade civil pela transparência.

3. Indicadores da sub-dimensão *tolerância*: i) tolerância no seio da arena da sociedade civil; ii) ações da sociedade civil pela tolerância.

4. Indicadores da sub-dimensão *não-violência*: i) ações não violentas dentro da sociedade civil; ii) ações da sociedade civil pela paz e não-violência.

5. Indicadores da sub-dimensão *equidade de género*: i) equidade dentro da sociedade civil; ii) práticas de equidade de género na sociedade civil; iii) ações da sociedade civil pela equidade de género.

²⁰⁶ Olhando para a experiência de outros países, o debate social alargado poderá começar pelas universidades – centros de juventude, reflexão, debate e contestação por excelência. É um debate que se quer alargado aos diversos quadrantes da sociedade civil, não só às OSC e seus ativistas, mas às pessoas em geral, não só nas cidades como nas áreas rurais. Naturalmente que num país como Moçambique, com uma sociedade civil emergente, com todo um passado de inexistência de liberdades cívicas e de prática da cidadania, não podemos esperar uma adesão imediata e massiva das populações a um tal debate e teremos que contar com pólos dinamizadores e propagadores da discussão e da participação, daí a ideia das universidades como ponto de partida dinamizador.

6. Indicador da sub-dimensão *erradicação da pobreza*: i) ações da sociedade civil contra pobreza.

7. Indicador da sub-dimensão *sustentabilidade ambiental*: i) ações da sociedade civil pela sustentabilidade ambiental.

8. Indicadores da sub-dimensão *diversidade*: i) equidade na diversidade dentro da sociedade civil; ii) práticas de diversidade na sociedade civil; iii) ações da sociedade civil pela diversidade.

A análise dos dados colhidos através destes indicadores e sua posterior agregação permitiu pontuar as seis sub-dimensões dos valores, obedecendo a lógica das secções anteriores.

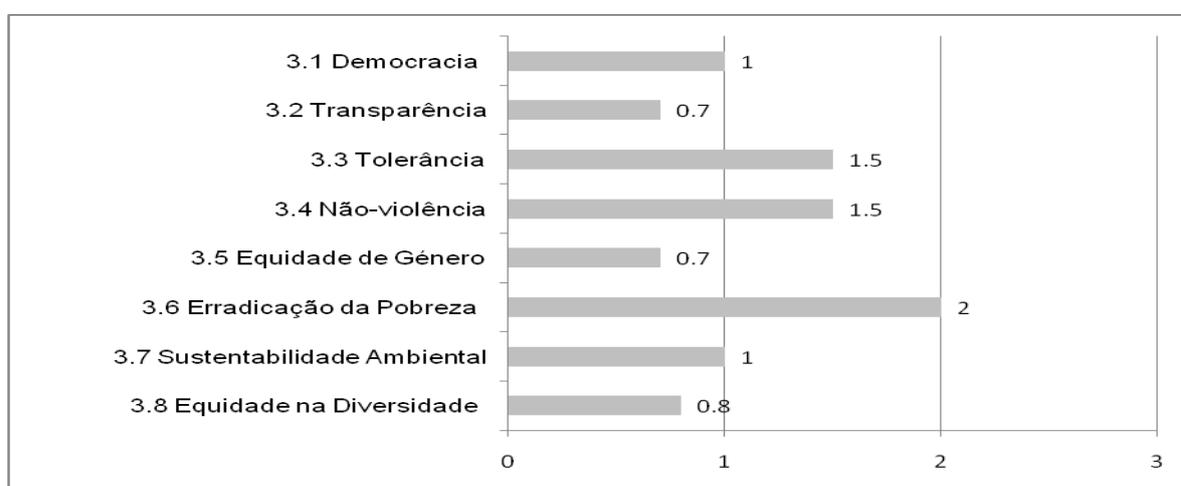


Figura 5.9. Avaliação das sub-dimensões dos valores da sociedade civil

Fonte: Francisco et.al. (2008: 70)

De uma maneira geral, a análise e interpretação dos resultados ilustrados na figura 5.9., entre outros, permitiu ao relatório *Índice da Sociedade Civil em Moçambique* concluir que a sociedade civil moçambicana não pratica nem promove de forma efetiva valores “positivos e de elevada qualidade”. A maior fraqueza identificada entre as oito sub-dimensões incidia nas questões de transparência, equidade de género e equidade na diversidade. Entre as razões da fraca transparência destacaram-se a falta de cultura de prestação de contas; fraca comunicação; fraco domínio/conhecimento dos estatutos e legislação em geral. De acordo com o relatório, o baixo nível de transparência identificado na sociedade civil é sintomática e particularmente importante pois, a noção de transparência associa-se fortemente às normas e valores comungados na sociedade em geral (Francisco *et. al.*, 2008: 83/4).

Concordamos com estas conclusões e, no âmbito da nossa investigação, relacionamos a questão dos valores com a noção de interesses. Nestes termos, entendemos que os interesses

que orientam a ação dos membros das organizações da sociedade civil ou indivíduos em geral e conduzem à adoção destes ou daqueles valores sociais são sempre ambíguos.

Antes de fazerem parte duma organização da sociedade civil os indivíduos pertencem a uma família e outros grupos primários que desde a sua infância os influenciam através do processo de socialização. Assim, dependendo do ambiente, das circunstâncias e dos valores comungados, por um ou outro motivo, quando por alguma razão os indivíduos integram uma organização da sociedade civil nada garante que os interesses formalmente defendidos por ela sejam compatíveis com possíveis interesses particulares de seus membros, dada a ambiguidade entre os interesses que se dizem perseguidos e os que são buscados de facto²⁰⁷.

Levanta-se neste ponto a questão de saber como distinguir interesses “verdadeiros” de interesses “falsos”. A este respeito avaliamos se consideraríamos a posição segundo a qual só os próprios indivíduos podem dizer que interesses perseguem quando desencadeiam uma ação como defenderam alguns dos nossos entrevistados ao afirmarem não haver ninguém que saiba tão bem o que é do seu interesse quanto o próprio visado. Esta posição sugere que se acredite simplesmente naquilo que os indivíduos digam ser seu interesse. Ora, a pergunta que nos colocamos é a de saber se os indivíduos não podem estar equivocados no que pensam e acreditam serem seus interesses.

Avaliamos igualmente a posição dos que afirmam que o interesse é sempre estritamente empírico não havendo outro meio de descobri-lo senão pela observação. Neste caso, se considerarmos a proposição kantiana de que da realidade só podemos captar o *fenómeno* e não o *numeno*, fica por responder até que ponto as observações que fazemos das ações dos indivíduos nos podem levar a captação dos interesses que fundamentalmente perseguem.

Concordamos com Offe e Wiesenthal (1984) no entendimento de que um dos pressupostos básicos da teoria do liberalismo clássico bem como da moderna teoria democrática consiste em afirmar que todas as articulações empíricas de interesse são igualmente “verdadeiras”, isto é, igualmente representativas dos interesses *genuínos* dos atores. Estes pressupostos levantam, no entanto, problemas que apresentamos em seguida.

A noção de interesses “verdadeiros” distintos de interesses “falsos” pode, no quadro daqueles pressupostos, ser excluído do discurso teórico, pois ela se afigura ao mesmo tempo metodologicamente impossível e indesejável por suas implicações presumivelmente

²⁰⁷ Como vimos anteriormente, os indivíduos podem associar-se para realizarem interesses tanto comuns como particulares, altruístas ou egoístas. Ademais, ambientes agónicos conferem à missão e ação das organizações da sociedade civil uma natureza estratégica (Francisco 2010: 56).

“totalitárias” e por ser incapaz de atribuir diferentes graus de validade a articulações de interesses empíricos. Contudo, à luz do princípio da dúvida metódica, aos dados que a nossa pesquisa foi fornecendo não deixámos de tentar verificar a veracidade dos interesses formalmente expressos, tarefa claramente complexa, com cargas subjetivas e sem garantias inequívocas. Neste quadro, nos perguntamos se levaríamos em consideração a ideia que considera qualquer imputação de interesses como inspirada por intenções antidemocráticas, mesmo havendo indicações de que os atores em questão estariam dispostos a aceitá-los como seus interesses manifestos, uma vez despertada a sua atenção para o tema²⁰⁸.

A nossa pesquisa empírica permitiu notar que há situações em que um indivíduo expressa uma ideia que não coincide com o seu interesse pessoal e/ou social seja por causa da ilusão, de imposição externa, distorção por efeito da força, da manipulação, da intimidação ou, pura e simplesmente, por intenção estrategicamente deliberada pelo próprio indivíduo acreditando que isso lhe pode favorecer de alguma maneira²⁰⁹. Além do mais, nos parece evidente que na falta de oportunidade um indivíduo pode não articular o que efetivamente perceberia como sendo o seu interesse real²¹⁰.

Outra perspetiva poderia estipular que a equivalência lógica e metodológica de interesses empíricos e “verdadeiros” é, de facto, contingente à presença de arranjos institucionais que tornam esses desvios improváveis ou insignificantes. Neste ponto, assumir-se-ia que a atuação de mecanismos institucionais eliminaria as distorções, garantindo, portanto, a real equivalência dos dois lados da equação (Offe e Wiesenthal, op.cit.).

Supostamente, tais mecanismos seriam a instituição da cidadania, as liberdades civis e o processo político competitivo. Juntos, garantiriam que nenhuma expressão de interesses se desviaria dos interesses efetivamente percebidos e que nenhum interesse maior permaneceria inarticulado no processo político aberto e competitivo. A esta afirmação hipotética, que reduz a equação conceitual original a uma equação empírica, cuja validade depende de certos arranjos institucionais e de sua efetividade (Idem), podemos responder com dois argumentos baseados nas averiguações realizadas.

²⁰⁸ O dogma aqui parece consistir no que se poderia chamar de positivismo prático, isto é, a crença de que “o interesse de um indivíduo... é simplesmente aquilo que ele diz ser de seu interesse” (Bachrach, 1975; Balbus, 1971). Mas sabemos que na realidade as coisas não se processam tão bem assim.

²⁰⁹ Tratar-se-ia da manipulação estratégica de identidade tratada sociologicamente pela perspetiva dramaturgical do quotidiano em Goffman (1981).

²¹⁰ A experiência das possibilidades que apresentamos pode ser confrontada com posições que ignoram os efeitos distorsivos da força, da manipulação, da intimidação, entre outros.

Primeiro, a dinâmica do intervencionismo e da burocratização estatal; o modo de atuação dos meios de comunicação social; a extensão em que os aparelhos estatais recorrem ao uso da repressão e da intimidação; bem como outros traços estruturais do Estado moçambicano tornaram ineficazes esses “mecanismos democráticos de equacionamento”.

Segundo, mesmo que se aceite o funcionamento e a validade dos “mecanismos democráticos de equacionamento” e, conseqüentemente, se trabalhe com uma definição complacente do que constituiria uma “convergência razoavelmente integrada” (Offe e Wiesenthal, op.cit.), o argumento seria, no máximo, apenas parcialmente válido por estar restringido à esfera da política democrática institucionalizada, sabendo-se que, efetivamente, os interesses são, em larga escala, formados além dos limites dessa esfera.

Evidentemente, os dois argumentos podem ser usados cumulativamente. Porém, se nos limitarmos a uma exploração das implicações desse segundo argumento, encontramos que as esferas da sociedade civil não são constituídas a partir de qualquer princípio do qual se pudesse esperar a convergência entre os interesses empíricos e os verdadeiros. Em outras palavras, não há mecanismo imaginável que possa neutralizar as distorções que levam a uma incongruência entre ambos tipos de interesses e suas conseqüências na dimensão dos valores.

Uma vez que as esferas da política democrática e da sociedade civil não são separadas, mas sim interconectadas pela igual identidade dos indivíduos que desempenham papéis em ambas as esferas, observamos existirem distorções não controladas que se transmitem da esfera da sociedade civil para o interior do plano político e vice-versa²¹¹. Entretanto, apesar da natural dificuldade em distinguir interesses “verdadeiros” dos “equivocados”, verificámos que as organizações da sociedade civil moçambicana ao desencadear processos de luta pela satisfação do que dizem ser do seu interesse, expressam valores, autonomia relativa e lógicas de ação que entendem ser os mais indicados para a realização dos seus objetivos.

6. Lógicas de Ação entre Sociedade Civil, Estado e Agências Doadoras

Como temos vindo a argumentar, no âmbito do processo de formulação e execução de políticas públicas de desenvolvimento humano em Moçambique, certas organizações da sociedade civil observam, para a sua sustentabilidade, uma dependência financeira em relação às agências doadoras da comunidade internacional. Este facto não impede porém possibilidades de exercício da autonomia baseada na capacidade de articulação de diversos

²¹¹ Percepções “falsas” das necessidades e dos interesses, tal como geradas e condicionadas pela vida social tem repercussões substanciais no plano político e no quadro dos valores.

interesses numa lógica de ação coletiva que, quando fundamentada em homologia de dis/posições e objetivos de “bem-estar” comum, pode mobilizar amplo apoio popular e lograr sucesso em disputas públicas contra outros agentes como o governo e as agências doadoras que, eventualmente, defendam interesses contrários aos das organizações da sociedade civil.

Dos resultados obtidos no nosso campo de análise, verificámos tanto no interior de cada associação como entre associações dois planos de ação – o individual e o coletivo. No primeiro plano trata-se da atualização da autonomia individual através da qual membros particulares podem decidir buscar a satisfação de interesses próprios (aqueles que não são partilhados pela coletividade) através da ativação de estratégias de ação isolada, em nome pessoal e na qualidade de cidadãos singulares.

No segundo plano encontra-se o princípio de ação coletiva, segundo o qual na base de uma concertação de interesses divergentes, os membros duma OSC unem seus esforços individuais para atuarem em prol de determinadas causas comuns. Esta união de forças pode envolver outras associações e cidadãos que se identifiquem com tais causas.

Tanto a lógica de ação individual como a lógica de ação coletiva pressupõem exercício da autonomia que, como vimos anteriormente, é sempre relativa e nunca está definitivamente dada. Assim, ela exige uma conquista permanente. Neste quadro, apresenta-se o desafio da *autonomia dependente*²¹², noção que explora, entre outros, a articulação entre as liberdades substantivas individuais e os elos de compromisso social, e não só.

Individual ou coletivamente, as ações das OSC têm sido processadas nas dimensões da *autonomia dependente negativa* e da *autonomia dependente positiva*²¹³ podendo ambas articular variáveis de carácter *egoísta* e/ou *altruísta* de seus ativistas. Tomando o caso da plataforma da sociedade civil (G20), podemos identificar sua autonomia dependente negativa no facto dela precisar do observatório do desenvolvimento para se fazer ouvir e duma Constituição da República que defende sua liberdade de intervenção no espaço público.

Entretanto, quando analisamos, por outro lado, as condições de possibilidade de sua autonomia dependente positiva, verificamos que as organizações da sociedade civil

²¹² A noção de autonomia humana é complexa, uma vez que depende de condições culturais e sociais. Para sermos nós próprios precisamos de aprender uma linguagem, uma cultura, um saber e é preciso que tal cultura seja bastante variada para que possamos fazer a escolha no *stock* das ideias existentes e refletir de maneira autónoma. Portanto, esta autonomia alimenta-se de dependência (Morin, 2008: 96). Na linha de Morin, Pedro Geraldo identifica a noção de autonomia complexa (autonomia dependente) como o primeiro tópico do paradigma da complexidade (Gerlado, s.a.: 64).

²¹³ Elaborámos estas dimensões na sequência da interpretação que fizemos das noções de “liberdade negativa” e de “liberdade positiva” em Isaiah Berlin (op.cit.).

moçambicana sofrem limitações devido a questões organizacionais e financeiras. Resulta daqui a dependência externa e seus condicionalismos. Neste processo, os membros da plataforma G20 desenvolvem estratégias racionais que visam a satisfação de seus interesses, sejam eles de caráter egoísta e/ou altruísta, como vimos mais acima²¹⁴.

Nas lutas que as organizações da sociedade civil moçambicana desencadeiam muito está em jogo. Os equilíbrios a serem estabelecidos entre os interesses públicos e os particulares apresentam a questão de saber de quem são os interesses que pesam mais na balança? A resposta depende em muito de quem exerce maior poder de influência. Assim, a autonomia relativa dos intervenientes na arena pública moçambicana revela desigualdades de poder que condicionam diferentes práticas associativas, ou lógicas de ação coletiva, através das quais tanto as organizações da sociedade civil como o governo e as agências doadoras da comunidade internacional tentam manter ou melhorar suas capacidades de influência.

Uma tendência comum orienta os mais poderosos e os menos poderosos a se juntarem com outros integrantes de suas respectivas categorias sociais a fim de abordarem o conflito de forma organizada e coletiva. No entanto, como anteriormente vimos na análise de Mancur Olson sobre lógicas de ação coletiva, existem grandes probabilidades das relações de poder não sofrerem mudanças dramáticas por essa coletivização do conflito.

De acordo com o autor, a razão é que o poder superior também significa habilidade superior para defender e reproduzir o poder. Os poderosos são menos numerosos, mais dificilmente se dividem uns contra os outros, têm uma visão mais clara do que querem defender e têm maiores recursos para agir concertadamente tal o caso do governo e das agências doadoras em comparação com as organizações da sociedade civil na sua plataforma de intervenção (G20). Esta manifesta desigualdade de capacidades tem implicações no sentido das relações de poder, onde os dois primeiros mais facilmente conseguem impor o seu domínio.

²¹⁴ A dimensão da *autonomia negativa* remete para a possibilidade e capacidade da sociedade civil pensar, imaginar e criar projetos sem impedimentos de ordem legal nem constrangimentos formais; A dimensão da *autonomia positiva* remete para a disponibilidade de recursos necessários para a efetiva implementação de tais projetos livremente pensados, imaginados, criados; A variável *egoísta* da autonomia remete para a luta pela satisfação de interesses particulares dos ativistas com total descaso para a missão e objetivos comuns das OSC em que estão inseridos. O leitmotiv é a emancipação do indivíduo. A variável *altruísta* da autonomia remete para um sentido de responsabilidade social através do qual os membros da organização procuram tomar em consideração nos seus empreendimentos a necessidade de luta pela efetiva expansão e usufruto de liberdades substantivas pelos demais membros da sociedade, sobretudo os mais vulneráveis. Uma dose de componente ética se faz fundamental nesta dimensão pois o leitmotiv é a emancipação da sociedade.

Perante o quadro traçado, possibilidades de mudança nas relações de poder pressupõem uma abordagem estratégica de ação coletiva dos menos poderosos que agregue recursos individuais dos membros das OSC para articular interesses comuns que, superando as particularidades, definem uma identidade comum capaz de contornar os obstáculos à organização efetiva e oferecer oportunidades de sucesso. Isto quer dizer que a plataforma da sociedade civil que se encontra em posição de poder inferior se entender aumentar o seu potencial de mudança terá que procurar fazê-lo por meio de superação dos custos comparativamente mais altos da ação coletiva, através da mudança dos padrões de acordo com os quais esses custos são subjetivamente avaliados dentro da sua própria coletividade.

Somente na medida em que as organizações da sociedade civil conseguirem formar uma identidade coletiva, de acordo com os padrões nos quais os custos de organização estão subjetivamente esvaziados, poderão elas esperar mudar a relação de poder original, caso isso seja do seu interesse. Por outro lado, os que detêm poder relativamente inferior é que mais precisam de agir em termos não individuais, na base de uma noção de identidade coletiva, simultaneamente gerada e pressuposta por suas associações.

A lógica de ação coletiva dos relativamente destituídos de poder difere daquela dos relativamente poderosos, na medida em que a primeira implica um paradoxo que está ausente na segunda – o paradoxo de que seus interesses só podem ser defendidos na medida em que são parcialmente redefinidos. Por isso, as organizações nas quais a ação coletiva dos relativamente destituídos de poder tem lugar precisam sempre de ser construídas de modo que simultaneamente expressem e definam os interesses comuns entre os mais diversificados interesses particulares dos seus membros²¹⁵.

Com base nas elaborações teóricas de Offe e Wiesenhal (op.cit), adaptamos abaixo um esquema do sentido dicotômico das lógicas de ação coletiva que tendem a caracterizar as relações de poder entre a sociedade civil (plataforma G20), o governo e as agências doadoras da comunidade internacional em Moçambique:

1 - Atuação ao nível da *integração sistémica* versus atuação ao nível da *integração social*. A desintegração no primeiro nível, onde se situam, grosso modo, o governo e as agências doadoras, equivale a falhas na sua estrutura orgânica que podem ser rapidamente corrigidas e

²¹⁵ Exploreemos o dilema heterogeneidade versus identidade coletiva. O problema não implica somente a diversidade de posições e interesses que existem entre os atores sociais, mas também a diversidade que existe, por assim dizer, dentro de cada indivíduo. Quanto maiores as OSC, mais necessário se torna para elas achar alguma forma de reconciliar todos ou pelo menos uma parte daqueles conceitos de interesses heterogêneos.

normalmente o são; a desintegração no segundo nível onde se posiciona a plataforma das organizações da sociedade civil significa *conflito*, ausência de consenso e de aceitação, problemas de difícil resolução e que muitas vezes levam ao desânimo e cisões.

2 - Padrão *instrumental-monológico* de ações coletivas contra padrões *dialógicos*. No primeiro padrão, o governo e as agências doadoras quase que exclusivamente agregam e transmitem interesses. Debates sobre seus objetivos ocorrem normalmente ao nível da liderança para posterior transmissão das diretivas traçadas. No segundo padrão, a plataforma das organizações da sociedade civil precisa de se esforçar para desempenhar um papel ativo na definição e transformação dos interesses dos seus inúmeros membros. Neste caso o debate dos seus objetivos precisa de ser, regularmente, estendida às comunidades de base.

3 – Na esteira dos pontos anteriores (pressupostos 1 e 2) verifica-se por parte do governo e das agências doadoras o “exercício do poder efetivo e vinculativo de seus dirigentes” enquanto os representantes das organizações da sociedade civil têm um “poder precário e difuso” que se realiza através da capacidade de mobilização dos demais membros.

Apesar do esquema apontar maiores limitações para as organizações da sociedade civil, esta tem por vezes ativado lógicas de ação coletiva através da qual consegue obter sucessos em disputas públicas contra o governo e as agências doadoras, como o atestamos com exemplos anteriores e voltaremos a apresentar outros casos de sucesso na última secção deste capítulo. Salientamos, enfim, que as lógicas de ação coletiva e a atuação da sociedade civil, do governo e das agências doadoras envolvem sempre os pressupostos da *autonomia dependente*.

7. Relações de Poder, Autonomia Dependente e Impacto na Arena Pública

Análises das relações de poder entre a sociedade civil, o governo e as agências doadoras na arena pública moçambicana revelam que medidas sociológicas de igualdade e desigualdade da autonomia daqueles agentes somente nos fornecem informações na medida em que indicam a distância ou proximidade entre uma realidade social dada e um ideal normativo de igualdade supostamente desejada.

A opinião pública e parte dos nossos entrevistados alimentam o ideal normativo sobre o sentido de autonomia a partir do qual concluem que esta ou aquela organização tem ou não tem, tem mais ou tem menos autonomia nas suas posições e ações. Noutros termos, depreendemos que falar de graus de autonomia/dependência só tem interesse porque remete para uma equação lógica, colocada em termos normativos, cuja substância cognitiva sustenta

a crença de que a sociedade civil, o governo e os doadores deveriam ter igual autonomia²¹⁶. Mas é importante notar que este ideal normativo pode ser completamente desnecessário para agentes que entendam não precisar daquela igualdade para satisfazer seus interesses.

7.1. Interesses em jogo nas relações entre doadores, governo e sociedade civil

No contexto da dependência da ajuda que o país atravessa, quando se discute a questão das políticas públicas de desenvolvimento humano verifica-se que o doador fornece recursos em troca de pacotes de reformas políticas que é suposto tratar o problema enfrentado pelo governo recipiente e pela sociedade civil. O doador, o governo e a sociedade civil mostram-se interessados na análise do impacto das políticas públicas de desenvolvimento, embora as suas relativas posições e motivações possam ser diferentes.

O objetivo do doador na análise do impacto das referidas políticas advém do seu interesse pela eficiência política (por exemplo, tentar corrigir os desequilíbrios macroeconómicos), altruísmo (por exemplo, minimização das manifestações de pobreza absoluta), ou outros interesses de longo prazo (tais como vantagens comerciais e/ou outros ganhos políticos). O interesse do governo deriva do facto do seu eleitorado ser a sua razão de existência (por exemplo, o eleitorado elege o governo e este é financiado para fornecer serviços ao eleitorado/sociedade). E o interesse da sociedade civil advém da necessidade de busca de espaços cívicos de reivindicação de liberdades substantivas.

O doador não está diretamente ligado ou obrigado a prestar contas ao eleitorado moçambicano, enquanto o governo deve prestar contas ao seu eleitorado e ao doador. Se o interesse e a percepção do doador e do eleitorado moçambicano diferem, a lealdade do governo em relação ao doador ou ao eleitorado dependerá de quem exerce mais pressão coerente e sustentada sobre o governo. Se o poder do processo democrático é fraco em relação a profundidade da dependência da ajuda, o governo tenderá a ser mais responsável para os doadores que para o seu próprio eleitorado/sociedade²¹⁷.

Dada a assimetria de informação e a autonomia relativa sobre os recursos (ajuda externa fornecida pelo doador), o controlo do processo político (exercido pelo governo) e a

²¹⁶ Quando não nos prestamos a essa equação normativa e ignoramos os que a defendem ou a atacam, a informação sociológica sobre a autonomia ou falta dela não tem qualquer utilidade. Nestes termos, o que mais conta não é a informação sobre os graus de autonomia como tais, mas as conclusões que tiramos do grau de conformidade ou não entre a realidade sociológica e as pretensões normativas (Cf. Offe e Wiesensthal, *op.cit.*).

²¹⁷ Para mais detalhes sobre abordagens desta natureza, que derivam da teoria do Principal-Agente Vide: Killick, Castel-Branco and Gester (2005); de Renzio and Hanlon (2007); Castel-Branco (2011: 6/7)

capacidade de mobilização pública para protestos contra políticas do governo (que pode ser ativada pela sociedade civil), o doador não pode garantir completamente que o governo, por um lado, e as organizações da sociedade civil, por outro, implementarão as reformas políticas que do ponto de vista do doador são necessárias para alcançar os objetivos perseguidos pelo sistema da ajuda externa.

O governo moçambicano e a sociedade civil pretendem garantir o fluxo da ajuda mas podem ter interesses políticos que diferem daqueles do pacote de reformas políticas promovidas pelo doador. Segue-se que o doador pode parar de financiar o processo das políticas públicas de desenvolvimento quando entender que elas não servem para a satisfação de seus interesses explícitos ou implícitos.

Manipulação dos fluxos quantitativos da ajuda (sanções financeiras e flexibilização de tranches, por exemplo) pode não fornecer incentivos para o governo e a sociedade civil cumprirem com as orientações políticas do doador e suas metas. Por um lado, a assimetria de informação, a autonomia relativa das partes e o controlo do poder num complexo ambiente político faz com que seja muito difícil para o doador decidir acerca das sanções.

Adicionalmente, a manipulação dos fluxos de ajuda não penaliza apenas o governo e as organizações da sociedade civil recipientes que pautem pela falta de cometimento, mas atinge também o povo em geral com a resultante falta de recursos. Este facto pode desencorajar o doador de usar sanções para penalizar ou encorajar aqueles agentes. Ademais, outros interesses diplomáticos, políticos e económicos podem impedir o doador de adotar tais sanções. Podem haver casos de diferenças políticas substanciais entre o doador e os agentes que não podem ser resolvidas com a aplicação de sanções.

Assim, a efetividade das sanções financeiras depende do espaço de manobras que os agentes detêm, que, por sua vez, depende de vários fatores tais como a distância entre as preferências do doador e dos agentes; o cometimento do doador na perseguição dos seus indicadores fulcrais; a vontade, habilidade e a capacidade de advocacia e lobby das organizações da sociedade civil e dos grupos de interesse locais para articular estratégias e fazer pressão a favor ou contra as políticas públicas preferidas pelo doador.

Segue-se que a melhor alternativa é a de garantir que os agentes se identifiquem voluntariamente com as políticas do doador²¹⁸. Noutros termos, até certo grau, os agentes se

²¹⁸ A doutrinação deve, por exemplo, resultar da assistência técnica fornecida pelo doador; ou da educação dos gestores e analistas políticos que trabalham para os agentes, dada a natureza e o conteúdo da economia política e o pensamento das políticas económicas que dominam as escolas em que os funcionários dos agentes são formados, que têm sido escolhidas pelo doador (Castel-Branco, 2011: 7/9).

apropriam dos valores, conceitos e objetivos do doador e passam a agir de forma consentânea. Ownership²¹⁹ ou, no mínimo, appropriation²²⁰ das políticas públicas de desenvolvimento podem assim ser a melhor opção para manter os agentes no reino das preferências do doador independentemente da vontade geral da sociedade²²¹.

Neste prisma, percepções acerca de ownership diferem entre os agentes, dependendo dos interesses perseguidos em cada contexto. Sob a dependência da ajuda, as relações de poder entre os agentes são altamente desiguais e as prioridades concernentes ao desenvolvimento podem diferir substancialmente entre eles. Assim, as estratégias que buscam o ownership podem seguir muitos caminhos diferentes²²², um dos quais envolve a possibilidade dum

²¹⁹ Uma alternativa, a perspectiva heterodoxa, baseada na economia política do desenvolvimento, entende ownership como o resultado das dinâmicas de contestação para a influência sobre a direção do desenvolvimento, suas opções, prioridades, desafios, conexões e oportunidades (em suma, dinâmicas do desenvolvimento). Em outras palavras, os resultados da reforma do setor público, não interessa como ele seja definido, reflete ownership como uma contestação dinâmica para influenciar a direção da reforma. O desenvolvimento económico e social envolve uma permanente disputa pelo ownership das dinâmicas do desenvolvimento, das instituições e das conexões económicas e sociais, tal que o direito para e a natureza social do ownership são uma forte questão em disputa. O que mais interessa no desenvolvimento económico e social não é ownership, por si, mas a interação política e social e conflitos pela influência e conflitos para influenciar as dinâmicas e políticas de desenvolvimento. De facto, como nota Castel-Branco (2011) fora dessas interações políticas e sociais e conflitos pela influência, ownership não significa nada.

²²⁰ A diferença entre ownership e appropriation nem sempre é clara. Na literatura, ownership dos pacotes de reformas políticas sempre refere ao pacote (ideias, interesses, visões, arquiteturas e medidas políticas) pertencentes a agência recipiente. Appropriation pode ser definida como uma forma fraca de ownership desde que esta se refira a adoção pela agência recipiente do pacote de reformas políticas que não foram originadas dentro da agência. Na prática, porém, appropriation pode ser entendida como parte de, ou um passo para um completo ownership. O acervo de literatura sobre o espaço político, por exemplo, considera que a appropriation é a única forma realística de ownership dado que um completo ownership não é possível (Castel-Branco, 2011).

²²¹ A apropriação das políticas do doador pelos agentes garante a possibilidade de manter em dia o programa de reformas, pouco importando o quanto difíceis e impopulares tais políticas podem ser. Portanto, o sucesso (medido pela implementação do pacote de reformas, não pelo seu impacto) depende, em alto grau, do ownership do agente ou, pelo menos, appropriation do programa (Killick, Castel-Branco and Gerster 2005; Castel-Branco, 2011).

²²² Esta perspectiva também tem fortes implicações na avaliação do impacto das políticas de desenvolvimento e suas mudanças. Se existe um conflito e disputa social acerca das opções e direções do desenvolvimento, segue-se que tanto o ownership como as medidas de sucesso são áreas de disputa e conflito. Adicionalmente, a questão de saber se a avaliação focaliza os processos ou resultados (ou os dois), dado que podem estar interrelacionados), existe uma alta questão em disputa sobre que processos ou resultados são considerados para a avaliação. Assim, ownership e sucesso estão ligados na medida em que a natureza social do poder de ownership é uma determinante das opções e direções do desenvolvimento e, obviamente, dos

agente, o mais fraco, expressar a sua autonomia pela aparente não detenção de uma estratégia própria e nem interesse em desenvolver uma²²³.

A preferência do governo em manter altos níveis de fluxo da ajuda externa faz sentido como estratégia de sobrevivência. A qualidade dessa ajuda é de uma importância secundária num ambiente de extensiva e intensiva dependência externa; constantes intervenções de doadores e credores; fraca, fragmentada e desarticulada política pública; e, um grau de competição para acesso ao poder político²²⁴.

Os funcionários do governo sabem que no final do dia os indicadores selecionados pelos doadores são os que mais contam por causa das implicações que têm no fluxo da ajuda, mesmo se eles não são os mais importantes do ponto de vista da política de desenvolvimento das áreas em questão (por exemplo, o caso das passagens automáticas de classe no sistema de educação, anteriormente referido). Independentemente de as intenções serem genuínas ou não este sistema introduz mais rigidez política, estreita os espaços políticos e limita as instituições governamentais e os funcionários de manterem atenção nas questões fundamentais de desenvolvimento (Castel-Branco, 2007; Macamo, 2006).

Entretanto, concordamos com Castel-Branco (2011:44) quando constata que, não há decisão sobre Moçambique que pertence ao domínio do governo que é tomada por agências estrangeiras pois, essas decisões são tomadas pelo governo moçambicano mesmo quando elas significam permitir que as agências estrangeiras decidam no lugar do governo moçambicano. Adicionalmente, que diferença faz a nacionalidade do decisor se, seja ele quem for, a decisão

indicadores do sucesso. As disputas sociais pelo ownership afetam como o sucesso é definido e medido, na mesma medida que a análise do sucesso reflete dinâmicas sociais, económicas e disputas políticas pelo ownership e contribui para legitimar o poder do ownership socialmente estabelecido (Castel-Branco, 2011: 10/2).

²²³ A perspetiva da economia política foi também apresentada, a que liga ownership com a disputa social e conflito para a influência nas dinâmicas do desenvolvimento; daí que, nesta perspetiva ownership não tem nenhum significado real independentemente das dinâmicas das questões do desenvolvimento e seus conflitos. Daí, os governos recipientes, doadores e outros grupos de interesse social não terão apenas diferentes perceções de ownership, mas essas perceções também só farão sentido dentro de interações específicas entre eles num determinado momento dado que eles fazem parte de interações dinâmicas e complexas entre diferentes agentes e disputadas, conflitantes e complementares agendas estratégicas para influenciar a direção da mudança política e do desenvolvimento (Castel-Branco, 2011: 12).

²²⁴ A estratégia básica do governo parece ser a de sobrevivência política através de oferta de serviços sociais, com pouca orientação para as análises sobre os modelos de acumulação económica e social, crescimento, desenvolvimento e dependência. Daí que, as políticas públicas se focalizem na manutenção do fluxo de ajuda em vez de reduzir a dependência de ajuda, tal que o governo adota estratégias com o propósito de maximizar a ajuda (Castel-Branco, 2011; Macamo, 2006).

tomada é precisamente a mesma e baseada em suposições, que são sempre completamente irrelevantes para a resolução dos problemas inerentes ao desenvolvimento humano nacional?

A identidade e propósitos da maior parte das organizações da sociedade civil depende de quem é realmente dono delas, quem as conduz e perante quem elas respondem. O que se segue traça algumas maneiras de perceber estas questões centrais. As forças em ação nas OSC refletem um acréscimo de impulsos externos e internos. Dominantes entre os impulsos externos são as agências de ajuda oficiais e privadas estrangeiras. Embora se vistam de palavras como parceria, a realidade em Moçambique é de hierarquia. Organizações locais da sociedade civil têm sido “contratadas” para realizar certas tarefas que podem ser eventualmente definidas em comum e dentro dum quadro abrangente.

Para manterem seu funcionamento e lograrem sucessos as organizações da sociedade civil têm recebido da parte das agências doadoras recursos para *capacity-building*, geralmente entendido como apoio institucional. Aqui levanta-se imediatamente a questão de saber se o objetivo tem sido o de desenvolver o ambiente da sociedade civil ou somente a capacidade da estrutura duma determinada organização.

Outra questão consiste em saber se o processo de *capacity-building* visa constituir-se num meio ou num fim em si. Noutros termos, buscou-se saber se a capacidade tem sido desenvolvida para que certos programas sejam implementados ou ela tem sido construída de modo a tornar os membros das OSC melhor capacitados para participarem na vida política e económica do país, nos seus próprios termos.

As evidências mostraram que em Moçambique, o termo “apoio institucional” remete em geral para medidas com que se pretende fortalecer o funcionamento interno, particularmente, as habilidades do pessoal das organizações moçambicanas para implementarem projetos, regra geral, definidos pelas agências de ajuda. De acordo com Sogge (op.cit.), o uso do termo “apoio institucional” tem sido levado a sério por certas OSC moçambicanas que querem realmente se tornar mais fortes. Mas notámos que o que tem impulsionado a grande preocupação sobre o apoio institucional são inquietudes da parte dos doadores que as OSC moçambicanas não consigam absorver os fluxos de ajuda de maneira adequada aos requisitos técnicos dos doadores (prestação de contas financeiras, métodos de intervenção) e suas estratégias preferidas como o desenvolvimento rural integrado, a defesa dos direitos políticos, sociais e civis dos indivíduos, entre outros.

O facto é que a não-absorção dos fluxos de ajuda pode pôr em causa as alocações orçamentais anuais e até a própria razão de ser das agências doadoras. Elas também querem ser vistas como estando a cumprir a sua missão, o que significa desembolsar conforme o

calendário. Neste prisma, as OSC podem ativar lógicas de ação para satisfazerem seus interesses ao mesmo tempo que satisfazem os interesses das agências doadoras em se manterem no terreno, facto que denota a relação ambígua entre autonomia e dependência.

7.2. Autonomia e Dependência Estratégica da Sociedade Civil

Como defendemos teoricamente e os dados empíricos têm vindo a corroborar, as organizações da sociedade civil remetem para um processo de luta pela conquista, usufruto e defesa de liberdades em diversos âmbitos da sociedade moçambicana. Esse processo é dinâmico e envolve sempre relações de poder caracterizadas por tensão, conflito, disputa, alianças e negociações em torno de interesses em jogo no campo político. Nele, verificámos que as organizações da sociedade civil têm sempre poder negocial e, portanto, um sentido de autonomia relativa e dependente, na prossecução de estratégias que visam alcançar os seus próprios interesses. Dependendo de seu carácter e da percepção de quem os interpreta, tais interesses podem frustrar, ou não, expectativas criadas por outros membros da sociedade.

Neste prisma, entendemos que todo o processo de autonomia e/ou dependência pressupõe sempre a busca de satisfação de interesses que podem ser coletivos ou individuais, altruístas ou egoístas, emancipatórios ou perversos. Mas como saber se, por exemplo, o interesse de uma organização “dependente” é a busca de mais autonomia? E, por outro lado, não pode haver situações em que organizações “autónomas” prefiram por alguma razão optar pela dependência e subserviência?

A interpretação dos dados pertinentes do nosso campo de análise mostra que os dois são possíveis mesmo que convicções morais aprovem ou desaprovem um ou outro. De igual modo, as duas situações contêm autonomia na medida em que elas pressupõem decisões tomadas e levadas a cabo no sentido da satisfação de interesses, entretanto, re/definidos.

Ao verificarmos que a autonomia das organizações da sociedade civil moçambicana se processa em termos relativos ao enfrentar diversos condicionalismos, confirmamos que a sua observância envolve sempre processos de negociação e consentimento entre as partes, como advertiu Engelhardt (op.cit.). Assim, notamos que, efetivamente, nenhum dos intervenientes na disputa pública pelo poder de decisão escapa às capacidades de influência dos outros e que, nesta linha, a prevalência de determinados interesses em detrimento de outros depende das circunstâncias e do poder de negociação e não da posse de autonomia absoluta.

Uma das questões que se levanta em relação à sociedade civil “organizada” diz respeito à possibilidade de erosão do *ethos* que motiva a participação nessa esfera, particularmente, em contextos moçambicanos onde prevalece um défice de debate, participação e mobilização

social. Noutros termos, pergunta-se até que ponto os membros das organizações da sociedade civil se sentem confortáveis quando atuam em instituições sujeitas a imperativos incongruentes com o *ethos* que, eventualmente, motiva as suas ações?

A resposta a esta questão parece poder ser encontrada no facto de muitos dos fundadores dessas organizações ou seus ativistas pertencerem à elite no poder ou à sua “esfera de clientelismo”, sendo deliberadamente cooptados pelo governo, beneficiando de financiamentos e subsídios diversos e tendo uma relação privilegiada e facilitada com as estruturas do Estado. Este entendimento foi profundamente elaborado pelo ativista social Milissao Nuvunga²²⁵ na longa entrevista que nos concedeu.

Entretanto, vários ativistas de organizações da sociedade civil não cooptadas partilham da opinião de que a sociedade civil precisa de articulações com o governo e com as agências doadoras que operam no país. Neste plano afirmam ser importante saber que a postura das agências internacionais a trabalhar no país depende dos grandes doadores internacionais, que também eles têm os seus próprios objetivos a alcançar em termos de relações de poder e vantagens a tirar da conjuntura internacional (Cf. Monteiro, op.cit.; Nascimento, op.cit.).

Neste quadro de relações de interação entendemos que as organizações da sociedade civil moçambicana têm autonomia mesmo quando decidem consentir com tudo o que as agências doadoras ou outras propõem como agenda²²⁶. Efetivamente, se, como vimos, a autonomia pressupõe graus variados de liberdade negativa e liberdade positiva, nos termos anteriormente definidos, e que a sua efetivação obedece a condicionalismos, processos de negociação e consentimento, então aceitar implementar agenda externa não significa falta de autonomia. Mesmo nas situações em que verificámos a contradição aberta entre posições, decisões e atuações de membros de organizações da sociedade civil nos termos do que se consideraria orientação de “bom senso” ou expectativas de “emancipação social”, o facto é que tal decisão de consentimento com a “agenda externa” em função de interesses e conveniências particulares de determinadas organizações da sociedade civil, ou de seus representantes, constituem uma manifestação do poder de sua autonomia relativa e dependente.

²²⁵ Milissão Nuvunga tem uma vasta experiência na área da sociedade civil, contribuiu na fundação do Observatório Nacional da Pobreza/Desenvolvimento e da Plataforma da sociedade civil (G20) e até a atualidade tem trabalhado com diversas organizações da sociedade civil moçambicana e não só.

²²⁶ Cf. Castel-Branco (2011)

7.3. Autonomia da Sociedade Civil no Processo de Desenvolvimento Humano

Na prossecução de seus objetivos as organizações da sociedade civil desenvolvem estratégias de ação coletiva que se enquadram no que entendemos designar como teoria sociológica de sentido de oportunidade (TSSO)²²⁷. Esta envolve escolhas racionais que permitem tanto a garantia de sua sobrevivência quanto a satisfação de seus interesses.

A compreensão teórica do sentido de oportunidade permitiu observar a submissão “voluntária” das organizações da sociedade civil às formas políticas e condições socioeconómicas disponíveis e úteis para a satisfação de seus interesses. A este respeito procurámos dar uma explicação sobre as condições contextuais e os mecanismos causais que incentivam práticas organizacionais com pendor oportunista. Na linha de Offe e Wiesenthal (op.cit.), analisámos tais práticas em três dimensões – a *substantiva*, a *temporal* e a *social*.

A dimensão substantiva opera a inversão da relação entre meios e fins, que leva a um engrandecimento dos meios institucionalizados, ou de outros meios imediatamente acessíveis, e à sua atuação como mecanismo de filtragem seletiva dos objetivos e princípios organizacionais. Tal situação se verifica quando, por exemplo, o governo moçambicano, as agências doadoras da comunidade internacional e certas organizações da sociedade civil concebem o observatório de desenvolvimento e a institucionalização da participação cívica como fins por si mesmos e deixam de encará-los como simplesmente meios para exigir mudanças efetivas de políticas rumo ao desenvolvimento humano.

A dimensão temporal opera a sucessão dos vínculos entre as perspectivas de curto e longo prazo. A prioridade é dada às realizações imediatas e de curto prazo, enquanto oportunidades e consequências futuras são ignoradas ou negligenciadas. Como vimos no capítulo anterior, quando interpelamos a visão patrimonialista no observatório de desenvolvimento, a racionalidade política e cívica de vários intervenientes na arena pública moçambicana pressupõe o usufruto pessoal, rápido e ganancioso de bens e serviços com total descaso para projetos de bem-estar social a longo prazo, que exigem maior solidariedade e cooperação alicerçadas na ética de responsabilidade pública.

A dimensão social opera a sobrevalorização dos critérios quantitativos de mobilização de ativistas em detrimento de critérios qualitativos tais como a formação e a expressão de identidades coletivas. Essa ênfase em critérios quantitativos pode assumir a forma de *maximização* (o máximo de mobilização possível, tendo em vista o sucesso nas marchas

²²⁷ TSSO é alteração eufemística que fizemos à designação “teoria sociológica do oportunismo”, elaborada por Offe e Wiesenthal (1984:103/11), que nos parece carregar um tom pejorativo das escolhas racionais.

reivindicativas) ou de *exclusão tática* (busca somente dos especificamente afetados por algum conflito ou problema particular). Esta orientação quantitativa impede a clarificação de identidades nos conflitos de interesse, facto que limita condições de possibilidade de conjugação de esforços baseados na noção de homologia de dis/posição em busca de liberdades nos termos que configuram nossa problemática e argumento central.

As três dimensões citadas consubstanciam um modelo segundo o qual o sentido de oportunidade da ação coletiva parece ser solução a um só tempo racional e instável para o dilema “sobrevivência vs êxito” que muitas OSC moçambicanas enfrentam.

Certos ativistas adotam uma estratégia de sobrevivência da organização o mais independente possível da motivação, da solidariedade e da disposição de agir dos membros. Eles buscam sua sobrevivência sacrificando garantias internas, em função das quais a organização depende dos seus membros. Noutros termos, a organização procura obter o máximo de apoio e reconhecimento institucional externos em detrimento da força interna. Assim, para substituir garantias de sobrevivência internas pelas externas, a organização tem de adotar práticas que descrevemos como os elementos constituintes da TSSO. Por exemplo, o apoio externo somente pode ser adquirido se a organização não puser em questão as formas politicamente estabelecidas e não criar desconfiança quanto a seus objetivos a longo prazo.

Esta solução oportunista contém, no entanto, um dilema: a independência relativa da organização no concernente à “vontade de agir” dos seus membros é alcançada e garantias internas são substituídas por externas. Ora, neste plano, a organização passa a não ter capacidade para resistir às tentativas de retirada do suporte externo bem como dos estatutos institucionais e legais que lhe são proporcionados a partir do exterior. Em outras palavras, a própria organização se torna incapaz de *garantir as garantias* (Cf. Offe e Wiesenthal, op.cit.).

Visto que seria ingénuo supor que tais suportes externos poderiam tornar-se eternos e irreversíveis uma vez estabelecidos, surge o problema de como eles poderiam ser continuamente reforçados já que a organização passa a estar imediatamente exposta a condicionalismos políticos que afetam o seu *status* e, com isso, suas probabilidades de sobrevivência. Nesta situação, querendo manter os apoios institucionais de modo a poder sobreviver, a organização avança para um comportamento “cooptado”.

Mais uma vez, a contradição entre “sobrevivência” e “êxito” se faz presente. A sobrevivência continua sendo garantida somente se certas reivindicações forem parcial ou totalmente sacrificadas. Todavia, a decisão sobre as reivindicações a serem sacrificadas dependerá dos valores e interesses partilhados pelos representantes, dirigentes, ativistas entre outros membros efetivos das organizações da sociedade civil implicadas.

Resultados do nosso trabalho de investigação teórica e empírica revelam outrossim a existência de organizações da sociedade civil que, não obstante os diversos constrangimentos mencionados, fazem uso da autonomia que dispõem para romper com as ligações que fragilizam o sentido da sua intervenção, estabelecem novas parcerias com redes e plataformas da sociedade civil que, fundamentadas em homologias de dis/posições, respeito mútuo e ética de responsabilidade pública, desencadeiam ações que contribuem para o desenvolvimento humano como conquista, usufruto e expansão de liberdades substantivas. Com base no estudo de mapeamento da sociedade civil em Moçambique (2015) sintetizamos em seguida dez “êxitos” resultantes de tais ações da sociedade civil na arena pública moçambicana:

i) **A Aprovação da Nova Lei da Família** (Lei 10/2004 de 25 de agosto) resultou de uma ação de âmbito nacional protagonizada pela sociedade civil. O processo iniciou com a Marcha Mundial das mulheres em 2000 que questionava as desigualdades nas relações de poder entre mulheres e homens na esfera familiar e na esfera pública, mais concretamente no acesso aos recursos sociais, económicos e políticos. A iniciativa envolveu o Fórum Mulher, WLSA, MULEIDE, Associação das Mulheres de Carreira Jurídica que usaram como estratégias de luta a apresentação de um anteprojeto de lei, lobby e advocacia junto de decisores no Parlamento, nos ministérios e na Presidência da República.

ii) **A Aprovação da Lei contra a violência doméstica** (Lei 21/2009 de 21 de julho) resultou de uma ação de âmbito nacional iniciada pela sociedade civil no ano de 2000 com o objetivo de lutar contra a violência de género e a falta de legislação específica sobre violência doméstica contra as mulheres. Destacou-se nesta ação um grupo de organizações da sociedade civil liderado pelo Fórum Mulher. Associações que lutam pelos direitos das mulheres de nível local deram um importante contributo fornecendo documentação de casos de violência e apoiando na divulgação do Projeto de Lei. Foi criado um movimento pela aprovação daquela lei que usou, entre outras estratégias de luta na arena pública, a pressão sobre o Parlamento, debates públicos, lobbies e advocacia bem-sucedidas.

iii) **A Aprovação da Lei de Direito à Informação** (Lei 34/2014 de 26 de novembro) resultou da luta desencadeada pela sociedade civil no ano de 2005. A ação de âmbito nacional reivindicava a liberdade de expressão e acesso à informação. MISA Moçambique, FORCOM, CESC, governos provinciais, ONG nacionais e diversos cidadãos envolveram-se na formulação da proposta de Lei e sua entrega na Assembleia da República. Foram realizados encontros informais com parlamentares; envio de cartas solicitando a aprovação da Lei para cada um dos 250 deputados; concertos musicais; tomadas de posição públicas; seminários e debates que lograram os efeitos desejados.

iv) **Campanhas de advocacia de OSC para a publicação pelo Governo dos contratos da indústria extrativa.** Com iniciou em Maputo no ano de 2007 esta ação contestava a falta de transparência nos contratos de exploração dos recursos naturais. A Plataforma das OSC sobre os recursos naturais e indústria extrativa usou como estratégias de luta a publicação de artigos; debates e seminários; campanhas, lobby e advocacia. O governo cedeu e anunciou no dia 3 de dezembro de 2013 o início da publicação dos contratos de exploração dos recursos naturais.

v) **Lei de Minas (20/2014 de 18 de agosto).** Esta lei tem como objeto “o uso e aproveitamento dos recursos minerais em harmonia com as melhores e mais seguras práticas minerais, socioambientais e de transparência visando desenvolvimento sustentável e captação de receitas para o Estado”. Para a sua aprovação contou a pressão de organizações da sociedade civil como o CIP, WLSA e programa AGIR. As ações de advocacia realizadas fundamentaram-se em estudos que demonstravam que a adjudicação das licenças mineiras era feita duma forma pouco criteriosa, agravando os riscos de corrupção e exploração insustentável dos recursos minerais. Nos seus argumentos bem-sucedidos as OSC recorreram a exemplos de boas práticas realizadas em outros países com indústria extrativa.

vi) **Lei de Petróleos (21/2014 de 18 de agosto).** A sociedade civil (tendo como principais protagonistas o CIP, WLSA e AGIR) desempenhou um papel importante na aprovação desta Lei. A sua posição foi fundamentada com estudos que revelavam a prevalência do interesse das grandes empresas petrolíferas sobre os interesses do setor privado nacional; a falta de transparência da Lei precedente; os conflitos de interesses decorrentes das adjudicações realizadas. Assim, a sociedade civil exigia que, no âmbito da Lei aprovada, as empresas nacionais/locais passassem a ser incluídas nas parcerias; fossem realizados concursos públicos com regras internacionalmente aceites; fossem buscados meios para diminuir os riscos de corrupção adotando padrões de controlo do Banco Mundial e outras agências internacionais que financiam atividades de pesquisa na área de hidrocarbonetos e minas.

vii) **Campanha internacional – Atingidos pela Vale.** Esta ação teve início no ano de 2011 e visava o direito à terra. Organizações da sociedade civil como Justiça Ambiental, Casa Embondeiro, Associação de Assistência Jurídica a Comunidades, Ação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais organizaram manifestações públicas que contaram com o testemunho dos reassentados em diversos debates. A Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais e Indústria Extrativa produziu estudos e pesquisas sobre os efeitos dos reassentamentos, a contribuição da indústria extrativa na economia e as consequências dos benefícios fiscais por parte dos megaprojetos. O uso estratégico dos resultados desses estudos e pesquisas em seminários e workshops públicos aliado aos movimentos de contestação

popular criaram uma forte pressão junto do governo que foi obrigado a prestar atenção para o assunto. Neste contexto, foi aprovado o regulamento dos reassentamentos das comunidades afetadas pela indústria extrativa e a Lei do Regime de Tributação das Atividades Mineiras.

viii) **Campanha contra a promulgação das “Leis sobre regalias dos ex-chefes de Estado e deputados”**. Este ação de âmbito nacional mas com repercussão internacional teve início em maio de 2014 e contestava as regras de reforma e regalias para ex-chefes de Estado e deputados. A FORCOM, CESC, Fórum Mulher, JOINT, Liga dos Direitos Humanos e CIP coordenaram a campanha que teve imensa adesão popular. Foram elaborados dois estudos de análise do impacto do aumento das regalias e benesses dos deputados (um sob ponto de vista económico e outro na perspetiva social); dois posicionamentos de reivindicação da sociedade civil; quatro conferências de imprensa; marcha pacífica. A matéria foi colocada na agenda pública internacional tendo se realizado uma grande marcha em Cabo Verde, protagonizada pelas OSC homólogas das moçambicanas. Como resultado da pressão o então Presidente da República não promulgou a lei que a devolveu ao Parlamento para sua revisão tendo em conta o teor dos protestos públicos. Posteriormente foi aprovada e promulgada uma versão alterada da lei que prevê menos regalias e benesses do que as contempladas na primeira versão.

ix) **Lei de Probidade Pública** (16/2012 de 14 de agosto). O CIP e outras organizações da sociedade civil participaram ativamente no processo de elaboração desta Lei. Ela estabelece as bases e o regime jurídico a cumprir pelos servidores públicos tendo em conta a moralidade pública e o respeito pelo património público. Após a elaboração, a sociedade civil lutou pela sua aprovação e implementação. Com efeito, o CIP, em parceria com os media independentes, divulgou informação sobre as figuras públicas (deputados) que se encontravam em situação de incompatibilidade e eventual conflito de interesses. Esta denúncia levou algumas figuras públicas à renunciar cargos e prerrogativas que não estão previstas na letra da Lei.

x) **Campanha contra discriminação na proposta do Novo Código Penal**. Esta ação de âmbito nacional foi desencadeada pela sociedade civil nos primórdios do ano de 2014. Ela tinha como objetivo a promoção da proteção legislativa dos direitos da criança e de género. A iniciativa foi lançada pela plataforma da sociedade civil para a revisão do Código Penal e contou com a WLSA e o Fórum Mulher na coordenação das atividades. Como estratégias de luta foram promovidos debates na arena pública, fez-se uma enorme mobilização popular e foi proposta uma revisão dos artigos discriminatórios no anteprojeto do Código Penal²²⁸. Como

²²⁸ A revisão do Código Penal moçambicano, no ano de 2014, envolveu várias organizações da sociedade civil – WLSA, Fórum Mulher, ActionAid, AMUDEIA, AMMCJ, Lambda, Rede HOPEM e Muleide – que

resultado dessa intervenção da sociedade civil o artigo 223 da proposta de revisão do Código Penal que previa o casamento entre a vítima e o violador; o artigo relativo a criminalização da mendicância e do adultério foram todos excluídos do Código Penal aprovado.



Figura 5.10. Campanha contra a discriminação no Código Penal moçambicano

Estas e outras evidências teóricas e empíricas que apresentamos ao longo do relatório sustentam a tese de que, não obstante a dependência da ajuda externa, entre outros diversos constrangimentos, as organizações da sociedade civil dispõem duma autonomia relativa e, quando assim o entendem, usam-na para satisfazer seus interesses de emancipação social, entre outros, inerentes ao processo de desenvolvimento humano em Moçambique.

trabalharam em rede desde a base até ao nível nacional, ao regional e internacional (consultando, por exemplo, parceiros na África do Sul). Estas OSC e seus parceiros criaram *task forces* de leitura e interpretação crítica do projeto de lei do Código Penal que estava na Assembleia da República para aprovação. Após tal trabalho de leitura do documento e auscultação das comunidades, as OSC consideraram que o projeto de lei tinha cinco lacunas nos aspetos de proteção das vítimas de violência doméstica e dos direitos das mulheres e das crianças. O *task force* liderado pela Lambda mobilizou a sociedade civil para a inclusão da expressão “orientação sexual” na letra do artigo 234, que tipifica o crime de discriminação. Vários outros *task forces* deram inputs nas suas respetivas áreas (mulheres, direitos humanos, criança, violência sexual) e o facto de se juntar os esforços baseados em conhecimentos específicos criou uma capacidade de advocacia muito forte. Encontradas as fragilidades no anteprojecto de lei do Código Penal, as OSC iniciaram uma grande campanha junto dos parlamentares para que as cinco lacunas fossem retificadas. O Parlamento aprovou a Lei de base de proteção da criança; formulou e aprovou a Lei contra a violência doméstica e fez a revisão de parte das lacunas que tinham sido identificadas pelas OSC no anteprojecto de lei do Código Penal (Topsoe, op.cit.).

CONCLUSÃO

A conjuntura internacional que condicionou o estabelecimento da democracia multipartidária em Moçambique, nos anos 1990, criou oportunidade e meios necessários para a proliferação de organizações da sociedade civil que, vocacionadas em diversos assuntos, procuram participar no processo de desenvolvimento humano visando a defesa de seus interesses.

Este novo contexto teve lugar com a abolição do regime monopartidário que vigorou desde a independência, em 1975, e que limitava a criação de organizações da sociedade civil não-alinhadas com as diretrizes do Partido-Estado. Noutros termos, foi com o fim do regime autoritário de partido único, resultante em boa parte da pressão da comunidade internacional, que se lograram as liberdades democráticas que o país vive atualmente.

Entretanto, a atuação das organizações da sociedade civil moçambicana tem sido alvo de imensos debates onde, regra geral, são criticadas alegando-se que suas organizações não têm autonomia por, entre outros fatores, dependerem fundamentalmente do financiamento do sistema da ajuda externa que condiciona o desembolso dos fundos ao cumprimento das doutrinas das agências doadoras da comunidade internacional.

Discordamos com parte significativa desta posição na medida em que existem muitas organizações da sociedade civil moçambicana que não dependem do sistema da ajuda externa para desenvolverem suas atividades e outras que, mesmo dependendo daquele financiamento, não deixam de atuar com suficiente autonomia para contrariar, por vezes, interesses particulares de outros intervenientes na arena pública moçambicana como, por exemplo, o governo e as agências doadoras da comunidade internacional.

Na linha deste entendimento, o objetivo do nosso trabalho de investigação consistiu na demonstração em termos teóricos e empíricos que, não obstante o fator dependência da ajuda externa entre outros constrangimentos inerentes ao contexto de pobreza que o país atravessa, a sociedade civil moçambicana tem autonomia que permite a satisfação de seus interesses na arena pública, seja discordando ou concordando com a orientação de outros intervenientes como as instituições do governo moçambicano e/ou da comunidade internacional. Daqui decorreu a leitura alternativa que fizemos sobre a questão da autonomia e da dependência da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique.

O estudo incidiu sobre as *relações de poder que se estabelecem entre a sociedade civil, o governo e os parceiros de cooperação internacional envolvidos no processo de tomada de decisões na arena pública*. Neste plano, nos colocámos a questão de saber *por que razões e em que medida as organizações da sociedade civil são autónomas ou dependentes no processo de intervenção cívica para o desenvolvimento humano em Moçambique?* Para o

tratamento desta questão abrimos três linhas de análise que nos permitiram i) debater o entendimento do conceito de sociedade civil, seus contornos teóricos e alcance analítico desde o contexto de seu surgimento; ii) verificar a tipologia das organizações da sociedade civil, suas lógicas de ação e capacidade de defesa de seus interesses na arena pública; e iii) averiguar o sentido de autonomia e de dependência que se estabelece entre as organizações da sociedade civil, as agências doadoras da comunidade internacional e os órgãos do governo envolvidos no processo de políticas públicas de combate à pobreza em Moçambique.

Adotámos para a nossa investigação o *approach* sociológico do campo político e o articulámos com perspectivas da filosofia política e o enfoque da economia política que ligam autonomia (ownership) com a disputa social pela influência das dinâmicas do desenvolvimento humano como processo de conquista, usufruto e expansão de liberdades substantivas. Neste quadro teórico, verificámos que as organizações da sociedade civil, o governo e as agências doadoras da comunidade internacional têm diferentes percepções de autonomia que só fazem sentido quando analisadas dentro do contexto político, económico e sociocultural onde eles desenvolvem suas relações de poder.

O estudo contou com três premissas. Na primeira afirmamos que a sociedade civil é um conceito que remete para a luta pela conquista, usufruto e defesa das liberdades individuais e/ou coletivas nos mais diversificados âmbitos como o social, o político e o económico, entre outros. Esse processo é dinâmico e envolve relações de poder caracterizadas por tensão, conflito, disputa, alianças e negociações em torno de interesses em jogo na arena pública. Nela, as organizações da sociedade civil têm poder negocial e, portanto, um sentido de autonomia na prossecução de estratégias que visam alcançar seus próprios interesses. Tais interesses podem ser ou não coincidentes com os de outros membros da sociedade civil ou da sociedade em geral, do governo e das agências doadoras da comunidade internacional.

Na segunda entendemos que as afirmações segundo as quais a sociedade civil moçambicana não tem autonomia reduzem ou não captam o alcance analítico do conceito de autonomia. Quando se sabe que a autonomia é sempre relativa e enfrenta diversos condicionalismos seja no plano material, das leis naturais, convenções sociais, entre outros, percebe-se que a sua observância remete para graus variáveis que resultam de processos de negociação e consentimento entre as partes envolvidas. Nestes termos, nenhum dos intervenientes em processos dinâmicos de disputa pelo poder de decisão na arena pública escapa às capacidades de influência dos outros. Assim, a prevalência dos interesses de um grupo em relação a outros depende das circunstâncias e do poder de negociação e não da posse de autonomia absoluta.

Na sequência das anteriores, a terceira e última premissa defende que todas as organizações da sociedade civil têm autonomia mesmo quando decidem implementar as doutrinas dos seus financiadores externos, do governo ou de outros eventuais agentes. Efetivamente, se a autonomia pressupõe graus variados de liberdade negativa e liberdade positiva, e se a sua realização enfrenta condicionalismos, processos de negociação e consentimento, então, aceitar implementar “doutrina externa” não significa falta de autonomia. Mesmo que suas posições, decisões e atuações entrem em contradição com expectativas de outrem, o facto é que em termos teórico-conceptuais aceitar implementar esta ou aquela doutrina em função de interesses e conveniências particulares de determinadas organizações da sociedade civil, ou de seus representantes, constitui uma manifestação do poder de sua autonomia.

Tendo em conta a questão que nos colocámos e na sequência das premissas expostas, argumentamos que, no processo de participação cívica em prol da conquista, usufruto e expansão de liberdades substantivas inerentes ao conceito de desenvolvimento humano, certas organizações da sociedade civil observam para sustentabilidade das suas ações de intervenção pública uma dependência financeira em relação ao sistema de ajuda externa. Este facto não impede, porém, possibilidades de exercício de *autonomia* baseada na capacidade de articulação de interesses comuns numa lógica de ação coletiva que, quando fundamentada em *homologia de dis/posições*, *respeito mútuo* e *ética de responsabilidade pública*, consegue mobilizar apoio popular e materializar seus objetivos contrariando por vezes interesses de outros agentes como o governo e parceiros de cooperação internacional.

Em termos metodológicos, o estudo contemplou três fases interligadas. A primeira consistiu na pesquisa bibliográfica, cuja revisão da literatura enriqueceu o nosso quadro teórico e permitiu a elaboração do projeto de investigação que nos conduziu à pesquisa empírica. Nesta segunda fase realizámos entrevistas exploratórias através das quais delimitamos o campo de análise – a Cidade de Maputo no contexto do regime da democracia multipartidária estabelecida oficialmente pela Constituição da República de Moçambique no ano de 1990.

O universo de estudo foi constituído por diversas organizações da sociedade civil, particular incidência para as associações de “tipo religioso” e associações de “tipo político” que perfazem, segundo o censo nacional, mais de três quartos da população alvo. Para definição das unidades amostrais usámos a técnica de *amostragem intencional* do método não probabilístico que se afigurou pertinente para a realização do estudo.

Elaborámos e administrámos entrevistas semiestruturadas em diferentes fases, onde buscámos informação necessária para a testagem das nossas premissas e a satisfação dos objetivos do trabalho. Após a conclusão da recolha dos dados pertinentes, efetuámos a análise

de conteúdo e a elaboração do relatório. Todo o aparato utilizado na construção dos dispositivos de recolha de informação e posteriormente da análise, interpretação e discussão dos resultados baseou-se no exercício da interdisciplinaridade e da triangulação teórica, técnica e metodológica. Apresentamos em seguida notas conclusivas sobre cada um dos cinco capítulos que consubstanciam a tese.

O primeiro capítulo tratou da contextualização da sociedade civil em Moçambique tendo em conta os fatores que propiciaram a sua emergência e promoção. Evidências teóricas e empíricas revelaram que o sistema de ajuda externa jogou um papel fundamental no processo da transição democrática que estabeleceu o quadro de liberdades de expressão, associação e participação cívica indispensável para a intervenção pública da sociedade civil. Fizemos um levantamento de catorze tipos de organizações da sociedade civil que operam no país, grande parte das quais se localiza fora das cidades, não têm financiamento nem visibilidade pública apesar de serem fundamentais na luta pelo bem-estar de seus membros e comunidades.

Se a relação entre ajuda externa e transição democrática em Moçambique não é polémica, o mesmo não se pode dizer sobre a relação que se pretende estabelecer entre ajuda externa, democracia e desenvolvimento. Aqui levantou-se a questão de saber se o país precisa da democracia para se desenvolver ou do desenvolvimento para se democratizar. Não colhemos consenso sobre a matéria. Entretanto, defendemos uma posição intermédia que acautela uma relação de reforço mútuo entre democracia e desenvolvimento com recurso a uma equação equilibrada entre o mercado (liberalismo económico) e o Estado (nacionalismo económico).

Neste prisma, ao contrário das exigências do liberalismo económico, afirmamos que para a realização do desenvolvimento humano em Moçambique torna-se necessário um Estado desenvolvimentista que ultrapasse a mera função de regulador do mercado. E ao contrário do nacionalismo económico que vigorou no período pós-independência, entendemos que, para maior legitimidade, credibilidade e eficácia, o Estado desenvolvimentista precisa de ser democrático e munido de governantes que cultivam a ética de responsabilidade pública. Esta base constitui uma condição necessária para a mobilização da sociedade civil, dos cidadãos e de outros agentes fundamentais no processo de cooperação para o desenvolvimento.

Enfim, no debate sobre o processo de cooperação para o desenvolvimento notou-se que o insucesso registado no país pode ser explicado pelos relapsos do modelo de cooperação vigente, que se baseia em dois pressupostos equivocados. No primeiro trata-se da crença de que é possível simplesmente ignorar as capacidades locais e substituí-las por sistemas de desenvolvimento produzidos em outros contextos, isto é, uma forma de desenvolvimento como substituição em vez de desenvolvimento como transformação. O segundo pressuposto

tem a ver com o facto de muitas agências doadoras da comunidade internacional entenderem que devem controlar todo o processo, mas retórica e publicamente afirmarem que os recetores da ajuda são seus “parceiros de cooperação”. A este respeito concluímos que os moçambicanos precisam de analisar criticamente os pressupostos da cooperação que vigoram no sistema da ajuda externa, assumir protagonismo, dinamizar as organizações da sociedade civil e usar a arena pública para debater objetivamente as condições de possibilidade do seu desenvolvimento humano, recorrendo em primeiro plano às capacidades endógenas.

O segundo capítulo buscou conceptualizar e operacionalizar a sociedade civil. Nele discorremos com pormenor as principais abordagens teóricas sobre o conceito de sociedade civil desde o contexto do seu surgimento até a sua apropriação na África subsaariana incluindo Moçambique. Vários estudos teóricos e empíricos foram realizados por diversos autores em diferentes realidades tendo chegado a conclusão de que o conceito de sociedade civil não só era aplicável aos contextos africanos como também se afigurava incontornável para a análise da relação entre o Estado e a sociedade no processo de desenvolvimento.

Foram apresentadas sete questões-chave sobre a natureza da sociedade civil que surgem do seu tratamento na história da filosofia política e que nos ajudaram a identificar possíveis elementos de averiguação empírica. A primeira consistiu em saber quem desempenha as funções da sociedade civil e como eles adquirem esses papéis; a segunda buscou interesses e motivações dos que desempenham as funções da sociedade civil e como tais interesses e motivações se relacionavam com sua racionalidade política; a terceira verificou como a sociedade civil transpunha os domínios da sociedade e do governo na prática; a quarta averiguou as práticas da sociedade civil institucionalizadas em termos de poder, limites, obrigações, e como tal institucionalização se relacionava com os processos em si; a quinta observou as circunstâncias em que a sociedade civil se forma, consolida ou dissolve; a penúltima incidiu sobre os modelos de consenso, conflito e divisão que ocorrem dentro da sociedade civil e/ou dentro das organizações constituintes; a sétima e última questão analisou a interação entre o governo, a sociedade civil e a comunidade internacional.

Entre outros resultados importantes notámos que em diversos países africanos as organizações da sociedade civil estabeleciam uma espécie de ponte entre a sociedade em geral e o governo, procurando a harmonização dos respetivos objetivos. A literatura da filosofia política sugeriu numerosas alternativas, não necessária e mutuamente antitéticas, meios através dos quais esta função chave era desempenhada. Estes incluem a sociedade civil como, *inter alia*, para-choque contra o governo e a sociedade; corretor entre governo e sociedade; símbolo do real fixador de normas; agente de mudança; regulador do processo de participação

cívica; integrador de grupos que articulam interesses políticos num processo viável para a sua concretização; representante de interesses particulares. Em suma, os estudos empíricos expostos ao longo do capítulo demonstraram que o conceito de sociedade civil é passível de operacionalização em contextos não ocidentais como os africanos, e que tal exercício levantava questões práticas e de capital importância para a análise das relações entre o governo (Estado), a comunidade internacional e as organizações da sociedade civil que se envolvem no processo de conquista de liberdades substantivas na arena pública.

O terceiro capítulo problematizou com particular incidência estudos como os de Patrick Chabal que afirmam, expeditamente, que a sociedade civil na África contemporânea não passa de uma ilusão na medida em que, por depender da ajuda externa, não possui qualquer autonomia. Para contrariarmos tal posição e sustentarmos o argumento segundo o qual, mesmo dependendo da ajuda externa as organizações da sociedade civil possuem autonomia que a efetivam na arena pública com vista a satisfação de seus interesses, expusemos sete evidências empíricas, nomeadamente, a dinâmica de organizações da sociedade civil sul-africana, zimbabweana, zambiana, malawiana, tswana, angolana e moçambicana que lograram sucessos em situações de disputa pública contra interesses defendidos pelo governo e algumas agências da comunidade internacional.

Autores e ativistas sociais dos países mencionados afirmaram que, não obstante os constrangimentos resultantes do desafio de contraposição ao poder político governante, desde o iniciou do processo de transição democrática foram realizadas conquistas nas áreas dos Direitos Humanos que precisam de ser consolidadas pela sociedade civil, e cidadãos em geral, através de mais exigências públicas por liberdades substantivas. Este exercício cívico é deveras importante para a abertura de espaços e a limitação da possibilidade sempre iminente de alguns governos pautarem pela regressão para regimes autoritários. No caso de Moçambique, foram arrolados vários exemplos de protagonismo de organizações da sociedade civil que resultaram em importantes transformações sociais, políticas e económicas.

Numa secção particular apresentámos o impacto das intervenções públicas de organizações da sociedade civil de “tipo religioso” (Conselho Cristão de Moçambique e Plataforma Inter-religiosa para a Governação Participativa) e de “tipo político” (União Nacional dos Camponeses e Grupo Moçambicano da Dívida) no processo de desenvolvimento humano. Estas organizações reconheceram que precisam e têm recebido financiamento externo, mas só quando este não vem acompanhado de condicionalismos contrários às suas missões. Noutros termos, elas têm salvaguardado a sua autonomia através da seleção, entre os potenciais

doadores, daquelas agências que se compadecem com seus valores e interesses. Esta postura faz com que nem sempre consigam financiamento para os projetos que elaboram.

O quarto capítulo analisou os contornos da intervenção das organizações da sociedade civil no observatório da pobreza/desenvolvimento, fórum constituído para o tratamento tripartido (governo, agências doadoras e sociedade civil) das políticas públicas de desenvolvimento que, na linha do *Poverty Reduction Strategic Paper* recomendado pelo Banco Mundial e FMI, tomaram em Moçambique o nome de Planos de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Fontes primárias e secundárias consultadas, sem deixarem de apontar diversas limitações da sociedade civil moçambicana, foram unânimes em reconhecer que ela constituía um elemento importante no processo de democratização do país.

O envolvimento da sociedade civil no primeiro Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I, 2001-2005) foi fraco e disperso. Entretanto, com o estabelecimento do observatório da pobreza/desenvolvimento no ano de 2003 a sociedade civil estabeleceu uma plataforma denominada G20 que passou a participar regularmente naquele fórum público. Os resultados dos seus relatórios anuais da pobreza eram uma alternativa aos dados do governo sobre a situação da pobreza no país. Nestes termos, o segundo Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II, 2006-2009) contou com um contributo mais estruturado da plataforma da sociedade civil (G20). Entre os anos 2009 e 2010 a plataforma G20 enfrentou problemas internos que implicaram na sua limitada e desarticulada participação no processo de elaboração do Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP, 2011-2014).

Se por um lado, o caráter consultivo do observatório da pobreza/desenvolvimento não garantia que as contribuições das organizações da sociedade civil seriam acauteladas pelo governo no processo de implementação daquelas políticas públicas, por outro lado o fórum abria espaço para a sociedade civil fazer exigências, lobbies e advocacia no âmbito da monitoria e avaliação das mesmas. Assim, apesar de certas limitações que os observatórios da pobreza/desenvolvimento enfrentam as suas sessões preparatórias e plenárias constituem um espaço na arena pública moçambicana com potencial cívico a ser aproveitado.

Entretanto, o histórico dos observatórios da pobreza/desenvolvimento revela a sua instrumentalização pelos três principais agentes que nele atuam – o governo, os parceiros de cooperação internacional e os representantes das organizações da sociedade civil. Em nosso entender, tal instrumentalização constitui uma extensão da visão patrimonialista do Estado. Da mesma maneira que o Estado é visto como “propriedade privada” dos detentores do poder, o observatório é assumido pelos governantes como um fórum onde devem simplesmente informar que decisões tomaram com vista ao combate à pobreza que aflige os moçambicanos.

E fazem-no com o beneplácito dos representantes da sociedade civil e dos parceiros de cooperação internacional, que não contestam o sistema vigente por partilharem da mesma racionalidade política com os governantes. Este quadro proporciona oportunidades para a realização de interesses particulares daqueles intervenientes. Sempre que tais interesses são salvaguardados parece que nada mais importa, nem a observância das regras estabelecidas para a realização das sessões dos observatórios. Por exemplo, na XVI Sessão Plenária do observatório do desenvolvimento nacional ocorrida em maio de 2015, o governo violou completamente o guião de orientação dos observatórios mas isso não constituiu problema.

Os observadores que esperavam uma espécie de *walk out* dos representantes das organizações da sociedade civil face àquela postura do governo foram surpreendidos pelo facto daqueles atropelos às regras estabelecidas não terem abalado a sessão plenária. O governo discursou sem sobressaltos, o representante da plataforma da sociedade civil seguiu o exemplo e a representante dos parceiros de cooperação internacional também. Houve aplausos, as habituais congratulações de parte a parte, um debate infrutífero e as tradicionais promessas de reforço das parcerias e do trabalho conjunto.

Ao contrário da linha de raciocínio de Chabal e que é comum na opinião pública moçambicana, defendemos que este quadro de acontecimentos revela, outrossim, autonomia dos representantes das organizações da sociedade civil que, contra possibilidades existentes e expectativas de “emancipação” que lhe são dirigidas, comungam da racionalidade política dos governantes e, em nome de interesses inconfessos, subscrevem processos públicos que não resultam no bem-estar geral. Ademais, para escamotear suas responsabilidades no atual quadro de pobreza no país, é-lhes conveniente deixar que a opinião pública cultive a falsa imagem de que, por serem dependentes do sistema da ajuda externa e lidarem com governantes algo autoritários, as organizações da sociedade civil não têm autonomia.

O quinto e último capítulo tratou do debate sobre o envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique e averiguou o sentido da autonomia e da dependência presente nas relações de poder que se estabelecem entre as organizações da sociedade civil, o governo e os parceiros de cooperação internacional, tanto em espaços formais quanto informais da arena pública nacional.

Concebemos o desenvolvimento humano como um fenómeno social total e fizemos a sua análise com base no paradigma da complexidade. Articulámos o plano comunitário com o nacional e o global, na medida em que eles se interpenetram e estabelecem relações de interdependência. Nesses planos destacámos como principais intervenientes do processo de desenvolvimento humano a sociedade civil, o Estado e a comunidade internacional.

Dado o contexto da globalização porque o mundo atravessa, tanto a sociedade civil como o Estado precisam de se relacionar com o plano internacional a partir de parceiros de cooperação. Neste processo entendemos afigurar-se fundamental para a realização do desenvolvimento humano o respeito mútuo alicerçado na ética de responsabilidade pública.

Os preceitos éticos uma vez estabelecidos afetam o comportamento dos indivíduos nos âmbitos sociais, políticos e económicos onde se fundamentam os princípios da trilogia que combina o “ser mais” com o “ter mais” e o “fazer mais”. Neste prisma, o desenvolvimento humano não é outra coisa senão o bem-estar “das” pessoas, “pelas” pessoas e “para” as pessoas. Trata-se aqui do desenvolvimento como investimento no potencial humano nos domínios da educação, saúde, alimentação, habitação, emprego, arte e cultura com o objetivo último de permitir que as pessoas desfrutem do bem-estar nos seus próprios termos.

O ambiente da sociedade civil moçambicana é caracterizado por uma democracia deficiente agravada pelo quadro de pobreza generalizada, constrangimentos sociais, políticos e económicos, que constituem um verdadeiro desafio. A estrutura da maior parte das suas organizações é fraca devido a falta de recursos financeiros, materiais e humanos. Esta situação pode ser resolvida através da promoção da responsabilidade social das empresas, ativação de redes nacionais e internacionais, envolvimento em pesquisas científicas e divulgação da informação. Verificou-se igualmente a necessidade de cultivar valores como a transparência, prestação de contas e solidariedade mútua.

Nas lutas pela satisfação de interesses na arena pública moçambicana os des/equilíbrios estabelecidos entre os intervenientes e seus interesses públicos ou particulares apresentam a questão de saber de quem são os interesses que pesam mais na balança. A resposta tem dependido em muito de quem exerce maior poder de influência. Assim, a autonomia relativa dos intervenientes na arena pública moçambicana revela desigualdades de poder que condicionam diferentes práticas associativas, ou lógicas de ação coletiva, através das quais tanto as organizações da sociedade civil como o governo e as agências doadoras da comunidade internacional tentam manter ou melhorar suas capacidades de influência.

Uma tendência comum orienta cada uma das partes a mobilizar integrantes de suas respetivas categorias sociais a fim de abordarem a disputa pública de forma organizada e coletiva. No entanto, normalmente, as relações de poder não sofrem mudanças dramáticas por essa coletivização da disputa na arena pública. A razão é que os agentes com poder superior têm mais habilidade para defender e reproduzir a sua condição. Os poderosos são menos numerosos, dificilmente se dividem uns contra os outros, têm uma visão mais clara do que querem defender e dispõem de maiores recursos para agir concertadamente tal o caso do

governo e das agências doadoras em comparação com as organizações da sociedade civil na sua plataforma de intervenção pública (G20). Esta manifesta desigualdade de capacidades tem implicações no sentido das relações de poder, onde os dois primeiros agentes mais teórica e facilmente conseguem impor o seu domínio e respetivos interesses.

Perante o quadro traçado, possibilidades de mudança nas relações de poder pressupõem uma abordagem estratégica de ação coletiva dos membros das organizações da sociedade civil que agregue recursos individuais para articular interesses comuns que, superando as particularidades, definem uma identidade comum capaz de contornar os obstáculos à organização efetiva e oferecer oportunidades de sucesso. Noutros termos, a plataforma da sociedade civil, que se encontra em posição de poder inferior, se entender aumentar o seu potencial de mudança terá que procurar fazê-lo por meio da superação dos custos comparativamente mais altos da ação coletiva, através da mudança dos padrões de acordo com os quais esses custos são subjetivamente avaliados dentro da sua própria coletividade. Somente na medida em que a plataforma conseguir formar uma identidade coletiva, de acordo com os padrões nos quais os custos de organização estão subjetivamente esvaziados, poderá esperar mudar a relação de poder original, caso isso seja do seu interesse.

A lógica de ação coletiva da plataforma das organizações da sociedade civil difere daquela do governo e das agências doadoras, na medida em que a primeira implica um paradoxo que está ausente nas ações das últimas, o paradoxo de que seus interesses só podem ser defendidos na medida em que são parcialmente redefinidos. Assim, ao nível da plataforma, as organizações da sociedade civil relativamente destituídas de poder precisam de uma articulação que permita simultaneamente definir e expressar os interesses comuns entre os mais diversificados interesses particulares dos seus membros.

Sob a dependência da ajuda, as relações de poder entre os agentes são altamente desiguais e as prioridades concernentes ao desenvolvimento podem diferir substancialmente entre eles. Neste quadro, as estratégias de expressão da autonomia podem seguir muitos caminhos diferentes, um dos quais envolve a possibilidade de algumas organizações da sociedade civil expressarem a sua autonomia através da decisão de abdicar da busca de uma estratégia própria.

Verificámos igualmente que as agências internacionais a trabalhar em Maputo dependem das orientações das suas fontes originais de financiamento que estabelecem os objetivos a serem perseguidos. Estes são normalmente traçados em termos de políticas de ajuda ao desenvolvimento cujos termos de processamento variam ao longo do tempo não só consoante as doutrinas em voga, mas também em função das relações de poder que se estabelecem na conjuntura internacional tendo em conta a geoestratégia dos recursos minerais, entre outros.

Notámos aqui complexas relações de interdependência que expressam o conceito de *autonomia dependente* entre as agências doadoras da comunidade internacional, o governo e as organizações da sociedade civil. Nestas últimas situam-se as organizações que Chabal critica, as que satisfazem seus interesses optando por ser subservientes das agências doadoras da comunidade internacional e/ou preferindo colaborar com o governo como “cooptadas”.

Análises das relações de poder entre a sociedade civil, o governo e as agências doadoras na arena pública moçambicana revelam que medidas sociológicas de igualdade e desigualdade da autonomia daqueles agentes somente nos fornecem informações na medida em que indicam a distância ou proximidade entre uma realidade social dada e um ideal normativo de igualdade supostamente desejado. Efetivamente, a opinião pública e parte dos nossos entrevistados alimentam o ideal normativo sobre o sentido de autonomia a partir do qual concluem que esta ou aquela organização tem ou não tem, tem mais ou tem menos autonomia nas suas posições. Noutros termos, depreendemos que falar de graus de autonomia/dependência só tem interesse porque remete para uma equação lógica colocada em termos normativos, cuja substância cognitiva sustenta a crença de que a sociedade civil, o governo e os doadores deveriam ter igual autonomia. Mas, como vimos, é importante notar que tal ideal não é partilhado por agentes que entendem não precisar daquela igualdade para satisfazer seus interesses.

Na busca de seus interesses as organizações da sociedade civil desenvolvem estratégias de ação coletiva que se enquadram no que designámos como teoria sociológica de sentido de oportunidade. Esta envolve escolhas racionais que permitem tanto a garantia de sua sobrevivência quanto a satisfação dos objetivos definidos. Noutros termos, a compreensão teórica do sentido de oportunidade permitiu observar a submissão “voluntária” das organizações da sociedade civil às formas políticas e condições socioeconómicas disponíveis e úteis para a realização daqueles interesses. Neste plano notámos condições contextuais que incentivam práticas caracterizadas em três dimensões – a *substantiva*, a *temporal* e a *social*.

Na dimensão substantiva as práticas organizacionais confundem meios e fins, o que leva a um engrandecimento dos meios institucionalizados a ponto de serem considerados como fins. Tal situação se verifica quando, por exemplo, o governo moçambicano, as agências doadoras da comunidade internacional e certas organizações da sociedade civil concebem os observatórios de desenvolvimento e a institucionalização da participação cívica como fins por si mesmos e deixam de encará-los como simplesmente meios para exigir mudanças efetivas de políticas rumo ao desenvolvimento humano.

A dimensão temporal opera a sucessão dos vínculos entre as perspectivas de curto e longo prazo. A prioridade é dada às realizações imediatas e de curto prazo, enquanto oportunidades

e consequências futuras são ignoradas ou negligenciadas. Tal acontece quando a racionalidade política de vários intervenientes busca o usufruto pessoal, rápido e ganancioso de bens e serviços com total descaso para projetos de bem-estar social a longo prazo, que exigem maior solidariedade e cooperação alicerçadas na ética de responsabilidade pública.

A dimensão social opera a sobrevalorização dos critérios quantitativos de mobilização de ativistas em detrimento de critérios qualitativos tais como a formação e a expressão de identidades coletivas. Orientações quantitativas desta natureza impedem a clarificação e constituição de identidades de interesses em disputa pública, facto que limita condições de possibilidade de conjugação de esforços baseados na noção de *homologia de dis/posições*, nos termos que configuram nossa problemática e argumento central.

As três dimensões citadas consubstanciam um modelo segundo o qual o sentido de oportunidade da ação coletiva parece ser solução a um só tempo racional e instável para o dilema “sobrevivência vs êxito” que muitas organizações da sociedade civil moçambicana enfrentam. Certos representantes adotam uma estratégia de “sobrevivência” da organização o mais independente possível da motivação, da solidariedade e da “disposição de agir” dos membros. Neste plano, procuram obter o máximo de apoio e reconhecimento externos.

Para substituir garantias de sobrevivência internas pelas externas, a organização tem de adotar práticas constituintes da teoria sociológica do sentido de oportunidade. Por exemplo, o apoio externo somente pode ser adquirido se a organização não se configurar inoportuna ou impertinente questionando o “politicamente correto” e criando desconfiança quanto a seus reais objetivos na arena pública. Esta solução contém, no entanto, um dilema: quando a autonomia relativa da organização face à “vontade de agir” dos seus membros é alcançada e garantias internas substituídas por externas, a organização passa a não ter capacidade para resistir às tentativas de retirada do suporte externo bem como dos estatutos institucionais e legais que lhe são proporcionados a partir do exterior. Em outras palavras, a própria organização se torna incapaz de *garantir as garantias externas*.

Visto que seria ingénuo supor que tais suportes externos poderiam tornar-se eternos e irreversíveis, uma vez estabelecidos, surge o problema de como eles poderiam ser continuamente reforçados, já que a organização passou a estar diretamente exposta a “condicionalismos políticos” que afetam o seu estatuto e, com isso, suas probabilidades de sobrevivência. Nesta situação, para manter os “apoios políticos” necessários à sua sobrevivência, a organização tem que atualizar o comportamento “cooperativo”. Mais uma vez, a contradição entre “sobrevivência” e “êxito” se faz presente. A sobrevivência continua sendo garantida somente se certas reivindicações forem parcial ou totalmente sacrificadas.

Entretanto, a opção pelo caráter de reivindicações a serem sacrificadas dependerá dos valores éticos e do sentido de responsabilidade pública cultivados. Confirmando a nossa tese, evidências empíricas revelaram a existência de organizações da sociedade civil que, não obstante a dependência externa entre outros diversos constrangimentos mencionados, fazem uso da sua autonomia relativa, rompem com ligações que limitam sua emancipação, estabelecem novas parcerias fundamentadas em *homologias de dis/posições*²²⁹, respeito mútuo, ética de responsabilidade pública e influenciam assim o processo de desenvolvimento humano expresso no plano da conquista, usufruto e expansão de liberdades substantivas.

²²⁹ Realçamos na linha do raciocínio de Bourdieu (op.cit.) que esta possibilidade de rutura no plano das relações de poder está no facto de que, na base das *homologias de posição* (e de *disposição*) no interior do campo político, se podem instaurar *alianças* mais ou menos duradoiras e sempre com fundamento em possíveis mal-entendidos mais ou menos conscientes. A *homologia de dis/posição* entre, por exemplo, alguns intelectuais e os simples membros de organizações da sociedade civil (referimo-nos àqueles intelectuais que ocupam no seio do campo do poder político e económico estabelecido, isto é, em relação aos “poderosos”, posições homólogas das que são ocupadas pelos segundos no espaço social tomado no seu conjunto) está na origem de uma aliança ambígua, na qual tais intelectuais, “dominados entre os dominantes”, oferecem aos dominados (membros comuns da sociedade civil), mediante uma espécie de desvio do capital cultural acumulado, os meios necessários para definirem objetivamente sua visão do mundo e a representação de seus interesses numa teoria explícita e em instrumentos de representação institucionalizados, tais como tecnologias sociais de mobilização, lobby, manifestações, entre outros, indispensáveis para uma disputa com maiores probabilidades de sucesso contra os mais poderosos na arena pública.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahansson, Hans & Anders Nilsson (1994), *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento durante o Período 1974-1992*, Maputo, Cegraf.
- Abreu, Cesaltina (2008), “A Sociedade Civil em Angola e os seus Desafios Internos e Externos, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Abutudu, M. (2004), “Reflections on early 21st century Africa”, em Adesida O & Oteh A. (eds.), *African Voices, African Visions*, Uppsala, The Nordic Africa Institutet.
- Adalima, José (2009), “Espaços Criados ou Inventados? Uma Análise da Participação em Moçambique”, *Economia, Política e Desenvolvimento*, 1, (1), pp. 53-68
- Adalima, José & Adriano Nuvunga (s.a.), “Participação da Sociedade Civil na Elaboração do Plano de Ação para a Redução da Pobreza – PARP (2010-2014)”, *Relatório Final*, Maputo, Grupo Informal de Governação.
- Adalima, José (2008), “As Dinâmicas da Ajuda Privada Externa na Democratização de Moçambique”, em Nicholas Awortwi e Adriano Nuvunga (ed.), *Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*, Maputo, Ciedima.
- Adam, Yussuf e Humberto Coimbra (1997), “Messias Modernos Procuram Novos Lázarus: ONGs em Moçambique – que Parcerias para Eliminar a Pobreza?”, em David Sogge (org.), *Moçambique: Perspetivas sobre a Ajuda e o Setor Civil*, Amsterdão, GdM.
- Adam, Yussuf, Humberto Coimbra e Dan Owen (1995), *A Pobreza em Moçambique. Um Estudo Participativo sobre a Pobreza*, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane.
- Adedeji, Adebayo (1994), “An Alternative for Africa”, *Journal of Democracy*, 5, (4), pp. 119-132.
- Adedeji, Adebayo (1993), *Africa Within the World*, London, Zed Books.
- Adejumobi, S. (2006), “Governance and Poverty Reduction in Africa: A Critique of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)”, Paper presented to the *Inter-Regional Conference on Social Welfare Regimes in Comparative Perspectives*, University of Texas, US (April).
- AfriMAP e Open Society Initiative for Southern Africa (2009), *Moçambique: Democracia e Participação Política*, Johannesburg, Open Society Institute Network.
- Ake, Claude (2000), *The Feasibility of Democracy in Africa*, Dakar, Codesria Books.
- Ake, Claude (1996a), *Democracy and Development in Africa*, Washington D.C., The Brookings Institute.
- Ake, Claude (1996b), *Is Africa Democratizing?*, Lagos, Malthouse Press.
- Ake, Claude (1995), “The Democratization of Disempowerment in Africa”, em Jochen Hippler (ed.), *The Democratization of Disempowerment: The Problem of Democracy in the Third World*, Amsterdão, Pluto Press, London and Transnational Institute (TNI).
- Ake, Claude (1994), *Democratization of Disempowerment in Africa*, Lagos, Malthouse Press.
- Ake, Claude (1993), “The Unique Case of African Democracy”, *International Affairs*, 60, (2), pp. 219-224, London, The Royal Institute of International Affairs.
- Ake, Claude (1991), “Rethinking African Democracy”, *Journal of Democracy*, 2, (1), pp. 30-54.
- Alexander, Jeffrey (1998), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, London, SAGE Publications.
- Amaral, Maria (2003), “Sociedade Civil”, em António Martins (Org), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.

- Amaro, Rogério Roque (1990), “Desenvolvimento e Injustiça Estrutural”, em *Communio*, 7, (5), pp. 448-459.
- Apter, David (1987), *Rethinking Development: Modernization, Dependence and Post-Modern Politics*, Newbury Park, Beverly Hills, Londres e Nova Deli, Sage Publications.
- Araújo, Manuel De e Raúl Chambote (2009), “Civil Society and Development in Mozambique”, em Nuno Vidal e Patrick Chabal, *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies. Angola and its Neighbours – South Africa, Namibia, Mozambique, Democratic Republic of Congo and Zimbabwe*, Luanda & Lisbon, Media XXI & Firmanento.
- Arendt, Hannah (1987), *A Condição Humana*, São Paulo, Forense.
- Aristóteles (1998), *Política*, Lisboa, Vega.
- Arndt, Channing et. al. (2006), *Aid and Development: The Mozambican Case. Discussion Paper*, Maputo, Ministry of Planing and Development.
- Awortwi, Nicholas e Adriano Nuvunga (Ed.)(2008), *Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*, Maputo, Ciedima.
- Axworthy, Thomas (1992), “Democracy and Development: Luxury or Necessity”, em Kenneth Bauzon (ed.), *Development and Democratization in the Third World: Myths, Hopes, and Realities*, Washington, Filadélfia, Londres, Crane Russak, Taylor & Francis.
- Azarya, Victor (1994), “Civil Society and Disengagement in Africa”, in John Haberson, Donald Rothchild e Naomi Chazan (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publishes, Boulder.
- Bachrach, P. (1975), “Interest Participation and Democratic Theory”, em J. R. Pennock e J. W. Chapman (eds.), *Participation and Politics*, New York, Everton Press.
- Balbus, I. (1971), “The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis”, *Politics and Society*, 1, pp. 151-177.
- Balule, Badala (2008), “Sociedade Civil e Poder Político no Botswana”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Bartoli, Henri (1999), *Repensar o Desenvolvimento. Acabar com a Pobreza*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Batley, R., L. Bjørnstad e A. Cumbi (2006), “Evaluation of General Budget Support – Mozambique Country Report”, *General Budget Support: A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, Maputo, s.n., May 2006.
- Bauzon, Keneth (1992), “Democratization in the Third World – Mithy or Reality”, em Kenneth Bauzon (ed.), *Development and Democratization in the Third World: Myths, Hopes, and Realities*, Washington, Filadélfia, Londres, Crane Russak, Taylor & Francis.
- Bayart, Jean-François (1992), *The State in Africa: The Politics of the Belly*, New York, Longman.
- Bellucci, Stefano (2002), *Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique*, Paris, UNESCO/MOST Discussion Papers n° 56.
- Benevides, Maria (1991), *A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*, São Paulo, Ática.
- Berger, Guy (1992), *Social and Rural Development in the Third World*, Cambridge University Press.
- Berger, Peter e Thomas Luckmann (2010), *A Construção Social da Realidade*, 3ª Edição, Lisboa, Dinalivro.
- Berlin, Isaiah (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press.

- Bobbio, Norberto (2004), *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Bobbio, Norberto (1994), *O Conceito de Sociedade Civil*, Rio de Janeiro, Graal.
- Bobbio, Norberto (1991), *Il Futuro della Democrazia*, Turim, Einaudi.
- BOBBIO, Norberto et. al., 1986, *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Boni, Luís de (2003), “A Sociedade Civil em Guilherme de Ockham”, In: Martins, António (org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Boudon, Raymond (1990), *O Lugar da Desordem*, Lisboa, Gradiva.
- Bourdieu, Pierre (1989), *O Poder Simbólico*, 2ª Edição, Lisboa, DIFEL.
- Bratton, Michael (1994), *Civil Society and Political Transition in Africa*, IDR Reports, Vol. 11, Nº 6, 1994, Boston, Institute for Development Research.
- Bratton, Michael (1989), “Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa”, *World Politics* 41 (3), 407-429.
- Brito, Luís de (2016), *2014 – Um Inquérito sobre Abstenção*. Relatório de Investigação nº 5, Maputo, IESE.
- Brito, Luís de et. al. (2015), *Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012)*, Maputo, Cadernos IESE nº 14P/2015, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_cad14.pdf (acedido:13/05/2016)
- Brito, Luís et. al. (org.)(2010), *Desafios para Moçambique*, Maputo, IESE.
- Brito, Luís de (2008), *Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique*, Discussion Paper nº 04/2008, Maputo, Coleção de Discussion Papers do IESE.
- Browne, Stephen (1999), *Beyond Aid: From Patronage to Patnership*, Aldershot, Ashgate.
- Burns, Danny, Robin Hambleton e Paul Hoggett (1994), *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire e Londres, Macmillan Press Ltd.
- Cabaço, J.L. (1995), “A Longa Estrada da Democracia Moçambicana”, em Brazão Mazula (ed.), *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, Elo Gráfica.
- Cabrita, João (2001), *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Cahen, Michel (1994), “Mazambique, Historique Géopolitique d’un Pays sans Nation”, *Lusotopie*, (1-2), Paris, L’Harmattan, pp. 213-265.
- Cahen, Michel (1987), *Mozambique. La Révolution Implosée*, Paris, L’Harmattan.
- Calderisi, Robert (2007), *The Trouble with Africa. Why Foreign Aid Isn’t Working*, USA, Palgrave Macmillan.
- Calhoun, Craig (1993), “Civil Society and the Public Sphere”, *Public Culture*, 5, (3), pp. 267-280.
- Callaghy, Thomas (1994), “Civil Society, Democracy, and Economic Change in Africa: A Dissenting Opinion About Resurgent Societies”, in John Haberson, Donald Rothchild e Naomi Chazan (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publishes, Boulder.
- Calundungo, Sérgio (2008), “A Sociedade Civil, a Política e a Erradicação da Pobreza em Angola: Duas Perspetivas em Confronto”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Cardoso, F. e E. Faletto (1979), *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Carothers, Thomas and Marina Ottaway (Eds.)(2000), *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D.C., The Carnegie Endowment for International Peace.

- Carothers, Thomas (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington D.C., The Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas (1999), *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion – Introduction*, Washington D.C., The Carnegie Endowment for International Peace.
- Castel-Branco, Carlos (2011), *Dependência da Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. Contribuição para um Debate de Economia Política*, Maputo, IESE.
- Castel-Branco, Carlos (2008), *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View*, Maputo, IESE.
- Castel-Branco, Carlos (1995), “Opções Económicas de Moçambique 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas”, em Brazão Mazula (ed.), *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, Elo Gráfica.
- Castel-Branco, Carlos (1994), “Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas”, em Carlos Castel-Branco (Org.), *Perspetivas Económicas*, Maputo, UEM – Faculdade de Economia.
- Centre for Civil Society (s.a.), *Definition of Civil Society*, disponível em http://www.centroedelstein.org.br/PDF/Report/ccs_london.htm (acedido a 21/05/16)
- Chabal, Patrick (2009), “Political Transitions and Civil Society in Africa”, em Nuno Vidal e Patrick Chabal, *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies. Angola and its Neighbours – South Africa, Namibia, Mozambique, Democratic Republic of Congo and Zimbabwe*, Luanda & Lisbon, Media XXI & Firmanento.
- Chabal, Patrick e Jean-Pascal Daloz (1999), *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Currey.
- Chalita, Gabriel (2003), *Os Dez Mandamentos da Ética*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- Chambers, Robert (1995), *Desenvolvimento Rural: Fazer dos Últimos os Primeiros*, Luanda, ADRA – Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente.
- Chan, Stephen e Moisés Venâncio (1998), *War and Peace in Mozambique*, London, Macmillan Press.
- Chang, Há-Joon (2003), *Chutando a Escada: a Estratégia de Desenvolvimento em Perspetiva Histórica*, São Paulo, UNESP.
- Chazan, N. (1988), “Africa’s Democratic Challenge: Strengthening Civil Society and the State”, *World Policy Journal*, pp. 279-307.
- Chiconela, J. (2004), *Estimativas e Perfil da Pobreza em Moçambique. Relatório de Discussão P 3*. Direção Nacional de Estudos e Análise de Políticas, Ministério da Planificação de Desenvolvimento, Maputo.
- Chilundo, Arlindo (1997), *Os Primórdios do Movimento Associativo em Moçambique*, Maputo, AHM – Arquivo N. 21.
- Chiroro, Bertha (2008), “The Political and Economic Consequences of Aiding Democracy in Africa”, em Khabele Matlosa et. al. (Eds.), *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*, Johannesburg, EISA, Global Print.
- Chopra, Deepak (1997), *As Sete Leis Espirituais do Sucesso*, Lisboa, Editorial Presença.
- Comiche, Eneas (2001), *Da Adesão ao Grupo BAD e às Instituições de Bretton Woods. Consequências. A Experiência de Moçambique*, Maputo, AMECON.
- Cortês, Edson (2010), “*Mais de (quase) o mesmo: o Apoio Direto ao Orçamento e a Apropriação dos Bens Públicos em Moçambique*”, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISTE-IUL.

- Costy, Alexander (2000), *From Civil War to Civil Society?: Aid, NGOs and Hegemonic Construction in Mozambique*, Toronto, University of Toronto/UMI Dissertation Services (Tese de Doutorado).
- Cramer, C., Stein, H. and Weeks, J. (2006), “Ownership and Donorship: Analytical Issues and a Tanzanian Case Study. *Journal of Contemporary African Studies*. 24(3). pp. 415-36. September.
- Dahl, Robert (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, New Haven, Yale University Press.
- Darbon, Dominique (2002), “La Culture Administrative en Afrique: La Construction Historique des Significations du Phénomène Bureaucratique”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 3.
- Della Rocca, Roberto (1998), *Moçambique. Da Guerra à Paz: História de uma Mediação Insólita*, Maputo, Livraria Universitária.
- DFID (2007), *Governance, Development and Democratic Politics: DFID’s Work in Building More Effective States*, London, Department for International Development.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Diamond, Larry (1994), “Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy*, 5, (3), pp. 4-17.
- Dias, Eduardo Costa (2011), “50 Anos de Independências Africanas: Estado e Autoridades Tradicionais”, em Emmanuel Moreira Carneiro e Manuel Ennes Ferreira (coord.), *África Subsahariana, Meio Século Depois (1960)*, Lisboa, Colibri.
- Dias, Eduardo Costa (2010a), “Reinvenção do Estado Pós-colonial em África”, *Janus 2010. Anuário de Relações Exteriores*, 13, pp. 118-119.
- Dias, Eduardo Costa (2010b), “Do Estado Colonial ao Estado Pós-colonial”, *Janus 2010. Anuário de Relações Exteriores*, 13, pp. 120-121.
- Dumont, René (1962), *A África Começa Mal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Duvignaud, Jean (1986), *A Solidariedade: Laços de Sangue, Laços de Razão*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Easterly, W (2007), *The White Man’s Burden: Why The West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York, Penguin.
- Eckeh, Peter (1975), “Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement”, em *Comparative Studies in Society and History*, 17 (fall), pp. 91-112.
- Edwards, Michael (2000), *Future Positive: International Cooperation in the 21st century*, London, Earthscan.
- Egero, Bertil (1992), *Moçambique: os Dez Primeiros Anos de Construção de Democracia*, Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique.
- Egero, Bertil (1987), *Mozambique: A Dream Undone: The Political Economy of Democracy, 1975-84*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- EISA (2006), *Contribuição das Organizações da Sociedade Civil para o Processo de Revisão da Legislação Eleitoral*, Maputo, s.n.
- Elias, Norbert (1990), *O Processo Civilizacional: Investigações Sociogenéticas e Psicogenéticas*, 2º vol.: “Transformações da Sociedade, Esboço de uma Teoria da Civilização”, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Elias, Norbert (1989), *O Processo Civilizacional: Investigações Sociogenéticas e Psicogenéticas*, 1º vol.: “Transformações do Comportamento das Camadas Superiores Seculares do Ocidente”, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Engelhardt, HT. (1998), *Fundamentos de Bioética*, São Paulo, Loyola.

- Evans, P. (2005), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. (1979), *Dependent Development: The alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press,.
- Faria, Fernanda e Oscar Marleyn (2001), *PRECOD report Promoting the Involvement of Civil Society Actors in the Programming of EU-aid to Mozambique*, Missing Report, Freiburg, May 2001, not published.
- Fatton, Robert (1993), *Predatory Rule: The State and Civil Society in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ferguson, Adam (1789), *An Essay on the History of Civil Society*, Basel, J.J. Tourneisen, A New Edition.
- Fine, B. e Z. Rustomjee (1996), *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*, London, Westview Press.
- Forquilha, Salvador & Alask Orre (2012), “Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique”, em Bernhard Weimer (org.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, Maputo, IESE.
- Francisco, António (2010), “Sociedade Civil em Moçambique: expectativas e Desafios”, em Luís de Brito et. al. (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo, IESE.
- Francisco, António et. al. (2008), *Índice da Sociedade Civil em Moçambique, 2007 – A sociedade civil moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e ação*, Maputo, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC).
- Francisco, António e Konrad Matter (2007), *Poverty Observatory in Mozambique*, Maputo, Swiss Development Cooperation and World Bank.
- Francisco, António Álvaro (2007), *Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: Contribuição para a sua Compreensão Crítica*, Maputo, CIEDIMA.
- Frank, A. (1984), *Critique and Anti-Critique*, s.l., Macmillan.
- Friedmann, Jonh (1996), *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta Editora.
- Fukuyama, Francis (2001), “Social Capital, Civil Society and Development”, *Third World Quarterly*, 22, (1). pp. 7-20.
- Fukuyama, Francis (1996), *Confiança: Valores Sociais e Criação de Prosperidade*, Lisboa, Gradiva.
- Fukuyama, Francis (1992), *O Fim da História e o Último Homem*, Rio de Janeiro, Rocco.
- G20 (2005), *Relatório Annual da Pobreza (RAP)*, Maputo, Minerva Central.
- Geffray, Christian (1990), *La Cause des Armes au Mozambique: Anthropologie d'une Guerre Civile*, Paris, Karthala.
- Gellner, Ernest (1995), *Condições da Liberdade. A Sociedade Civil e seus Rivais*, Lisboa, Gradiva.
- George, Susan (2003), “How the Poor Develop the Rich”, em M. Rahnema e V. Bawtree (eds.), *The Post-Development Reader*, Londres e Nova Jérsea, Zed Books.
- Geraldo, Pedro (s.a.), “Sociologia da Autonomia Complexa: A Construção Social da Solidariedade”, *Confluências, Revista interdisciplinar de Sociologia e Direito – PPGSD-UFF*, pp. 62-68.
- Ghai, Dharam (1990), “Participatory Development: Some Perspectives from Grassroots Experiences”, em K. Griffin e J. Knight (eds.), *Human Development and the International Strategy for the 1990's*, Londres, Macmillan.
- Giddens, Anthony (2000), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.

- Giddens, Anthony (1997), *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Goffman, Erving (1981), *La Presentación de la Persona en la Vida Quotidiana*, Buenos Aires, amorrrtu Editores.
- Gonçalves, Euclides e José Adalima (2008), *Participação da Sociedade Civil nos Observatórios de Desenvolvimento: Experiências e Desafios*, Maputo, Grupo Informal de Governação.
- Governo de Moçambique (1999^a), *Regime aduaneiro nas importações de açúcar em Moçambique*, Maputo, Instituto Nacional do Açúcar.
- Governo de Moçambique (1999b), *O subsector do açúcar em Moçambique: situação atual e perspectivas futuras*, Maputo, Instituto Nacional do Açúcar.
- Governo de Moçambique (1999c), *Balanço das atividades do setor açucareiro em 1998*, Maputo, Instituto Nacional do Açúcar.
- Gramsci, Antonio (2007), *Cadernos do Cárcere*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Gramsci, Antonio (1979), *Gli Intellettuali*, s.l., Editori Reuniti.
- Greenhill, Romilly e Patrick Watt (2005), *Real Aid: An Agenda for Making Aid Work*, Johannesburg, Action Aid International.
- Grindle, MS (2002), “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Development Countries”, *Governance, An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17, (4), pp. 525-548.
- Guele, J. (1995), *Un Monde sans maître. Ordre de désordre entre les nations*, Paris, Odile Jacob.
- Habermas, Juergen (1997), *Direito e Democracia*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Habermas, Juergen (1984), *Mudança Estrutural na Esfera Pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Haberson, John, Donald Rothchild e Naomi Chazan (eds.)(1994), *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publishes, Boulder.
- Haberson, John, Widner, Tripp, MacGaffey, Kasfir, Gyimah-Boadi, Guyer, Rothchild & Lawson (1994), “Civil Society and Political Renaissance”, in John Haberson, Donald Rothchild e Naomi Chazan (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publishes, Boulder.
- Hadenius, Axel (2001), *Institutions and Democratic Citizenship*, UK, Oxford University Press.
- Hall, Anthony (1988), “Community Participation and Development Policy: a sociological Perspective”, em Anthony Hall e James Midgley (eds.), *Development Policies: Sociological Perspectives*, Manchester e Nova Iorque, Manchester University Press.
- Hall, Margaret e Tom Young (1997), *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*, London, Hurst.
- Hanlon, Joseph e Teresa Smart (2008), *Há Mais Bicicletas – Mas Há Desenvolvimento?*, Maputo, Missanga Ideias & Projetos Lda.
- Hanlon, Joseph (2000), “Power Without Responsibility: The World Bank & Mozambican Cashew nuts”, *Review of African Political Economy*, 27, (83), pp. 29-45.
- Hanlon, Joseph (1990), *Mozambique. The Revolution Under Fire*, London and New Jersey, Zed Books.
- Harrison, E. Lawrence e Samuel Huntington (2002), *A Cultura Importa. Os Valores que Definem o Progresso Humano*, Rio de Janeiro, Record.
- Hearn, Julie and Mark Robinson (2000), “Civil Society and Democracy Assistance in Africa”, em Peter Burnell (Ed.), *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, London and Portland, Frank Cass.
- Hegel, Georg (2000), *A Sociedade Civil Burguesa*, Lisboa, Editorial Estampa.

- Hobbes, Thomas (2000), *On the Citizen*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas (1999), *Léviathan. Traité de la Matière, de la Forme e du Pouvoir de la République ecclésiastique et Civile*, Paris, Éditions Dalloz.
- Hobsbawm, Eric e Terence Ranger (org.)(1984), *A Invenção das Tradições*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Hodges, Tony e Roberto Tibana (2005), *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*, Lisboa, Principia.
- Homerin, Janaína (2005), *Les Organizations de la Société Civile au Mozambique: dès acteurs en Mouvement*, Maputo, Ambassade de France au Mozambique/Service de Coopération et d'Action Culturelle.
- Houtzager, Peter et. al. (2003), *Who Participates? Civil Society and the New Democratic Politics in São Paulo, Brazil*, Sussex, Institute of Development Studies.
- Howell, Jude and Jenny Pearce (2001), *Civil Society and Development: a Critical Exploration*, London, Lynne Rienner Publisher.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, USA.
- INE (1996/7), *Inquérito ao Agregado Familiar*, Maputo, Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2006), *As Instituições sem Fins Lucrativos em Moçambique: Resultado do Primeiro Censo Nacional (2004-2005)*, Maputo, Instituto Nacional de Estatística.
- IPAM (2008), *Moçambique. Uma Análise Independente da Apropriação e Prestação de Contas no Sistema de Ajuda ao Desenvolvimento*, Maputo, s.n.
- José, Alexandrino (dir.)(s.a.), *Organizações Não-Governamentais Nacionais*, Maputo, CEA.
- Joseph, R. (ed)(1999), *State, Conflict and Democracy in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Joseph, R. (1997), "Democratization in Africa after 1989: Comparative and Theoretical Perspectives", *Journal of Comparative Politics*, 53, pp. 363-381.
- Kama, Kinsukulu (2008), "As Condicionantes Internas e Externas ao Desenvolvimento da Sociedade Civil e da Democracia", em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Kanyongolo, Fidelis (2008), "A Sociedade Civil num Quadro Neo-liberal Legal: O Caso do Malawi", em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Kant, Immanuel (2005), *A Metafísica dos Costumes*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Kant, Immanuel (1991), "Idea of Universal History with a Cosmopolitan Purpose", *Kant. Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kant, Immanuel (1783), *Immanuel Kant: Textos Seletos*, Petrópolis, Vozes.
- Kasfir, Nelson (1998), "Civil Society, the State and Democracy in Africa", em Nelson Kasfir (Ed.), *Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspective*, London, Frank Cass.
- Keane, John (2001), *A Sociedade Civil. Velhas Imagens e Novas Visões*, Lisboa, Temas e Debates.
- Keane, John (1998), *Civil society and the State: New European perspectives*, Londres e Nova Iorque, s.n.
- Keane, John (1998), *Democracy and civil society: on the predicaments of European socialism, the prospects for democracy, and the problem of controlling social and political power*, Londres e Nova Iorque, s.n.
- Kelsen, Hans (1988), *La Démocratie: sa Nature, sa Valeur*, Paris, Economica.

- Killick, Tony, Carlos Castel-Branco e Richard Gester (2005), *Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004*, Maputo, PAPs e GoM.
- Killick, Tony (1998), *Aid and the Political Economy of Policy Change*, New York, Routledge.
- Knippenberg, Luuk e Frans Schuurman (1994), “Blinded by Rainbows: Antimodernist and Modernist Deconstructions of Development”, em Frans J. Schuurman (ed.), *Current Issues in Development Studies: Global Aspects of Agency and Structure*, Nijmegen Studies in Development and Cultural Change, Niccos, 21, Saarbrücken, pp. 90-106.
- Kottak, Conrad (1985), “When People don’t come First: some Sociological Lessons from completed Projects”, em Michael Cernea (ed.), *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, 1ª ed., World Bank Publication, Washington D.C., Oxford University Press.
- Kulipossa, Fidelix (1997), *Sociedade Civil, ONGs e Boa Governação no Processo de Reformas das Relações Estado e Sociedade em Moçambique: um Quadro Teórico, conceptual e Empírico para Debate*, Maputo, MAE.
- Kumar, Ashwani et. al. (eds.)(2009), *Global Civil Society 2009, Poverty and Activism*, London, SAGE Publications Ltd.
- Lalá, Anícia e Andrea Ostheimer (2003), *How to Remove the Stains on Mozambique’s Democratic Track Record*, Maputo, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Landes, David (2005), *A Riqueza e a Pobreza das Nações. Por que são algumas tão Ricas e outras tão Pobres*, Lisboa, Gradiva.
- Lifuka, Ruben & Lee Habasonda (2008), “A Sociedade Civil e o Poder Político na Zâmbia”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Lincoln, Abraham (1863), *Discurso de Gettysburg*, E.U.A., Biblioteca do Congresso.
- Linder, Wolf (2005), *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia> acessado a 26/02/2011.
- Locke, John (1988), *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press.
- Lopes, Carlos (2005), *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente para o novo Milénio*, São Paulo, UNESP.
- Macamo, Elísio (2006a), *Political Governance in Mozambique*, Maputo, DFID.
- Macamo, Elísio (2006b), *Um País Cheio de Soluções*, Maputo, Produções Lua.
- Macamo, Elísio (2005a), “Against Development”, *CODESRIA Bulletin*, (3&4), pp. 5-7
- Macamo, Elísio (2005b), *O Abecedário da Nossa Dependência*, Maputo, Njira.
- Macamo, Elísio (2003), “Da Disciplinarização de Moçambique: Ajustamento Estrutural e as Estratégias Neo-Liberais de Risco”, *Africana Studia*, (6), pp. 231-255.
- Macedo, Fernando (2008), “Sociedade Civil e Poder Político”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Macedo, Jorge (1989), “Políticas e Processos de Desenvolvimento e subdesenvolvimento”, *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Lisboa, IICT, (10 e 11), pp. 133-140.
- MacMahon, Edward (1997), *The New Civil Society and Democratic Transition in Africa*, In: Rukhsana A. Siddiqui (eds.), *Sub-Saharan Africa in the 1990s: Challenges to democracy and Development*, Connecticut/London, Praeger Publishers.

- Macuane, José (2014), “Estudo de Base: Diálogo Político e Social entre os Atores Não-estatais e Autoridades Públicas”, *Relatório Técnico Final. Programa de Apoio aos Atores Não-estatais no âmbito do 100 FED*, Projeto Ref. No. 2011/022-792, Maputo.
- Macuane, José et. al. (2012), “Entre o Estado, Amakhas, Ampamelas, Landins e ONGs: Relações Sociais, História, Política, Centralização e Descentralização em Nampula”, em Bernhard Weimer (Org.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, Maputo, IESE.
- Mahumaza, William (2008), “Sino-Africa Relations and Democratic Transition in Africa”, em Khabele Matlosa et. al. (Eds.), *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*, Johannesburg, EISA, Global Print.
- Mamdani, Mahmood (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- Manning, Carrie (2002), *The Politics of Peace in Mozambique: Post-conflict Democratization, 1992-2000*, Westport e London, Praeger.
- Manning, Carrie (2001), “Competition and Accommodation in Post-conflict Democracy: the Case of Mozambique”, *Democratization Journal*, 8, (2), pp. 140-168.
- Manyasa, Emmanuel (2008), “Democratizing to Develop or Developing to Democratize: Which Way for the African State”, em Khabele Matlosa et. al. (Eds.), *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*, Johannesburg, EISA, Global Print.
- Marcos, Maximiliano (2003), “Kant entre Tradición y Modernidad: Hacia una Nueva Visión Republicana de la Sociedade Civil”, em António Martins (org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Marshall, Thomas (1967), *Citizenship and Social Class, and Other essays*, Cambridge University Press.
- Martins, António (2003), “A Sociedade Civil na “Política” de Aristóteles”, em António Martins (Org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Martins, António (Org)(2003), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Marx, Karl (2010), *Sobre a Questão Judaica*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- Marx, Karl e Friedrich Engels (2007), *A Ideologia Alemã*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- Marx, Karl e Friedrich Engels (1976), *A Sagrada Família*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- MASC (ACS e Kula) (2008), *Sumário de Estudo de Base: A Monitoria da Governação em Moçambique*, Maputo, Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil.
- Matlosa, Khabele (2008), “The Feasibility of a Democratic Development State in Southern Africa”, em Khabele Matlosa et. al.(Ed.), *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*, Johannesburg, EISA, Global Print.
- Matlosa, Khabele et. al.(Ed.)(2008), *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*, Johannesburg, EISA, Global Print.
- Matsinhe, Cristiano (2005), *Tábula Rasa: Dinâmica da Resposta Moçambicana ao HIV-SIDA*, Maputo, Texto Editora.
- Mazula, Brazão (2000), *A Construção da Democracia em África: O Caso Moçambicano*, Maputo, Ndjira.
- Mbembe, Achille (1996), *De la Postcolonie: Essai sur L’imagination Politique dans l’Afrique Contemporaine*, Paris, Karthala.

- Mbikusita, Inonge (2008), “It is Great to Be an African”, *New African Magazine*, (469), January 2008, London.
- M'Bokolo, Elikia (2006), “Culturas Políticas, Cidadania e Movimentos Sociais na África Pós-colonial”, Aula Inaugural do *Programa Pós-colonialismos e Cidadania Global 2005/2006*, realizada a 3 de fevereiro de 2006, disponível em <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n2/entrevistas.php>
- McKinley, Dale (2008), “África do Sul: o Enfraquecimento da Sociedade Civil”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Médard, Jean-François (1998), “La Crise de L'État Patrimonial et Evolution Récent de la Corruption en Afrique Sub-saharienne”, *Mondes en Développement*, Tome 26, 102.
- Médard, Jean-François (dir)(1991), *États d'Afrique Noir: Formation, Mécanisme et Crise*, Paris, Karthala.
- Mende, Tibor (1974), *Ajuda ou Recolonização?*, Lisboa, Publicações Dom Queixote.
- Michels, Robert (1915), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Translation by Paul E & Paul C 2001, Batoche Books
- Midgley, James (1988), “Sociology and Development Policy”, em Anthony Hall e James Midgley (eds.), *Development Policies: Sociological Perspectives*, Manchester e Nova Iorque, Manchester University Press.
- Miguel, Cirilo (2003), “Teoria Marxista de la Sociedade Civil”, em António Martins (Org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Milando, João (2005), *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, ICS.
- Mills, CW (1956), *The Power Elite*, New York, Oxford University Press.
- Mkandawire, Thandika (2011), “Running While Others Walk. Knowledge and the Challenge of Africa's Development”, *Africa Development*, XXXVI, (2), pp. 1– 36.
- Mkandawire, Thandika (2006), *Incorporating Social Policy into the Development Agenda in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Mkandawire, Thandika (2001), “Thinking about Developmental States in Africa”, *Cambridge Journal of Economics*, 25, (3), pp. 289-314.
- Mkandawire, Thandika (2000), “Introduction”, em Thandika Mkandawire (ed.), *African Intellectuals: Rethinking Politics, Gender, Language, and Development*, Dakar, Codesria Books and London, Zed Books.
- Mocellim, Alan (2011), “A Comunidade: da Sociologia Clássica à Sociologia Contemporânea”, *PLURAL, Revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia da USP*, 17, (2), pp.105-125.
- Monteiro, Ana e Alexandrino José (ed.), *ONGs: Faces e Contrafaces na Identidade Civil Moçambicana*, Maputo, CEA.
- Monteiro, Ramiro (1997), *A África na Política de Cooperação Europeia*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Montesquieu (1951), *De l'Esprit des Lois*, Paris, Gallimard-Pléiade.
- Morin, Edgar (2008), *Introdução ao Pensamento Complexo*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Morin, Edgar (2000), *A Ética do Sujeito Possível. Ética, Solidariedade e Complexidade*, São Paulo, Palas-Athena.
- Mosca, Gaetano (1992), *La Classe Política*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Mosse, Marcelo (2002), *A Participação da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas: O Grupo Moçambicano da Dívida e o PARPA*, (Tese de Licenciatura), Maputo, UEM/UFICS.
- Moyo, Dambisa (2009), *Dead Aid. Why Aid is not Working and How there is Another Way for Africa*, London, Penguin Group.
- Mshana, Rogate (1992), *Insisting Upon People's Knowledge to Resist Developmentalist: Peasant Communities as Producers of Knowledge for Social Transformation in Tanzania*, Frankfurt, Verlag fuer Interkulturelle Kommunikation.
- Muendane, C., (s.a.), *Observatório de Desenvolvimento em Moçambique: Lições da Experiência*, Maputo, PNUD.
- Muller, Karel (2006), "The Civil society – State Relationship in contemporary Discourse: A Complementary Account from Giddens Perspective", *BJPIR*, 8, pp. 311-330.
- Muller, E. (1988), "Democracy, Economic Development and Income Inequality", *American Sociological Review*, 53, pp. 50-68.
- Murteira, Mário (1995), *O que é Economia Mundial: A Emergência duma Nova Ordem Global*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Murteira, Mário (1990), "Teorias e Ideologias de Desenvolvimento", *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Lisboa, IICT, (12 e 13), pp. 221-251.
- Nascimento, Lopo (2008), "Cooperação Económica Internacional, Modelos de Desenvolvimento e Sociedade Civil em África", em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Negrão, José (2003), "A Propósito das Relações entre ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana", artigo apresentado no Curso de Formação *A Globalização Alternativa e as Organizações Não-governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa*, CES, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, outubro de 2003.
- Negrão, José (1997), "Repensando as Modas do Desenvolvimento Rural", em David Sogge (ed.), *Moçambique: Perspetivas sobre a Ajuda e o Setor Civil*, Amsterdão, GdM.
- Neves, Castanheira (2003), "Nota Introdutória", em António Martins (Org), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Ngoenha, Severino (2006), "Introspection Africaine e Anthropologie: Les Paradoxes du Libéralisme a la Mozambiqueaine", *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLIV, (134), pp. 193-202.
- Nyong'o PA (2007), *A Leap into the Future*, Nairobi, African Research and Resource Forum.
- Nyong'o PA (1989), "State and Society in Kenya: The Disintegration of the Nationalist coalitions and the Rise of Presidential authoritarianism 1963-1978", *African Affairs*, 88, (351), pp. 229-251.
- Oakley, Peter et. al. (1991), *Project with People: the Practice of Participation in Rural Development*, Geneva, International Labour Office.
- Offe, Clauss e Helmut Wiesenthal (1984), "Duas Lógicas de Ação Coletiva: Notas Teóricas sobre a Classe Social e a Forma de Organização", em Clauss Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Okamba, E. (1993), "Une Analyse Systematique des Conferences Nationales Souveraines Aficaines", *Afrique 2000*, 15, October-December, pp. 21-38.
- Olson, Mancur (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *The American Political Science Review*, 87, (3), pp. 567-576.

- Olson, Mancur (1998), *A Lógica de Ação Coletiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*, Oeiras, Celta Editores.
- Osaghae, Eghosa (1999), “Democratization in Sub-Saharan Africa. Faltering Prospects, New Hopes”, *Journal of Contemporary African Studies*, 17 (1), pp. 4-25.
- Ostheimer, Andrea (2003), “Mozambique: The Permanent Entrenchment of Democratic Minimalism?”, *African Scrutiny Review*, 10 (1), pp. 1-14.
- Pacheco, Fernando (2008), “Sociedade Civil em Angola: Ficção ou Agente de Mudança?”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Paine, Thomas (2000), *Rights of Man. Common Sense and other political writings*, Oxford – New York.
- Pareto, Vilfredo (1984), *Pareto*. Rodrigues, J. A. (org). São Paulo, Ática.
- Pavia, J. (2000), *Economia Política. Moçambique e as Instituições de Bretton Woods*, Lisboa, Veja Editora.
- Paris High Level Forum (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Joint Progress Toward Enhanced Development and Effectiveness: Harmonization, Alignment and Results* Paris. (March).
- Pereira, Anacleto (2008), “ONG Internacionais e Nacionais: Que Parceria?”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Pires, Edmundo (2003), “Entre o Facto da Separação e a Exigência da Unidade: A Sociedade Civil Hegeliana”, em António Martins (org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- PNUD (2015), *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Lisboa, Tricontinental Editora.
- PNUD (1994), *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Lisboa, Tricontinental Editora.
- Porter, Doug et. al. (1991), *Development in Practice: Paved with Good Intentions*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- Prah, Kwesi Kwaa (2008), “Democracy and the African Challenge: Does Liberal Democracy Work in Africa?”, em Khabele Matlosa et. al.(Ed.), *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*, Johannesburg, EISA, Global Print.
- Quivy, Raymond e Luc Campenhoudt (2008), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Rapley, John (2007), *Understanding Development: Theories and Practices in the Third World*, USA, Lynne Rienner Publishers.
- Renzio, P. de e Joseph Hanlon (2007), *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*, Oxford, University College.
- República de Moçambique (2011), *Plano de Ação para a Redução da Pobreza – PARP (2011-2014)*, Maputo, MPD.
- República de Moçambique (2006), *Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA II (2006-2009)*, Maputo, MPD.
- República de Moçambique (2001), *Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA I (2001-2005)*, Maputo, MPD.
- Richardson, R. (2008), *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*, 3ª edição, São Paulo, Editora Atlas.
- Rikkila, Leena e Katarina Patomaki (2001), *Democracy and Globalization, Promoting a North-South Dialogue*, Helsinki, NIGD.

- Rocha, Acílio (2003), “Sociedade Civil e Tolerância em Locke”, em António Martins (Org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Rocha, Aurélio (2002), *Associativismo e Nativismo em Moçambique: Contribuição para o Estudo das Origens do Nacionalismo Moçambicano (1900-1940)*, Maputo, Promédia.
- Romão, A. et. al. (1994), “Ajuda Pública ao Desenvolvimento em África”, *Cadernos CESO – Centro de Estudos, Economia e Sociedade*, Lisboa.
- Rothchild, Donald and Naomi Chazan (eds) (1988), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (1966), *Du Contrat Social*, Paris, Garnier-Flammarion.
- Sá, Alexandre de (2003), “A Sociedade Civil em Rousseau”, In: Martins, António (org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Sachikonye, Lloyd (2008), “Sociedade Civil, Democratização e Política no Zimbábue”, em em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Sachs, I. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*, New York, Penguin Press.
- Sachs, I. (1998), *Développement, droits, et citoyennetés*, comunicação ao seminário sobre “Les Droits de l’homme au XXIe siècle”, Rio de Janeiro, Instituto de Investigação sobre as Relações Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Sakamoto, Yoshikazu (ed.)(1994), *Global Transformation: Challenges to the State System*, Tokyo, United Nations University Press.
- Salimo, Padil (2014), “Estudo de Caso do Projeto do Grupo Moçambicano da Dívida: Participação Informada da Sociedade Civil nos Observatórios de Desenvolvimento”, *Projeto Financiado pelo MASC*, Maputo, s.n.
- Salimo, Padil (2013), “Lições dos Primeiros Anos de Funcionamento das Assembleias Provinciais em Moçambique: Estudo de Caso as Províncias de Manica e Zambézia 2010-2011”, *Relatório Final*, Maputo, s.n.
- Santos, Boaventura e Teresa Silva (org.)(2004), *Moçambique e Reinvenção da Emancipação Social*, Maputo, Centro de Formação Jurídica e Judiciária.
- Serra, Carlos (coord.)(s.a), *Boletim Informativo nº 1 do Projeto Sociedade Civil Precarizada em Moçambique*, Maputo, CEA.
- Schumpeter, J. (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Brothers.
- Seers, D. (1969), “The Meaning of Development”, *International Development Review*, 11, (4), pp. 3-14.
- Sen, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva.
- Sen, Amartya (1999), *Poverty as Capability Deprivation*, Oxford, Oxford University Press.
- Silva, Augusto e José Madureira Pinto (org.)(2007), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- Simon, DJ. (2002), “Can Democracy Consolidate in Africa amidst Poverty?”, *Commonwealth and Comparative Politics*, 40, (1), pp. 23-42.
- Sklair, L. (1995), *Sociologia do Sistema Global*, Petrópolis, Vozes.
- Sogge, David (ed.)(1997), *Moçambique: Perspetivas sobre a Ajuda e o Setor Civil*, Amsterdão, GOM.
- Sogge, David et. al. (2008), “Domínios e Arenas Cívicas em Cenários Angolanos: Democracia e Capacidade de Resposta Revisitadas”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade*

- Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Sousa, José de (2003), “A Composição e a Organização da Sociedade Civil segundo Marsílio de Pádua (1280-1342)”, In: Martins, António (org.), *Sociedade Civil. Entre Miragem e Oportunidade*, Coimbra, Faculdade de Letras.
- Stiglitz, Joseph (1999), *Participation and Development Perspectives from the Comprehensive development Paradigm: Remarks at the International Conference on Democracy, Market Economy and Development*, Washington D.C., World Bank.
- Takirambudde, P. e K. Fletcher (2006), “Civil Society in Governance and Poverty Alleviation: A Human Rights Perspective”, em M. Ndulo, *Democratic Reform in Africa: the Impact on Governance and Poverty Alleviation*, Oxford, James Currey.
- Tandon, Rajesh and Miguel Darcy de Oliveira (eds.)(1995), *Citizens, Strengthening Global Civil Society*, New York, CIVICUS.
- Tester, Keith (1992), *Civil Society*, London, Routledge.
- The Economist (2010), *Democracy Index 2010, Democracy in Retreat*, disponível em http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf acessado a 26/02/2011
- The Economist (2015), *Democracy Index 2014. Democracy and its Discontents*, s.l., The Economist Intelligence Unit Limited 2015.
- Tollenaere, Marc de (2006), *Democracy Assistance to Post-conflict in Mozambique: Intentions and Outcomes*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ Working Paper N° 37, The Hague, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.
- Topsoe-Jensen, Bente et. al. (2015), *Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique*, Maputo, Altair Asesores e Agriconsulting SL.
- Tocqueville, Alexis de (1968), *Democracy in America*, New York, Collins.
- Touraine, Alain (2007), *Pensar de Outro Modo*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Touraine, Alain e Farhad Khosrokhavar (2000), *La Recherche du Soi: Dialogue sur le Sujet*, Paris, Fayard.
- Touraine, Alain (1998), *Iguais e Diferentes. Poderemos Viver Juntos?*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Touraine, Alain (1996a), *O Que é a Democracia?*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Touraine, Alain (1996b), *O Retorno do Ator. Ensaio sobre Sociologia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Touraine, Alain (1994), *Crítica da Modernidade*, Lisboa, Instituto Piaget.
- USAID (2013), “Impact Evaluation for the USAID / Aprender a Ler Project in Mozambique”. *Baseline Report*. Revised June 13.
- Uyenne, F.U. (1994), “International Boundaries and Democratization in Africa”, *Democracy and Democratization in Africa*, pp. 12-23.
- Valderama, C. (2000), *Tradition Frames New Futures: Strengthening Local Decision-Making in Mozambique*, Sussex, Institute of Development Studies (IDS).
- Van Rooy, Alison (Ed.)(1998), *Civil Society and Aid Industry: The Politics and Promises*, London, Earthscan Publications Ltd.
- Vasquez, Adolfo (2003), *Ética*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Venâncio, José (2009), *O Facto Africano: Elementos para uma Sociologia Africana*, Recife, Editora Missanga.

- Verba, S., et. al. (1993), “Citizen Activity: Who Participates? What do they say?”, *American Political Science Review*, 87, (2), pp. 303-318.
- Vidal, Nuno (2008), “Política, Setores Sociais e Sociedade Civil em Angola”, em Nuno Vidal e Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Vidal, Nuno e Justino Pinto de Andrade (eds.)(2008), *Sociedade Civil e Política em Angola. Enquadramento Regional e Internacional*, Luanda e Lisboa, Edições Firmamento, Media XXI.
- Vidal, Nuno e Patrick Chabal (eds.)(2009), *Southern Africa: Civil Society, Politics and Donor Strategies. Angola and its Neighbours – South Africa, Namibia, Mozambique, Democratic Republic of Congo and Zimbabwe*, Luanda & Lisbon, Media XXI & Firmanento.
- Waeterloos, Evert (2005), “Mozambique's PRSP process: Explorations in Participatory Monitoring”, *DevISSues*, 7, (2), pp. 16-17.
- Warren, M. (1992), “Democratic Theory and Self-transformation”, *The American Political Science Review*, 86, (1), pp. 8-23.
- Weber, Max (1983), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Lisboa, Editorial Presença.
- Weber, Max (1971), *Économie et Société*, Paris, Librairie Plon.
- Weimer, Bernhard (org.) (2012), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, Maputo, IESE.
- Weinstein, Jeremy (2002), “Mozambique: A Fading U.N. Success Story”, *Journal of Democracy*, 13 (1), pp. 141-156.
- Wiarda, H. (2003), *Civil Society: The American Model and Third World Development*, Colorado, West View Press.
- Willis, Katie (2005), *Theories and Practices of Development*, London & New York, Routledge.
- Wiredu, K. (1996), *Universals and Particulars: An African Perspective*, Bloomington, Indiana Uni-Press.
- Young, Crawford (1994), “In Search of Civil Society”, in John Haberson, Donald Rothchild e Naomi Chazan (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publishes, Boulder.
- Young, T. (1993), “Elections and Electoral Politics in Africa”, *Africa*, 63, pp. 299-312.
- Yu, GT. (1988), “Africa in Chinese Foreign Policy”, *Asian Survey*, 28, (8), pp. 849-62.
- Zartman, WI. (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder CO: Lynne Reinner.
- Zatti, Vicente (2007), *Autonomia e Educação em Immanuel Kant & Paulo Freire*, Porto Alegre, ediPUCRS.

Páginas da Internet

- https://pt.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes (Acesso: 07/07/2014)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/John_Locke (Acesso: 07/07/2014)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau (Acesso: 07/07/2014)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Immanuel_Kant (Acesso: 07/07/14)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Adam_Ferguson (Acesso: 07/07/14)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Thomas_Paine (Acesso: 07/07/14)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Georg_Wilhelm_Friedrich_Hegel (Acesso: 07/07/2014)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Karl_Marx (Acesso: 07/07/2014)
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Antonio_Gramsci (Acesso: 07/07/2014)

Legislação

República de Moçambique (2004), *Constituição da República*, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique.

República de Moçambique (1998), *Boletim da República. Decreto N° 55/98*, Série I, N° 40, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique.

República de Moçambique (1990), *Constituição da República*, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique.

República Popular de Moçambique (1978), *Constituição da República Popular de Moçambique*, Maputo, Instituto Nacional do Livro e do Disco.

ANEXO

A - Métodos e Técnicas do Trabalho de Investigação

O presente estudo resulta dum trabalho realizado em três fases, nomeadamente, a pesquisa bibliográfica, cuja revisão da literatura permitiu a elaboração do projeto de investigação que nos conduziu a segunda fase – a pesquisa empírica, vulgo trabalho de campo. Nesta, a busca de dados empíricos não dispensou o contínuo levantamento de literatura pertinente e exercícios de triangulação teórica e metodológica que consubstanciam a tese. A terceira e última fase – elaboração do presente relatório – como consequência das anteriores, tratou da compilação da matéria considerada pertinente e num processo de articulação entre a teoria e a empiria realizou a apresentação, análise e interpretação dos resultados da investigação.

Detalhadamente, a revisão da literatura sobre o tema desta tese começou, grosso modo, no ano de 2009 quando foi por mim preparada e apresentada uma comunicação na Conferência Internacional do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), onde vários intervenientes incluindo o investigador Carlos Nuno Castel-Branco saudaram a matéria abordada mas não pouparam críticas quanto a necessidade de uma investigação mais aprofundada que passasse do plano hipotético para o confronto direto com dados empíricos da realidade moçambicana.

O desafio foi levado a sério, mais literatura relevante consultada e alguns pesquisadores sobre a matéria contactados. Desta atividade culminou o projeto preliminar de investigação que tendo sido aprovado pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa e financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, estavam criadas as condições para o aprofundamento da pesquisa bibliográfica e revisão da literatura em Lisboa, nas demais Bibliotecas de instituições académicas e do Município em geral.

Durante a fase curricular do Doutoramento foi concebido um projeto de investigação bem mais consistente com o nosso objeto de estudo e objetivos por alcançar. Para tanto foi fundamental o apoio do orientador, o auxílio de vários oradores das Conferências que foram acontecendo e o debate de ideias desenvolvido entre pares nos seminários doutorais. Elaboramos então o Estado da Arte sobre o conceito de sociedade civil, que acautelou análises do seu panorama teórico: suas origens, fatores contextuais que propiciaram o seu surgimento, sua evolução no espaço e tempo, suas potencialidades e limitações, suas possíveis articulações com o processo de autonomia e dependência, entre outros aspetos relevantes. A par deste exercício esboçámos guiões de entrevistas e partimos para a realização da etapa exploratória do trabalho de campo que decorreu em Moçambique.

Entretanto, o nosso primeiro contacto com a realidade sugeriu que antes de administrarmos tais entrevistas era importante efetuarmos um *brainstorming* com académicos, políticos, funcionários e agentes do Estado, ativistas das organizações da sociedade civil, funcionários de agências da comunidade internacional vocacionadas no apoio à sociedade civil e demais cidadãos interessados. Para a realização do evento contámos com o apoio incondicional do Departamento de Sociologia da Universidade Eduardo Mondlane, que o publicitou em cartaz apelativo, nos facultou espaço e tempo suficiente para o exercício do debate de ideias numa das salas mais amplas e bem condicionadas de suas instalações. Nesse cartaz eram anunciadas três questões que iam orientar o debate: i) “o que é sociedade civil?”; ii) “temos sociedade civil em Moçambique?”; iii) “Face ao contexto de pobreza e dependência da ajuda externa, faz sentido falar de autonomia da sociedade civil no processo de desenvolvimento?”.

As três supracitadas questões serviram de fio orientador para que os interessados na matéria pudessem vir ao debate devidamente informados e quiçá preparados. O evento foi também anunciado na página do Facebook do doutorando para além do convite que ele endereçara por e-mail e mensagens telefónicas aos amigos e conhecidos. Mais de cem pessoas manifestaram seu interesse em participar. Posteriormente, uns foram desmarcando por motivos alegadamente alheios à sua vontade. Contudo, no dia do evento registou-se uma participação de setenta e três pessoas, que deixaram seus endereços para que os pudéssemos contactar em caso de necessidade, facto que veio a acontecer na posterior fase de administração de entrevistas exploratórias e aprofundamento da pesquisa empírica.

O *brainstorming* durou cerca de três horas. O debate foi longo, intenso e proveitoso para os nossos propósitos de pesquisa. Através dele foi-nos possível ter uma ideia mais clara em torno das perceções correntes sobre o nosso objeto de estudo. Foram avançadas definições, criticados pressupostos teóricos, problematizadas visões consideradas “angelicais” ou “utópicas”, reforçadas perceções consideradas “realistas” e “pragmáticas”, em suma, “choveram” ideias diversas que as usámos para afinar o guião de entrevistas exploratórias e retocar alguns aspetos do nosso quadro teórico.

Antes de administrarmos as entrevistas exploratórias nos preocupamos com três aspetos: i) a clara definição do que seriam os dados pertinentes para a satisfação dos nossos objetivos; ii) a rigorosa delimitação do campo de análise e seleção da amostra; e, iii) a identificação criteriosa dos instrumentos de observação mais apropriados para a recolha da informação requerida. Com base nos vários documentos consultados e no resultado das entrevistas exploratórias realizadas com *key-informants*, selecionados por meio da técnica de *amostragem*

*intencional*²³⁰, tomámos como campo de análise a Cidade de Maputo no contexto do regime da democracia pluralista estabelecida oficialmente pela Constituição da República no ano de 1990. A escolha da Cidade de Maputo fundamentou-se no facto de se localizarem neste espaço as sedes dos tipos de organizações da sociedade civil a estudar. E a opção pelo contexto da democracia pluralista justificou-se por ter sido após o estabelecimento deste regime que numerosas organizações da sociedade civil foram fundadas, formalizadas, tiveram maior visibilidade e puderam contar com uma plataforma legal que salvaguarda sua liberdade de associação, de expressão, de manifestação pública, entre outros direitos.

O universo de estudo foi constituído pela pluralidade das organizações da sociedade civil, com particular incidência para as associações de “tipo religioso” e as de “tipo político”. Se as primeiras têm como principal elemento aglutinador a confissão de fé ou devoção à divindade, as segundas aglutinam-se pelo reconhecimento de interesses comuns e imperiosa necessidade de unir as forças para reivindicar com sucesso a satisfação desses interesses, onde se podem destacar a exigência da observância de direitos humanos e gozo de liberdades substantivas.

A escolha destes dois tipos de associações baseou-se no seu longo protagonismo histórico quando se sabe que associações de “tipo religioso” como, por exemplo, o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) e as de “tipo político” como, por exemplo, a União Nacional dos Camponeses (UNAC) se manifestam enquanto organizações da sociedade civil desde o tempo colonial (CCM) e desde o contexto monopartidário (UNAC) a esta parte. Ademais, a sua percentagem no universo da sociedade civil, onde o “tipo religioso” abarca os expressivos cerca de 53% e o “tipo político” tem uma abrangência em torno dos 25% (INE, 2006), ao revelar extensa cobertura jogou um papel igualmente importante na nossa decisão.

Após a circunscrição do campo de análise, foram discutidas as três possibilidades que, de acordo com Quivy (2008), se apresentam inevitavelmente ao investigador nesta fase. Trata-se de a) estudar a totalidade da população das instituições selecionadas; b) estudar uma amostra representativa da população dessas instituições; e, c) estudar componentes não estritamente representativas, mas características dos elementos populacionais das mesmas.

As duas primeiras possibilidades afiguraram-se bastante onerosas e inexequíveis devido ao fator tempo e material de que dispúnhamos. Restava, então, a terceira possibilidade pela qual

²³⁰ Esta técnica do método não probabilístico permite a seleção dos indivíduos ou grupos a entrevistar de acordo com sua disponibilidade e relevância para os propósitos da investigação. Apesar de não garantir a representatividade do universo, ela é profícua em termos de exequibilidade. Aliás, metodólogos como Quivy (2008) já mostraram que representatividade não significa cientificidade e que dependendo do caráter e objetivos do estudo a referida técnica pode se apresentar como a mais adequada.

optámos. Noutros termos, para a realização do estudo optámos pela técnica de amostragem intencional, que permitiu efetuar entrevistas semiestruturadas com indivíduos que, fazendo parte da população, se mostraram disponíveis para colaborar.

A nossa opção pelas entrevistas semiestruturadas fundamentou-se no facto delas, dada a sua natureza qualitativa e flexível, se revelarem as mais indicadas para a busca de informação contextual cujo valor nos permitiria compreender em profundidade o nosso objeto de estudo (Bauer e Gaskell, 2000). Aliás, de total acordo com Rosa e Arnoldi (2006), verificámos que a referida técnica permite a obtenção de informação intensiva e holística, dado o seu estilo aberto e de questionamentos semiestruturados. Ademais, este tipo de entrevistas nos proporcionava a oportunidade de dar e obter, pontualmente, melhor esclarecimento de perguntas e respostas, facto que possibilitava a inclusão de orientações não previstas, aquelas que resultavam da interação direta, personalizada e espontânea, inerentes às interações sociais em situações de copresença física. Assim, foi possível detetar e corrigir erros de abordagem que surgiam em circunstâncias imprevistas. Com este procedimento conseguíamos dar o enfoque adequado para o entrevistado se sentir mais descontraído e disposto a colaborar.

Reparámos também no facto de que podíamos aplicar a técnica de entrevista aos indivíduos incapazes de ler um questionário (Ribeiro, 2008); conseguiríamos obter maior número de respostas por este meio pois, para o tema em estudo, acreditamos ser mais fácil aceitar conceder uma entrevista do que preencher um inquérito por questionário com perguntas e respostas fechadas; e, por último mas também importante, notámos que no processo de entrevista em copresença física podíamos captar, facilmente, a expressão corporal do entrevistado, a tonalidade da sua voz e a ênfase nas respostas (Gil, 1999).

No aprofundamento da pesquisa empírica trabalhamos com o referido Conselho Cristão de Moçambique em articulação com a Igreja Católica e o Conselho Islâmico de Moçambique, no âmbito da Plataforma Inter-religiosa para Governança Participativa, por um lado, e com a referida União Nacional dos Camponeses em articulação com o Grupo Moçambicano da Dívida. Entrevistámos ao todo setenta e três elementos entre membros da direção e chefia, simples associados, colaboradores, funcionários do governo, de agências da comunidade internacional, académicos e jornalistas que cobriam matérias sobre a sociedade civil.

De salientar que estas organizações, entre outras mencionadas no relatório, têm representado a sociedade civil moçambicana no Observatório da Pobreza/Desenvolvimento onde igualmente se encontram representantes do Governo de Moçambique e membros da comunidade internacional. Este espaço público, inicialmente designado por Observatório da Pobreza (OP), foi concebido como um fórum aberto, um mecanismo inovador no processo de

planificação, monitoria e avaliação com vista a fomentar a participação ativa da sociedade civil nas suas diferentes matizes. Neste prisma, ao impulsionar a interação, consulta e diálogo entre o Governo de Moçambique e todos os seus parceiros nacionais e internacionais, o mencionado Observatório definiu como um de seus principais objetivos unir, coordenar e harmonizar esforços de luta contra a pobreza através de “recomendações de medidas que possibilitassem o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas em prol do crescimento e desenvolvimento sustentável de Moçambique” (Muendane, s.d.: 2).

O guião de entrevista continha sete tópicos que, em jeito de introdução, anunciávamos aos entrevistados para os informar do teor e objetivos da pesquisa, esclarecer possíveis dúvidas e obter seu “consentimento informado e esclarecido” no início da sessão. Conseguido isto, pedíamos aos entrevistados para discorrer livremente sobre as questões que colocávamos em torno das organizações da sociedade civil (OSC). Nossas intervenções durante seus discursos só aconteciam em casos de extrema necessidade, para melhor orientação, esclarecimento e aprofundamento de aspetos relevantes. A disposição estrutural dos tópicos foi a seguinte:

i) *Contexto do surgimento das OSC em Moçambique*: pretendíamos com este tópico buscar dos entrevistados informação sobre o histórico das organizações da sociedade civil no país, sobretudo, as condições que propiciaram a sua emergência;

ii) *Significado da sociedade civil e das OSC, em geral*: procurávamos neste tópico saber como os entrevistados concebiam a noção geral da sociedade civil e das suas organizações;

iii) *Perceção sobre a sociedade civil e as OSC moçambicanas, em particular*: aqui buscámos explorar o entendimento que os entrevistados tinham sobre a realidade da sociedade civil e respetivas organizações no contexto moçambicano;

iv) *Relações entre as OSC e a comunidade internacional, especialmente as agências doadoras*: neste tópico quisemos captar, particularmente, possíveis relações de dependência, independência ou interdependência entre as instituições visadas;

v) *Relações entre as OSC e o Estado, sobretudo as instituições governamentais*: na linha do tópico anterior, procurámos identificar possíveis relações de dependência, independência ou interdependência entre as instituições destacadas;

vi) *A questão das relações de poder que se estabelecem entre as OSC, o Estado e as agências doadoras da comunidade internacional*: com este tópico pretendíamos captar o sentido do poder de influência que se regista entre as referidas instituições;

vii) *A questão da autonomia e/ou dependência das OSC no processo das políticas públicas de combate à pobreza, especialmente os PARPA I, PARPA II e PARP, e no processo do desenvolvimento humano, em geral*: este último tópico buscava identificar potencialidades e

limitações das OSC envolvidas no processo de planificação, elaboração, implementação, monitoria e avaliação das políticas públicas para o desenvolvimento humano no país.

A par da realização das entrevistas, fomos consultando fontes secundárias nas quais tivemos acesso a importantes documentos em diversas instituições, com destaque para as bibliotecas da Universidade Eduardo Mondlane, do Instituto Nacional de Estatísticas, do então Ministério do Plano e Desenvolvimento, do Grupo Moçambicano da Dívida, do Conselho Cristão de Moçambique, da Plataforma inter-religiosa para a governação participativa, da Associação rural para ajuda mútua, da União Nacional dos Camponeses, entre outros arquivos institucionais e particulares.

O processo de consulta de fontes secundárias que realizámos revelou uma escassez de pesquisas científicas sobre a matéria em estudo. Ademais, nos poucos trabalhos que encontrámos e consultámos, não verificámos uma preocupação teórica e metodológica no sentido de i) debater o alcance analítico do conceito de “sociedade civil” e possibilidades de sua operacionalização para o estudo da realidade política moçambicana; ii) verificar os fatores que fundamentam o seu surgimento, manutenção e/ou desaparecimento; iii) analisar com profundidade o carácter das relações de poder que se estabelecem entre as organizações da sociedade civil, o Estado/governo e as agências doadoras da comunidade internacional, entre outras questões que o nosso trabalho de investigação buscava.

Após a conclusão da recolha de dados no campo de análise, avançámos para a fase da elaboração do relatório. Neste plano, antes da apresentação dos resultados, realizamos três exercícios importantes: i) a descodificação e sistemática apresentação da informação colhida; ii) sua análise à luz do arcabouço teórico sobre a matéria; e, iii) a interpretação dos resultados obtidos tendo em conta a problemática do estudo e os fatores estruturais e conjunturais do referido campo de análise. Realçamos que ao longo deste processo procurámos exercitar o princípio da interdisciplinaridade e da triangulação teórica, técnica e metodológica.

Reflexão sobre a Pertinência Metodológica e Credibilidade dos Resultados

Nesta secção, buscamos analisar a pertinência e as implicações metodológicas dos instrumentos de observação usados e discutir a questão da credibilidade dos resultados.

O nosso estudo serviu-se do princípio da observação indireta na medida em que, com recurso a entrevistas, contactámos as unidades amostrais para obter dados. Ao responderem às nossas perguntas, os entrevistados intervieram na produção da informação. Este facto constituiu uma vantagem ao tornar possível a pesquisa, mas não deixámos, por isso, de refletir sobre as limitações a ele associadas.

Começámos por notar que nesse processo de observação nos deparámos com dois intermediários entre a informação procurada e a informação obtida. Trata-se, nomeadamente, dos entrevistados a quem solicitámos as suas respostas e das perguntas que colocámos através do nosso guião de entrevistas semiestruturadas.

Sabemos que se os nossos entrevistados, por qualquer motivo, deixaram de ser francos na informação que nos facultaram hão de ter constituído uma fonte de deturpação que, inevitavelmente, pode ter enviesado os resultados do estudo. E, como é natural, não tivemos capacidade de penetrar suas mentes para nos certificarmos se diziam ou não a verdade, seja voluntária ou involuntariamente. Assim, tudo quanto pudemos fazer foi consciencializar os nossos informantes sobre o quanto era importante para o nosso estudo sua honestidade e franqueza nas respostas.

Tomámos também em consideração a possibilidade das deturpações poderem advir da própria clareza e precisão das perguntas que formulámos. Para evitarmos este embaraço, efetuámos uma testagem prévia ao guião de entrevistas junto a um pequeno número de indivíduos característicos da população em análise. Estes indivíduos não foram, posteriormente, incluídos nas unidades amostrais que entrevistámos.

Com o auxílio de alguns académicos entendidos na matéria, detetámos e corrigimos as questões deficientes, supérfluas e esquecimentos que o teste prévio permitiu observar. Voltámos a testar o instrumento com outro diferente pequeno grupo e nos certificámos, então, da sua prontidão. Não obstante acreditarmos na pertinência do seu uso nesta pesquisa, como referimos aquando da justificação da nossa opção, não deixámos de reconhecer os seus inconvenientes. Tal é o caso das entrevistas semiestruturadas poderem embaraçar os entrevistados com insuficiência de vocabulário; deixarem que o aspeto pessoal dos intervenientes impressione suas disposições psicológicas; permitirem a emissão de opiniões pessoais e gestos que podem influenciar o sentido das perguntas e respostas; criarem dificuldade no entrevistador em limitar divagações por parte dos entrevistados que, uma vez solicitados e motivados a falar livremente, discorrem sobre vários aspetos marginais acreditando estarem dessa forma a fornecer dados relevantes; impossibilidade da garantia do anonimato na medida em que o entrevistado se encontra pessoalmente com o entrevistador; interferência de fatores ambientais e circunstanciais no local onde a entrevista decorre; e, receio de eventuais conflitos de valores inerentes aos quadros normativos nos quais os intervenientes foram socializados.

Para tentarmos superar estes inconvenientes de modo a que a nossa aplicação fosse digna de credibilidade, realizámos quatro exercícios importantes. Primeiro, definimos a nossa amostra

com sensatez, isto é, tendo em consideração as possibilidades de colher dados plausíveis e pertinentes; segundo, formulámos os nossos tópicos e perguntas de forma clara e unívoca; terceiro, procurámos estabelecer uma correspondência entre o universo de referência das nossas perguntas e o dos entrevistados; e, por último, mas não menos importante, buscámos criar uma atmosfera de confiança no âmbito da administração das entrevistas. Aqui, para garantirmos maior retorno e uma coleta de dados mais completa usámos as sete táticas propostas por Rosa e Arnoldi (op. cit.), nomeadamente:

i) *A tática do silêncio*, através da qual procurávamos encontrar o momento adequado para introduzirmos as nossas falas e questionamentos;

ii) *A tática da animação e elaboração*, pela qual emitíamos observações, sons e outros sinais necessários para o entrevistado continuar a elaborar sobre o tópico;

iii) *A tática da reafirmação e repetição*, com a qual buscávamos obter informações adicionais e para tal repetíamos algumas expressões emitidas pelo entrevistado para em seguida colocarmos perguntas diretas sobre algum aspeto específico;

iv) *A tática da recapitulação*, usada para levar o entrevistado a relatar, de novo, alguns episódios ou matérias particularmente relevantes para a nossa pesquisa;

v) *A tática do esclarecimento*, que nos foi útil quando o entrevistado falava de algo que não entendíamos ou pretendíamos ver nossas dúvidas e reservas explicadas por outras palavras ou exemplos de que o entrevistado podia se servir;

vi) *A tática de alteração do tema*, por intermédio da qual sempre que insatisfeitos com as respostas decorrentes das nossas perguntas derivadas dos tópicos, buscávamos novas perguntas temáticas que pudessem complementar os dados pertinentes; e,

vii) *A tática do pós-entrevista*, que nos serviu para produzir uma certa redefinição da situação após o fecho da entrevista. Aqui, conversando cordialmente com o entrevistado tentávamos criar a empatia necessária para eventuais contactos futuros.

Em relação aos dados secundários que utilizámos, procedemos a sua validação através do processo de controlo da credibilidade das informações que eles contêm, bem como a sua adequação aos objetivos e às exigências da nossa pesquisa. Concretamente, preocupámo-nos com a sua originalidade e com a qualidade e pertinência das informações contidas, assim como com a correspondência entre o campo coberto por esses documentos e o contexto das nossas reflexões. Concordamos com Quivy (op.cit.) na observação de que um dos inconvenientes dos dados secundários é que, não tendo sido recolhidos por nós próprios, de acordo com os critérios que mais nos convêm, existe sempre a tentação de submetê-los à manipulações, com o objetivo de apresentá-los nas formas exigidas para a verificação das

nossas conjecturas. Ora, procurámos, a todo o custo, evitar esta tentação. Afinal, tais manipulações são enganosas na medida em que elas não podem alterar as características das fontes originais. Assim sendo, pautámos pela seriedade e uso honesto dos dados obtidos em todo o processo de investigação.

Na análise das informações levamos a cabo, essencialmente, três exercícios. No primeiro, preparámos e descrevemos os dados que considerámos necessários para a testagem das nossas conjecturas. A seguir, fizemos a análise de conteúdo das variáveis, ou seja, procurámos refletir sobre as possíveis relações de poder que se estabelecem entre as organizações da sociedade civil, o Estado/governo e as agências doadoras da comunidade internacional, a fim de averiguarmos a questão da autonomia, dependência ou interdependência. Por fim, efetuámos a comparação entre os resultados esperados a partir do nosso quadro teórico e os obtidos através das operações de observação empírica.

Enfim, faz-se mister salientar que não consideramos as nossas opções metodológicas únicas ou melhores que outras, mas sim pertinentes segundo a nossa perspetiva. Assim, temos a plena consciência de que outros investigadores podiam preferir outros métodos que levados a cabo chegariam ou não aos resultados do presente estudo.