



Avaliação Conjunta do:

**Apoio à Participação da Sociedade Civil no
Diálogo sobre Políticas**

Relatório Nacional de Moçambique

Anexo Extra G: Relatório dos Estudos de Caso

Outubro de 2012

Índice

Estudo de Caso 1. Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento.....	3
1.1. Introdução	3
1.2. Diálogo sobre políticas – espaços e tipos	4
1.3. Teoria da Mudança para planificação distrital e monitoria do orçamento	6
1.4. Influência das OSCs.....	9
1.5. Eficácia das estratégias das OSCs em relação à monitoria do orçamento	11
1.6. Resultados não previstos	12
1.7. Por que razão algumas OSCs participam ou não.....	12
1.8. Principais factores favoráveis e desfavoráveis	13
1.9. Conclusões do Estudo de Caso 1.....	15
Estudo de Caso 2. Legislação sobre Violência Doméstica.....	17
1.10. Introdução	17
1.11. O diálogo de política – espaços e tipos	18
1.12. Teoria da Mudança – como se deu a mudança	19
1.13. Influência das OSCs.....	22
1.14. Eficácia das estratégias das OSCs em relação à Legislação sobre Violência Doméstica.....	23
1.15. Resultados não previstos	24
1.16. Por que razão algumas OSCs participam ou não.....	24
1.17. Principais factores favoráveis e desfavoráveis	25
1.18. Conclusões do Estudo de Caso 2.....	26
Apêndice 1: Siglas, Acrónimos e Abreviaturas	27

Estudo de Caso 1.

Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento

1.1. Introdução

Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento são processos interligados mas distintos. A Planificação Distrital é um processo de política ao abrigo da LOLE¹, segundo a qual a participação das comunidades locais é um princípio básico na governação local e gestão de bens públicos. A planificação distrital é um processo simples, no qual a sociedade civil (SC) local é representada através dos Conselhos Consultivos Locais. O processo de planificação é muitas vezes uma “lista de compras”, sem ligação com a definição de prioridades do orçamento, que é feita ao nível do governo central ou provincial, muitas vezes *depois* de a planificação ter sido feita a nível distrital.

A monitoria sistemática do orçamento é um exercício recente em Moçambique, embora tenha já sido feita sob os auspícios de várias projectos apoiados por Organizações Internacionais da Sociedade Civil (OISCs). Baseia-se na experiência da SC em vários mecanismos de diálogo sobre políticas (por exemplo, Observatórios de Desenvolvimento (ODs)). O processo de monitoria do orçamento é um grande desafio, de que podem surgir questões controversas. A experiência é recente e ainda não está consolidada, uma vez que a monitoria sistemática do orçamento foi iniciada com a criação do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO)² em Fevereiro de 2010, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e com o objectivo de promover a transparência do governo na gestão de fundos públicos. As actividades do FMO incidem na monitoria do orçamento e rastreio das despesas públicas. O FMO é em grande parte composto por quatro organizações da sociedade civil (OSCs): Centro de Integridade Pública (CIP), Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), Fundação de Desenvolvimento Comunitário (FDC) e Grupo Moçambicano da Dívida (GMD). Entre as OSCs, foi aumentando a necessidade de um novo fórum, à medida que o G-20, que tinha desempenhado um papel importante no estabelecimento do diálogo formal entre as OSCs e o Governo, foi perdendo ímpeto³.

Os funcionários dos governos distritais entrevistados confirmaram, no geral, a importância da participação da SC na planificação e monitoria do orçamento, e reconheceram a sua representatividade entre a população em geral e o seu papel como canal de informação. A colaboração nem sempre é, no entanto, considerada fácil e as autoridades distritais queixam-se de falta de informação por parte das OSCs sobre planos e implementação de actividades. As entrevistas mostraram que as autoridades governamentais consideram que o papel das OSCs é principalmente o de agentes implementadores de planos de desenvolvimento local e que as iniciativas de advocacia são vistas como o resultado de as OSCs não compreenderem seu papel no desenvolvimento local⁴. Neste contexto, é importante salientar que não se observou diálogo sobre políticas como processo

¹ A LOLE (Lei dos Órgãos Locais do Estado) Lei 8/2003, regulamentada pelo Decreto 11/2005, levou à criação de espaços de diálogo ao nível descentralizado de governo.

² O FMO foi fundado em 2010 e é um consórcio de várias OSCs que fazem trabalho prático de orçamento e análise. O FMO congrega actores de orçamentação social e gestão das finanças públicas em toda a sociedade civil. Para mais informação, ver

http://www.fordham.edu/academics/programs_at_fordham_/international_politi1/unicef_collaboration/international_databa/africa/mozambique_profile_76519.asp

³ Segundo as entrevistas com actores importantes da SC, o G-20 perdeu o ímpeto em 2010-11, por razões de vária ordem: tinha começado a agir como uma organização e não como um órgão representativo, a posição dupla da figura principal, que tinha sido nomeada pelo Governo para liderar a Comissão Nacional de Eleições (CNE), antes de se demitir do G-20, criou falta de confiança entre os membros. O G-20 voltou, porém, a ganhar alguma força desde a sua reorganização em finais de 2011 e desempenhou um papel importante no Observatório da Pobreza de 2012. A mudança de organização anfitriã da FDC (cuja imparcialidade era questionada) para o GMD, ajudou a remodelar o perfil do G-20.

⁴ Entrevistas funcionários dos governos distritais de Moamba e Guija, Novembro de 2011.

interactivo mútuo nos distritos visitados, onde a participação das OSCs era antes considerada, por parte do governo local, mais uma questão de auscultação.

No quadro de uma Teoria da Mudança (TdM) definida para o estudo de caso de planificação distrital e monitoria do orçamento, são examinados os resultados obtidos pela participação da SC no diálogo sobre políticas. Além disso, é avaliada a natureza das estratégias utilizadas para alcançar a mudança de política e é discutida a eficiência de diferentes estratégias das OSCs.

1.2. Diálogo sobre políticas – espaços e tipos

O diálogo sobre políticas na planificação distrital e monitoria do orçamento dá-se em espaços formais, “espaços criados” instituídos pelo Governo. São de crucial importância dois espaços criados – ambos iniciados em 2003 e com a característica comum de terem sido estabelecidos pelo Governo e apoiados pelos Parceiros de Desenvolvimento (PDs):

- 1) **O Observatório da Pobreza (OP)**⁵, iniciado a nível nacional e mais tarde implementado ao nível provincial e renomeado Observatórios do Desenvolvimento (ODs) (ver do relatório principal, capítulo 4.1). O OP está concebido como espaço de consulta do governo, em que o Governo e os PDs são os actores principais, e onde a SC ao nível nacional participa através do G-20⁶. Cabe ao Governo convocar anualmente o OD. A agenda e a altura da realização são da exclusiva responsabilidade do Governo, e queixas habituais dos outros participantes são a convocação em cima da hora, a falta de informação prévia sobre os principais documentos e a desigualdade na distribuição de tempo, dando à SC e ao sector privado apenas pouco tempo para preparar a sua participação e apresentar as suas opiniões.
- 2) Os conselhos locais, ou seja, as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) das quais surgiram os Conselhos Consultivos Locais (CCLs). A LOLE estabelece que o processo de planificação a nível local deve contar com a participação das comunidades locais, através de conselhos locais de representação a diferentes níveis (distrito, posto administrativo, localidade e aldeia). Os conselhos locais são compostos por representantes da comunidade e incluem autoridades comunitárias, líderes religiosos e representantes de grupos de interesse. Em teoria, a escolha dos membros do conselho local deve assentar em princípios de representação dos diferentes grupos de interesse. Há, porém, muitos estudos que documentam que isso não acontece⁷. O espaço de consulta estabelecido a nível distrital é o CCL, que inclui também representantes do governo distrital e é presidido pelo Administrador do Distrito.

Devido às limitações dos espaços formalmente estabelecidos para diálogo, as organizações e as comunidades procuram canais alternativos para colmatar a falta de efectivo diálogo sobre políticas. Alguns destes canais são iniciativas políticas do governo (partido no poder), outros são iniciativas da SC e de cidadãos individuais⁸. Há diversos mecanismos informais e tipos de intervenção destinados a influenciar processos de política. A SC e os cidadãos usaram-nos como alternativa a estes espaços formais, como canais para reivindicações sobre questões de políticas:

Os **meios de comunicação independentes** (rádio, televisão, jornais) tornaram-se um importante canal para influenciar políticas. Algumas estações de rádio e canais de televisão criaram espaços (“espaço conquistados”) dedicados à análise dos acontecimentos políticos e de políticas. Estes espaços têm-se revelado influentes na mudança de políticas, em parte devido à visibilidade que dão

⁵ Os ODs incluem, em geral, membros de instituições governamentais, PDs, a SC, o sector privado, sindicatos e instituições académicas e/ou de pesquisa.

⁶ Francisco & Matter, 2007. O G-20 é um fórum criado para representar a SC perante o Governo no OP. O Cruzeiro do Sul, uma OSC local, foi muito activa na promoção da iniciativa para criar a plataforma da SC para monitorar o PARPA que ficou a ser conhecida como G-20.

⁷ SAL CDS & Masala 2009; ACS 2010; Forquilha 2009 e 2010.

⁸ Afirmando durante uma entrevista com funcionários do governo local, OSCs, fóruns e informantes individuais importantes.

aos temas em debate⁹. Têm sido investigados na comunicação social muitos casos de má gestão ao nível distrital, e no governo e órgãos estatais ao nível central. É apresentado na caixa que se segue um exemplo de um *espaço conquistado* com origem na comunicação social, em que foi utilizada a tática de nomear e envergonhar. Trata-se de um caso no limite do diálogo sobre políticas e do confronto¹⁰:

Caixa 1: Distrito do Chókwè – exemplo de espaços conquistados pela comunicação social

A Rádio Vembe é uma rádio comunitária propriedade da Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) e criada em 2005 com fundos da UNESCO. Tem ligações com o Centro de Apoio a Informação e Comunicação Comunitária (CAICC), o Fórum de Rádios de Moçambique (FORCOM), o CIP e a Liga dos Direitos Humanos (LDH). Esta rádio promove debates radiofónicos sobre questões de interesse público no distrito, através de telefonemas em directos que permitem a interacção com os ouvintes e de debates em espaços públicos. Há muitas vezes representantes de instituições públicas que são convidados a interagir com a população sobre temas de interesse público. Um dos vários temas levados a debate público foi a electrificação do Bairro 3, no distrito do Chókwè. Devido à vulnerabilidade dos moradores do Bairro a assaltos durante a noite, a população decidiu contribuir para a electrificação do bairro. O dinheiro angariado foi entregue à empresa Electricidade de Moçambique (EDM).

Passou um ano e a EDM ainda não tinha realizado a electrificação do Bairro. Depois de insistir, em vão, junto da empresa, a população decidiu tornar pública a sua insatisfação com a EDM, através da rádio. A rádio decidiu organizar um debate público com a presença do Director da EDM no distrito. Foram feitas muitas tentativas de inviabilizar o debate, com o director alegando não estar disponível. A rádio resolveu então ir ao escritório do director para recolher informação mais pormenorizada sobre o caso. Na primeira reunião, no seu gabinete, o director do EDM não reconheceu a reclamação apresentada pela população, negando as alegações feitas à rádio pela população. Em vista disso, a rádio convidou o director a visitar o Bairro, para ser confrontado com a realidade. O director visitou o Bairro acompanhado por jornalistas e activistas da rádio e reuniu-se com alguns moradores e representantes do Bairro, que o esperavam. Na reunião que se seguiu, o director reconheceu que o Bairro tinha de facto entregado o montante recolhido para a electrificação e comprometeu-se a instalar energia eléctrica no Bairro. Algumas semanas mais tarde, o Bairro passou a ter electricidade.

Ao nível local, os cidadãos também recorrem a pessoas influentes para apresentar as suas queixas. Os cidadãos próximos da Frelimo pedem aos secretários do partido para denunciar casos de má gestão no governo local ou para influenciar as decisões das autoridades governamentais, uma vez que se crê que os secretários do partido têm influência no governo e na burocracia do governo. Outras pessoas importantes usadas como ponto de entrada para influenciar mudanças na esfera pública são, a nível da comunidade local, os líderes tradicionais e os líderes religiosos.

A nível distrital, a iniciativa da Presidência Aberta e Inclusiva, introduzida pelo actual presidente em 2005, é um espaço importante para a comunidade e para os cidadãos exporem os seus problemas, incluindo críticas aos governos locais¹¹. Embora este mecanismo de diálogo tenha sido criticado por PDs, pela comunicação social e pela SC por ser orquestrado, ser caro e afectar negativamente o sistema de planificação local, substituindo-se ao papel das instituições locais¹², as entrevistas chamaram a atenção para o facto de que pode ter estimulado a participação dos cidadãos em espaços de diálogo. Os cidadãos expõem diversas irregularidades durante as visitas presidenciais e isso muitas vezes resultou na demissão de administradores distritais corruptos.

As **organizações que participam no diálogo sobre políticas** são poucas, estão sediadas principalmente nas cidades e têm uma capacidade técnica e de mobilização de recursos relativamente elevada (por exemplo, FDC, CIP, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), LDH e GMD). As organizações que participam no confronto e no diálogo sobre políticas caracterizam-se pela formação académica dos seus membros, a sua visibilidade e aceitação obtida através da pesquisa assente em factos documentados. A nível local, o diálogo sobre políticas é feito por fóruns ou

⁹ Entrevista com a FORCOM, Novembro de 2011.

¹⁰ Entrevista com a Rádio Vembe, Distrito do Chókwè, Novembro de 2011.

¹¹ Entrevistas com representantes dos governos distritais do Chókwè e de Moamba, Novembro de 2011.

¹² DIE, 2011.

plataformas de OSCs, uma vez que as OSCs de menores dimensões ou as organizações comunitárias de base (OCBs) têm poucos recursos e pouca capacidade¹³.

Os problemas de pobreza existentes constituem grandes entraves a que as OCBs assumam o diálogo sobre políticas como questão importante. No entanto, de acordo com os entrevistados de OSCs e OISCs que trabalham com capacitação dos conselhos locais¹⁴, há possibilidades de vir a surgir uma SC de base, desde que se dê prioridade ao apoio aos Comitês de Desenvolvimento Local (CDLs), já que estes estão directamente ligados à melhoria das condições de vida dos seus membros. Os CDLs estão muito pouco representados nos CCLs. É, portanto, mais viável suportar essas formas de organização para a promoção dos direitos e valores dos cidadãos.

1.3. Teoria da Mudança para planificação distrital e monitoria do orçamento

A Teoria da Mudança fornece um quadro analítico para estabelecer as relações entre as estratégias das OSCs, os resultados intermédios e mudanças de políticas. Analisaremos em seguida a experiência de planificação distrital e monitoria do orçamento em termos de estratégias aplicadas pelas OSCs, resultados e mudanças de política, tendo em conta factores favoráveis e desfavoráveis do ambiente.

Na monitoria do orçamento, as estratégias aplicadas pelas OSCs para influenciar mudanças de política são as seguintes:

- reforço da informação para intervenções conjuntas, por exemplo em grupos de trabalho temáticos, plataformas da SC, troca de informações entre OSCs e constituição de redes de OSCs com enfoque em questões comuns ou específicas;
- recolha de dados factuais a partir de pesquisa, com resultados divulgados em relatórios, tomadas de posição e reuniões informativas, e divulgação maciça de informação, através da comunicação social, sites da internet, e-mail, *workshops* e seminários (para melhorar o acesso à informação); e
- estabelecimento de parcerias internacionais para aumentar o acesso à informação e garantir apoio e visibilidade, bem como contribuir para (auto) desenvolvimento de capacidades.

Durante os últimos sete anos, a **constituição de plataformas da SC**, ou fóruns, ajudou a consolidar o reconhecimento do papel da SC como parceiro do Governo. Como resultado disto, ao nível provincial e ao nível central, a SC ganhou espaço para participar do diálogo com o Governo, no âmbito dos PARP(A), apesar de não ter conseguido transformá-los em espaço útil para o debate¹⁵. As comunidades a nível distrital são cada vez mais chamadas a participar na planificação distrital, por meio de conselhos locais. Em resposta às críticas sobre as limitações do processo consultivo, foram aprovadas em 2009 as novas directrizes para participação na planificação distrital. Apesar deste esforço, muitas partes interessadas, incluindo técnicos de sectores do governo, têm afirmado que as directrizes não resolveram questões importantes e, na prática, fizeram piorar algumas condições, se comparadas com as directrizes anteriores aprovadas em 2003¹⁶. Por exemplo: O Governo, apesar dos ensinamentos de anos de planificação participativa, não tem obrigação de prestar contas aos cidadãos (contribuintes), e, com as novas directrizes, aproxima-se os membros dos conselhos locais do partido do governo, em vez de os afastar¹⁷. A **documentação de factos baseada em pesquisa**, a adopção de redes e a ampla divulgação das informações produzidas pelas OSCs foram factores importantes para a eficácia da participação das OSCs no diálogo sobre políticas. O surgimento de novas metodologias de intervenção, que se centram na pesquisa de dados factuais, veio influenciar mudanças na percepção que o Governo tem das OSCs. Durante os últimos

¹³ Entrevistas com FONGA, na província de Gaza; Le Musica, na província de Manica; FACILIDADE, na província de Nampula, entre outras.

¹⁴ Helvetas, Concern, IBIS, Action Aid, Magariro, Akilizatho, AMA e outras.

¹⁵ O estudo realizado por Francisco e Matter 2007, ACS 2010, e PNUD 2011 chegaram às mesmas conclusões.

¹⁶ Entrevistas a funcionários do MPD, Novembro-Dezembro de 2011.

¹⁷ O processo que levou à revisão das orientações pode ser um assunto interessante para uma análise mais aprofundada, mas fica fora do âmbito da presente avaliação.

cinco anos, as organizações que se dedicam a pesquisa melhoraram a qualidade dos estudos e as estratégias para divulgação dos resultados.

A **parceria internacional** com agências globais que trabalham com governação¹⁸ é importante para as OSCs, visto que reforça a credibilidade e a confiança nas organizações nacionais, ao mesmo tempo que leva os resultados a um público mais vasto. Além disso, proporciona segurança e apoio internacional em relação à intervenção em questões de políticas.

A ilustração no verso mostra a Teoria da Mudança para o estudo de caso, que relaciona as estratégias aplicadas pela SC com resultados e mudanças de políticas.

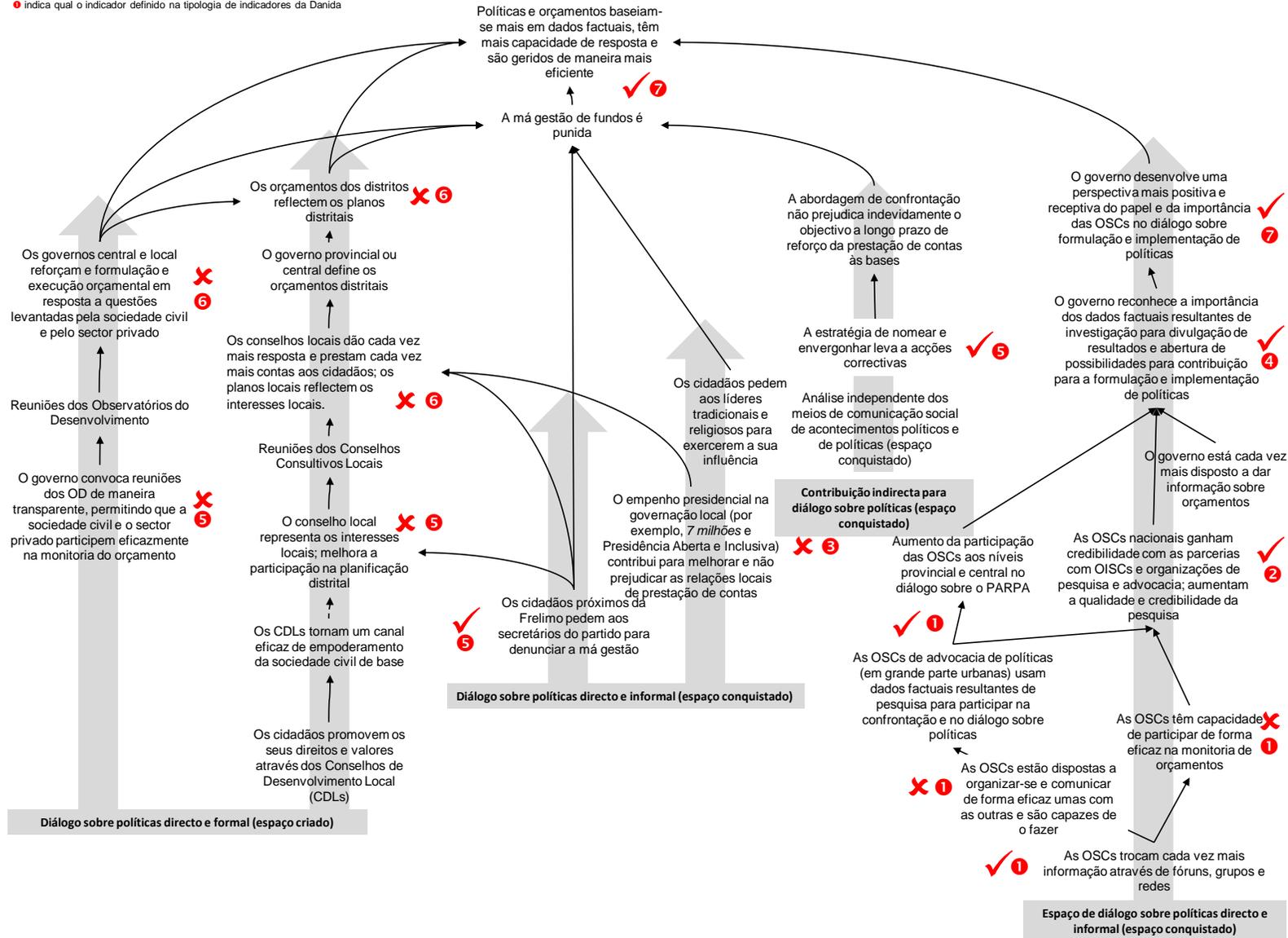
Os resultados intermédios das estratégias das OSCs para diálogo sobre políticas relativo a monitoria do orçamento são os seguintes:

- maior reconhecimento pelo Governo do papel da SC no processo de desenvolvimento, ou seja, as OSCs são reconhecidas como parceiros do governo;
- criação de um ambiente que dá às OSCs uma influência realista no processo de formulação de políticas, ou seja, através do G-20, grupos de trabalho temáticos e plataformas da SC, bem como dos CCLs;
- melhoria da qualidade dos processos consultivos, tornando a planificação distrital um efectivo processo de participação, ou seja, através da melhoria da qualidade dos relatórios produzidos e das informações apresentadas; e
- maior visibilidade das questões políticas e dos problemas de políticas, ou seja, maior transparência e responsabilidade na gestão dos fundos públicos, através da divulgação de informações sobre dotações orçamentais e gastos do orçamento.

¹⁸ O CIP tem uma parceria com a Transparência Internacional, a International Budget Partnership e a Global Integrity. A LDH tem uma parceria com a Human Rights Watch e a Amnistia Internacional.

Figura 1: Teoria da Mudança para diálogo sobre políticas relativo a planificação e orçamentação distrital

* ou ✓ indicam se o pressuposto/objectivo foi pelo menos parcialmente realizado
 ● indica qual o indicador definido na tipologia de indicadores da Danida



1.4. Influência das OSCs

Os ODs e os CCLs são *espaços criados*, onde a participação é fraca, sobretudo porque o convite à participação é muitas vezes selectivo e exclui, portanto, as vozes críticas. Vários factores – a ausência de um debate mais crítico e mais aberto, a definição de critérios que são mais sensíveis aos interesses de instituições governamentais fortemente influenciadas pelo partido Frelimo, a fraca capacidade técnica e organizacional das organizações e redes que participam nesses espaços – têm contribuído para tornar estes espaços menos relevante para um genuíno diálogo sobre políticas.

Os anos de 2007 e 2008 caracterizaram-se pela consolidação de fóruns, grupos e redes da SC¹⁹. No entanto, na sua recente avaliação das lições da experiência de Moçambique na implementação do índice da Sociedade Civil CIVICUS, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) constatou que, durante os últimos dois anos, estes mecanismos, que inicialmente se previa que criassem grandes dinâmicas nas OSCs, fracassou por causa de fraca representação dos seus membros e ausência de comunicação entre eles, o que prejudicou as suas intervenções. As entrevistas e a validação inicial das constatações da presente avaliação concordam que as plataformas estabelecidas a nível nacional (por exemplo, o G-20), muitas vezes se fragmentam e perdem legitimidade, porque começam a agir como organizações independentes, em vez de representar as suas bases.

Os CCLs, que no início desempenharam um papel na planificação (Plano Económico e Social e Orçamento Distrital, PESOD), desde 2006 que não têm efectiva influência na elaboração do PESOD, como resultado da iniciativa do Presidente de atribuir fundos de desenvolvimento distrital (os chamados *7 milhões*)²⁰. Com os *7 milhões* disponíveis, os membros dos CCLs passaram preocupar-se com obter uma parte dos fundos, em vez de se empenharem na planificação do desenvolvimento distrital em nome da comunidade que representam²¹. Por isso, é importante afirmar que o Governo decidiu que os CCLs deviam desempenhar um papel central nas tomadas de decisão sobre a gestão de fundos e na selecção de propostas de projectos. No entanto, os conselhos têm sido acusados de não representar os interesses dos grupos a nível local e de servir os interesses do poder dominante²².

Segundo a extensa documentação disponível sobre planificação distrital e a informação dada pelos entrevistados, há uma indicação de que, apesar de os conselhos locais terem influência sobre os governos distritais, não têm sido suficientemente eficazes na mudança de políticas para melhorar as condições de vida. É revelado um exemplo muito claro disto no relatório de 2010 do Fórum de Monitoria da Governação Local²³, que avaliou o desempenho de seis distritos e concluiu que os governos distritais não implementam, no mínimo, metade das actividades previstas no PESOD (CIP 2010). Esse fraco desempenho devia ser objecto de debate nos conselhos consultivos distritais, mas não há nenhuma indicação de que isso tenha acontecido.

¹⁹ PNUD (2011)

²⁰ Os fundos de desenvolvimento distrital, geralmente conhecido como “*7 milhões*” (de meticais) são fundos atribuídos directamente ao nível distrital com orientações muito pouco claras para aplicação em termos de subvenção ou empréstimo, bem como de prioridades. Grande parte dos fundos é atribuída ao desenvolvimento económico por empresários locais, o que muitas vezes é sinónimo da elite local controlada pelo partido. *7 milhões* de meticais correspondem aproximadamente a 250.000 USD.

²¹ SAL CDS & Masala (2009) e Forquilha (2009).

²² Um estudo encomendado pela GTZ sobre descentralização e qualidade dos serviços básicos, realizado em 20 distritos e 3 municípios das províncias de Sofala, Inhambane e Manica, concluiu que os conselhos locais têm uma grande influência sobre os governos distritais no que diz respeito a planificação distrital, sobretudo no que toca à atribuição dos fundos de *7 milhões* (GTZ 2011). É de referir que este estudo de base incidia apenas em membros de conselhos consultivos e Governo.

²³ O fórum é composto pela AMODE, CIP, GMD e LDH.

Como a monitoria do orçamento é um fenómeno relativamente novo, as OSCs moçambicanas não têm, em geral, recursos humanos qualificados para entender e interpretar o Orçamento de Estado. As autoridades governamentais são muito sensíveis em relação ao orçamento e há pouca abertura para fornecer informação. No decorrer de 2010, o CIP fez seguimento da despesa pública em 15 distritos de cinco províncias (Gaza, Inhambane, Manica, Nampula e Niassa). Os resultados foram dados a conhecer aos governos distritais e provinciais a que diziam respeito, e o CIP tem, desde então, sido convidado pelos governos provinciais a apresentar os seus resultados em reuniões governamentais e em ODs em Nampula e no Niassa.

O FMO, apesar de ter sido criado há pouco tempo, trabalha já em parceria com a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento na partilha de informação sobre as propostas de orçamento e a monitoria do desembolso do orçamento. Graças às intervenções das organizações que fazem parte do Fórum, e principalmente com a presença de pessoas importantes, como Graça Machel, da FDC, o Fórum conseguiu, a partir de 2010 – como já mencionado – influenciar a publicação da proposta de orçamento antes de ser apresentada ao Parlamento, permitindo assim que as OSCs a comentem.

No que diz respeito a influência em termos de mudanças de política, as OSCs contribuíram para alguns êxitos:

- **Transparência em questões de orçamento.** No âmbito do acesso à informação, o Ministério da Planificação e Desenvolvimento, como resultado da pressão exercida pela SC (FDC e CIP) em matéria de transparência do orçamento, decidiu, em 2010, começar a divulgar a versão preliminar do Orçamento do Estado, antes de ser apresentado à Assembleia da República. Isto permite que a SC comece a publicar as suas opiniões e tomadas de posição sobre a proposta de orçamento, que são dadas a conhecer à Assembleia da República.
- **As instituições estatais de supervisão utilizam os relatórios produzidos pela SC sobre a monitoria do orçamento.** O Governo tem-se mostrado preocupado com os factos constatados em pesquisas apresentadas pelas OSCs. Os relatórios estão a ser utilizados por instituições relevantes do Estado e do governo na avaliação e na deliberação de políticas. Por exemplo, os resultados da monitoria do orçamento distrital e o rastreio das despesas públicas produzidos pelo CIP e pelo FMO estão actualmente a ser usados pelas instituições de fiscalização (como sejam a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo) para tomadas de decisão sobre as melhorias necessárias e sobre prestação de contas.

Caixa 1: Província de Nampula – exemplo de aumento da participação da SC e do uso de dados factuais na monitoria do orçamento²⁴

Em Nampula, os fóruns da SC apresentaram o relatório sobre monitoria do orçamento e rastreio da despesa pública no último OD. Pela primeira vez na história do OD, o Governo Provincial marcou para a última sessão do OD de 2011 a apresentação de relatórios sobre monitoria do orçamento e rastreio da despesa pública. Os gestores governamentais reconheceram que os relatórios apresentados pela SC dão ao Governo a possibilidade de melhorar o desempenho na gestão dos bens públicos.

Esta mudança de comportamento relativamente a questões que o Governo anteriormente considerava muito delicadas incentiva a participação das OSCs no diálogo sobre políticas. No distrito de Monapo, na província de Nampula, o administrador do distrito usou os resultados para tomar decisões sobre a melhoria dos processos de gestão orçamental e responsabilizou os funcionários que se considerava directamente que tinham falhado no cumprimento dos seus deveres profissionais. É importante lembrar que estas experiências continuam ainda casos muito isolados ao nível de todo o país.

²⁴ Entrevista no CIP com o coordenador do programa de monitoria do orçamento e rastreio da despesa pública.

1.5. Eficácia das estratégias das OSCs em relação à monitoria do orçamento

O ambiente político, que parece favorável em termos de legislação e de liberdade de expressão, dificulta a participação activa da SC no diálogo sobre políticas: a dificuldade de acesso à informação, o problema da capacidade técnica e financeira com que as OSCs se debatem; o papel dos PDs, que, apesar do seu grande interesse em apoiar a SC, acabam por concentrar o seu apoio num número reduzido de organizações; problemas de interacção dentro dos fóruns; e a troca de conhecimentos e informações.

Uma avaliação dos ODs²⁵ concluiu que estes eram ineficazes. Um estudo sobre governação em Nampula²⁶, porém, concluiu que o OD estava a começar a mostrar importantes indícios de melhoria de qualidade, como resultado das estratégias adoptadas pela SC, com base na criação de grupos temáticos, interagindo com o Governo sobre questões específicas. Outro factor positivo é a existência de uma SC relativamente forte, com uma longa tradição de participação em questões de governação. Esta interacção, juntamente com a existência de um mecanismo de ligação entre o Governo e a SC (a Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado de Nampula, UCODIN) permitiu o funcionamento do processo em Nampula. Não há provas de que a elaboração e implementação do Planos Distritais de Desenvolvimento Estratégico (PEDD) e do PESOD impliquem a participação de membros dos conselhos locais a vários níveis, e diálogo é muitas vezes perfeitamente superficial²⁷. Estes estudos afirmam também que o trabalho de planificação foi essencialmente um produto das Equipas Técnicas Distritais (ETD)²⁸. Na Província de Manica, os entrevistados das OSCs defenderam que o trabalho a longo prazo com o Governo sobre questões de planificação participativa e governação, e a existência de grupos temáticos bem estruturados no fórum da SC influenciaram positivamente o Governo para aceitar que as propostas das OSCs fossem integradas na agenda do OD provincial. Segundo os entrevistados, o Plano Estratégico Provincial para os próximos 10 anos, aprovado em 2011, foi elaborada pelas OSCs locais. As entrevistas na província de Gaza, no entanto, mostraram que ainda há apenas pouca abertura a que a SC participe no diálogo sobre políticas.

As estratégias da SC para reforçar a sua participação e a sua influência na planificação distrital e monitoria do orçamento produziram poucos resultados ao nível local. Apesar da sua participação em espaços de diálogo sobre políticas (ODs e CCLs), na prática a sua influência tem sido limitada. A análise de documentos e entrevistas revelou que uma forma mais eficaz de a SC participar no diálogo sobre políticas tem sido o estabelecimento de alianças em torno de questões específicas e grupos de trabalho temáticos ao nível distrital. O diálogo directo e informal, todavia, dá-se principalmente ao nível nacional.

A criação de mecanismos formais de participação a todos os níveis de governo foi considerada por vários actores uma conquista de SC, não obstante ter tido relativamente pouca eficácia. Nos últimos anos, o surgimento de algumas OSCs que trabalham com pesquisa de dados factuais introduziu mudanças nas relações entre o Governo e a SC. O Governo começou a dar atenção às questões levantadas pelas OSCs. Há duas razões que podem explicar a mudança de comportamento do Governo em relação à SC: o risco dos custos políticos, se o governo decidisse ignorar os dados factuais apresentados pela SC, e o facto de que estes dados oferecem uma possibilidade de aproveitar conhecimentos especializados a que, doutra forma, o Governo não teria acesso.

²⁵ Francisco e Matter (2007).

²⁶ ACS (2010).

²⁷ Akilizetho (2009); Bakker e Gilissen (2009) citados por ACS (2010), Forquilha, 2010.

²⁸ A ETD é uma equipa constituída por funcionários públicos de vários serviços distritais, incluindo directores distritais.

1.6. Resultados não previstos

Quando começou, em 2003, a planificação distrital participativa e a criação de CCLs, a intenção era assegurar a participação das comunidades na governação, mas disse-se muito pouco sobre transparência e a prestação de contas. No entanto, com a introdução da iniciativa da Presidência Aberta, o âmbito da participação dos conselhos locais passou a incidir no modo como estava a ser feita a gestão das decisões públicas. O exemplo mais visível está relacionado com a gestão e atribuição dos 7 milhões (fundo distrital de desenvolvimento atribuído ao nível local). Em grande medida, aumentou a observação das autoridades distritais pelas comunidades. Embora o diálogo sobre políticas tenha continuado a ser fraco, as queixas sobre a maneira como os administradores gerem o fundo dos 7 milhões tornaram-se mais frequentes durante as Presidências Abertas. Como resultado disto, houve vários administradores de distritos que foram desapossados ou transferidos para outros cargos.

Caixa 2: Grupo de Água e Saneamento

Em 2009, foi criado em Cabo Delgado um Grupo de Água e Saneamento (GAS)²⁹. No âmbito do diálogo³⁰ com os governos distritais, o GAS conseguiu elaborar um modelo de gestão de aquisições e contratações, no concurso para a abertura de furos de água para vários bairros. Esse modelo contribuiu para a redução dos custos de construção em cerca de 25%. O modelo consiste na identificação do líder distrital do processo de aquisições e contratações de empreiteiros de obras públicas. Após a selecção do licitante vencedor, é assinado um contrato que inclui a construção de um conjunto de infra-estruturas nos distritos partes do contrato. Por um lado, isto permite a prestação de maior capacidade financeira ao empreiteiro e reduz os custos totais das obras, como resultado da economia de escala.

Desde a sua criação, o FMO iniciou contactos informais com a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento, a fim de melhorar a planificação e a execução do orçamento através da Assembleia da República. Até 2009, a proposta de Orçamento de Estado não era tornada pública antes de ser apresentada à Assembleia da República e por ela aprovada. Desde 2010, porém, o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) tem divulgado o documento proposto no seu site: (<http://www.mpd.gov.mz>). Embora este tenha sido um dos principais objectivos do Fórum, e sobretudo um esforço especial do CIP e da FDC, ninguém esperava que o resultado se visse tão depressa³¹, dada a prática normal de sigilo por parte do governo.

A elaboração do Plano Estratégico para a província de Manica, que foi formalmente apresentado em dezembro de 2011, foi um processo conduzido completamente pela SC, na sequência de uma tomada de posição sobre o assunto, apresentada pela SC em reuniões com o governo provincial. Nesse processo, houve equipas compostas dos grupos temáticos do fórum da SC a assumirem a tarefa de fazer diagnósticos nas suas zonas ou focar e definir estratégias de intervenção que levaram à elaboração do documento. Foram também incluídos nas equipas temáticas membros do governo ou funcionários de sectores do governo, para trabalharem lado a lado com a SC. Os entrevistados da SC consideram isto uma experiência única, que mostra uma ruptura com as práticas hostis do passado³².

1.7. Por que razão algumas OSCs participam ou não

Um factor favorável de participação no diálogo político é, certamente, a existência de instrumentos legais que permitem a livre associação, a liberdade de expressão e a participação dos cidadãos e da SC nos processos de governação. O grau de abertura à participação no diálogo sobre políticas varia

²⁹ Trata-se de uma réplica do GAS central, uma instituição que inclui o Governo, parceiros, o sector privado e ONGs do sector da água e saneamento, com a função de discutir, monitorar e avaliar a implementação de políticas e projectos do sector.

³⁰ Entrevista com o Director de Programas o Oficial Nacional de Programas da Helvetas em Moçambique.

³¹ Entrevista com o Coordenador da Monitoria do Orçamento e Rastreo da Despesa Pública, CIP.

³² Entrevista com OSCs sediadas em Manica, Novembro-Dezembro de 2011.

bastante de um lugar para outro. E, no geral, o grau de abertura depende do carácter da liderança. A maioria dos nossos entrevistados indicaram que os governadores provinciais com uma perspectiva estratégica de governação e que tenham experiência de interacção com a SC têm maior tendência a permitir uma participação activa da SC que os que não tenham essa experiência. Muitas vezes, a existência de uma participação dinâmica da SC tem sido relacionada com um longo período de intervenção de organizações internacionais (por exemplo, SNV, Cooperação Suíça e Concern em Nampula, e GTZ (agora GIZ) e Concern em Manica), que dão capacitação e assistência às OSCs locais em matéria de cidadania, direitos e participação.

A participação no diálogo sobre políticas de organizações sediadas em Maputo, como a LDH, CIP, IESE e FDC, está directamente relacionada com o apoio financeiro que recebem dos PDs. Um número considerável de PDs centra o seu apoio financeiro à SC nessas poucas organizações. O capital simbólico, político e intelectual dos líderes dessas organizações conta muito para a sua credibilidade junto dos PDs: Graça Machel, da FDC, tem um forte capital político e simbólico; Luís de Brito e Carlos Nuno Castel-Branco, do IESE, são pessoas de reconhecido capital intelectual; Marcelo Mosse, do CIP, tem um passado histórico ligado ao jornalista assassinado Carlos Cardoso; Alice Mabota, da LDH, é o rosto de defesa dos direitos humanos em Moçambique. As parcerias que estas organizações têm com as instituições estratégicas internacionais são também um factor de participação na vanguarda da confrontação e do diálogo sobre políticas. Mas um aspecto de particular importância, que dá maior credibilidade à sua intervenção, está relacionado com a natureza da sua intervenção baseada em factos documentados na investigação e na monitoria.

Enquanto isso, como foi já referido, muitas OSCs não participam no diálogo sobre políticas, não apenas porque temem a pressão da elite no poder³³, mas também porque a SC ao nível local não tem incentivo para participar no diálogo sobre políticas. Como assinalaram vários entrevistados, a pobreza dominante continua a fazer com que as pessoas estejam preocupadas sobretudo com as suas necessidades básicas e tenham pouco tempo para participar no diálogo sobre políticas. Segundo os resultados do último censo populacional, realizado pelo INE³⁴ em 2007, 60,5% da população não sabe ler, e 72,2% das pessoas que vivem em áreas rurais são analfabetas. Nestas circunstâncias, a promoção dos valores da cidadania num ambiente de pobreza torna-se extremamente difícil.

1.8. Principais factores favoráveis e desfavoráveis

No que diz respeito aos factores internos que influenciam as possibilidades de participação das OSCs no diálogo sobre políticas, alguns dos mais importantes factores favoráveis são a existência de organizações com capacidade de produção de provas e documentação. A abertura e a forte capacidade de liderança demonstrada por figuras individuais no meio das OSCs também contribuem para o diálogo sobre políticas, devido à sua aceitação geral pelas OSCs e pelo Governo. Quando se trata do nível local, a fraca capacidade e a fraca noção de cidadania, bem como o baixo nível de educação também constituem entraves à participação no diálogo sobre políticas. O ambiente político não é favorável ao diálogo crítico e assiste-se muitas vezes à prática de censura e de autocensura.

A figura que se segue apresenta uma panorâmica dos factores favoráveis e desfavoráveis externos e internos.

³³ Informação de vários entrevistados.

³⁴ Ver no site do Instituto Nacional de Estatística (INE): www.ine.gov.mz.

Figura 2: Resumo de factores favoráveis e desfavoráveis

	FACTORES INTERNOS	FACTORES EXTERNOS
Factores favoráveis	Existência de organizações de pesquisa e advocacia Carácter dos líderes (abertura) Nível nacional – capacidade interna das OSCs (técnica e financeira)	Esforços do governo central para levar a SC a participar através de <i>espaços criados</i> Campanhas da Presidência Aberta e Inclusiva
Factores desfavoráveis	Nível local – fraca capacidade técnica Cooptação de líderes comunitários e legitimidade enfraquecida Censura e autocensura Fraca noção de cidadania Baixo nível geral de educação	Ameaças ao exercício das liberdades Mau desempenho do sistema jurídico Pouco acesso à informação Mercado de publicidade controlado pelo governo Pouco apoio dos PDs à comunicação social independente

Os factores externos influenciam fortemente a possibilidade de participação bem sucedida no diálogo sobre políticas relativo a planificação distrital e monitoria do orçamento. A maioria dos entrevistados afirmou que os esforços do governo central para levar a SC participar através do estabelecimento de mecanismos para melhorar o diálogo sobre políticas não são reproduzidos ao nível local. A Presidência Aberta e Inclusiva, porém, é referida como factor favorável que contribuiu para a sensibilização colectiva para a participação dos cidadãos nas questões de políticas.

O exercício das liberdades está fortemente limitado por ameaças feitas por autoridades governamentais, o que é ainda agravado pelo mau desempenho das instituições jurídicas. A maneira como as instituições funcionam e as percepções que os cidadãos e os actores da SC têm de falta de tolerância por parte das autoridades governamentais dá lugar ao medo e, como resultado, a falta de incentivos para o exercício da cidadania cria um comportamento que dificulta a participação no debate e no diálogo sobre políticas. Até agora, os espaços de diálogo, em vez de funcionarem como espaços para reforço do diálogo e consolidação do papel das OSCs, acabam por se tornar instrumentos de manipulação e cooptação da SC.

Um importante factor desfavorável para o diálogo sobre políticas é o pouco acesso à informação. Apesar de a Constituição da República garantir a liberdade de expressão, tem-se assistido a pouco progresso no país no que diz respeito ao acesso à informação, especialmente à informação pública na posse de instituições governamentais³⁵. Em Moçambique, o sigilo nas instituições públicas é uma preocupação de longa data.

Outra dificuldade prende-se com o acesso dos meios de comunicação independentes ao mercado publicitário, que é sujeito ao controle governamental ou partidário. O apoio dos PDs à comunicação social independente é actualmente muito fraco, embora se reconheça que, em Moçambique, a comunicação social tem desempenhado um papel fundamental na promoção da transparência e da prestação de contas por parte das entidades públicas. A comunicação social é um parceiro importante da SC na promoção dos valores de cidadania.

A eficácia de espaços de diálogo sobre políticas em quase todo o país é reduzida pelo baixo nível de educação, a falta de competências, o baixo nível de responsabilidade cívica e cidadania, e a cooptação política de membros dos conselhos locais e autoridades comunitárias pelo Governo³⁶. A falta de

³⁵ MISA (2007). Relatório anual sobre a liberdade de imprensa em Moçambique de 2007.

³⁶ Entrevista com o fórum de ONGs de Gaza e entrevistas telefónicas com representantes de ONGs de Manica.

informações sobre o orçamento dos conselhos locais também é um factor que limita a participação dos membros neste espaço formal de diálogo sobre políticas a nível distrital.

1.9. Conclusões do Estudo de Caso 1

- Em termos de disposições relacionadas com a planificação distrital e monitoria do orçamento, as instituições formais necessárias ao exercício da cidadania estão, em grande parte, criadas em Moçambique. Há um enquadramento jurídico-constitucional da liberdade de expressão e de associação, além de um compromisso publicamente assumido relativamente à participação dos cidadãos na governação. No entanto, o estudo de caso encontrou provas de que estes elementos formais são debilitados por uma cultura e uma prática contrárias ao exercício de tais liberdades.
- Os *espaços criados* estabelecidos pelo Governo para dar informações e entrar em diálogo tornaram-se espaços cooptados dirigidos pelo partido no poder, para legitimar decisões tomadas pelo Governo e, por conseguinte, para consolidar o seu poder. Aos níveis nacional e provincial, os ODs, uma iniciativa do governo para incentivar e apoiar o diálogo nacional sobre políticas relativas à pobreza e ao desenvolvimento, são controlados pelo Governo e não são, de facto, um espaço de debate aberto e inclusivo. Os CCLs enfermam de má representação dos interesses locais e de fracas ligações entre os processos de planificação distrital e de orçamentação. As intervenções presidenciais, como os *7 milhões* e a Presidência Aberta e Inclusiva, servem mais para enfraquecer a prestação de contas local que para a reforçar. Embora os recém formados Conselhos de Desenvolvimento Local ofereçam uma perspectiva de maior participação popular na governação local, não estão formalmente ligados ao processo de planificação distrital e, por isso, permanecem limitadas as suas actuais potencialidades.
- Para garantir a participação na planificação distrital e monitoria do orçamento num ambiente em que os espaços criados têm muitas limitações, as organizações e as comunidades procuram alternativas, muitas vezes canais informais de influência: meios de comunicação independentes, *lobbying* por intermédio de pessoas influentes, advocacia através de documentação e apresentação de dados factuais, bem como a muito polémica iniciativa da Presidência Aberta. Alguns *espaços conquistados* demonstraram conseguir identificar e tratar casos de má gestão por parte do Governo, através de contactos informais com o partido no poder, autoridades tradicionais e líderes religiosos e através de nomear e envergonhar os responsáveis nos meios de comunicação independentes.
- O principal êxito da participação da SC na elaboração de políticas e a sua maior influência sobre estas políticas tem-se verificado através da advocacia de políticas mais formalmente organizada, em grande parte desenvolvida por OSCs nacionais ou provinciais que contribuem para o diálogo com dados factuais resultantes do trabalho de pesquisa. Este *espaço conquistado* foi construído através da consolidação dos esforços das OSCs, desenvolvimento de plataformas comuns, e através de parcerias estratégicas com OISCs. O FMO conseguiu trabalhar com a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento e há instituições estatais de supervisão a utilizar os relatórios produzidos pela SC sobre monitoria do orçamento.
- Os fóruns da SC existentes a nível provincial desempenham um papel importante no fornecimento de acesso à informação e constituem um espaço para OCBs de menores dimensões participarem na monitoria do orçamento, embora haja um risco de que – numa perspectiva de médio prazo – comecem a actuar como organizações separadas, em vez de representarem os interesses dos seus membros.
- As províncias onde actuam há mais tempo programas de desenvolvimento distrital beneficiam consideravelmente de uma SC mais forte, que é capaz de participar na monitoria de orçamento

e no diálogo sobre políticas. As provas recolhidas nas visitas ao campo nas províncias do Sul dão uma imagem diferente daquela que é dada pela análise de documentos e pela experiência anterior da equipa nas províncias do Norte. A consolidação de grupos de trabalho temáticos dentro dos fóruns da SC em muito poucas províncias mostrou que estimulam um mínimo de especialização técnica em questões específicas de políticas e aumentam a capacidade das OSCs de participarem em diálogo sobre políticas com o Governo (por exemplo, Nampula e Manica).

- Ainda assim, há significativas limitações organizacionais e de capacidade nessas OSCs, fóruns e redes que continuam a dificultar o progresso e a participação na monitoria do orçamento. A pobreza generalizada e a fraca noção de cidadania em geral são também factores desfavoráveis que limitam a participação activa na monitoria do orçamento a nível local.
- As actuais tendências de concentração, que levam vários PDs a apoiar menos OSCs, mas mais fortes (como o IESE, a CIP e a LDH), todas elas sediadas em Maputo, não favorecem forçosamente o reforço geral da SC em Moçambique, dado que as OSCs mais fracas não estão incluídas. A maioria das organizações não trabalha em função da sua própria agenda. O apoio à SC exige recursos e as prioridades volúveis dos PDs e a sua rígida aplicação são factores desfavoráveis para um compromisso a longo prazo com o desenvolvimento da SC.

Estudo de Caso 2. Legislação sobre Violência Doméstica

1.10. Introdução

Caixa 3: Uma definição de violência doméstica

“A violência doméstica é o abuso de uma pessoa por outra pessoas, quando têm um relacionamento íntimo. O abuso pode ser físico, emocional, verbal, psicológico, económico, e pode ser intimidação, assédio e perseguição. Um relacionamento íntimo com o parceiro pode significar ser casado ou namorar. O que distingue a violência doméstica de outras formas de violência é que ela acontece em casa e, geralmente, se dá durante um período prolongado. O uso da expressão “violência doméstica” tem levado a que esta forma de violência seja tratada como uma questão privada e retirada da esfera pública. Isso faz com que os agentes da lei se esquivem à sua responsabilidade de proteger as mulheres, dizendo que se trata de um “assunto privado”. Em última análise, isto vem reforçar a desigualdade da relação de poder entre o homem e a mulher, e a mulher continua a estar sujeita a violência sem qualquer recurso à lei.” IPS, 2009

A violência contra a mulher (VCM), em geral, e a violência doméstica contra as mulheres, em particular, constituem um problema global. Em Moçambique, é uma prática generalizada e, infelizmente, largamente aceite, que assenta em sólidos papéis tradicionais de género. Isto é testemunhado por estudos e casos documentados recolhidos por OSCs (WLSA, Le Musica), e por estatísticas dos Gabinetes de Atendimento para mulheres vítimas de violência³⁷. Os casos de violência doméstica contra as mulheres eram, porém, vistos como pertencendo à esfera doméstica (privada) e, assim sendo, não eram considerados uma questão pública; e, até recentemente, não havia nenhum enquadramento jurídico da questão.

Caixa 4: Pesquisa sobre violência doméstica

Uma pesquisa realizada pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) em 2004 revelou que 34% das mulheres entrevistadas tinham sido vítimas de violência física ou sexual pelo menos uma vez na vida (referido por Tvedten *et al.* 2004).

Estudos qualitativos, realizados sobretudo pela WLSA Moçambique, confirmam que a violência doméstica contra as mulheres é um problema grave e generalizado em Moçambique (Arthur 2006, 2007; WLSA 2008)

Como resposta à violência baseada no género que tinha sido identificada e à falta de legislação sobre a violência doméstica contra as mulheres, um grupo de OSCs que trabalhavam na área dos direitos das mulheres lançou em 2000-2001 um processo pioneiro para elaborar e advogar uma lei. Este processo culminou com a aprovação pela Assembleia da República de uma primeira lei sobre a violência doméstica contra a mulher, a 30 de Junho de 2009.

A cronologia mostra os principais acontecimentos do processo que levou à adopção da Lei sobre Violência Doméstica em 2009:

- ✓ 1995: O movimento feminista inicia a campanha Todos Contra a Violência (TCV)
- ✓ 2000: Marcha Mundial das Mulheres – as OSCs a trabalhar na área dos direitos das mulheres comprometem-se a trabalhar numa lei sobre a violência doméstica contra as mulheres
- ✓ 2000-2001: É criado um grupo multidisciplinar da SC com duas agendas: 1) contribuir para a revisão da lei da família e 2) fazer um esboço de uma lei sobre a violência doméstica contra as mulheres
- ✓ 2001-2003: O grupo multidisciplinar concentra-se muito mais na lei de família – fase relativamente calma, principalmente pesquisa e *lobbying* junto de deputadas.
- ✓ 2003: O grupo multidisciplinar reinicia o trabalho sobre violência doméstica

³⁷ MINT, 2008.

- ✓ 2004-2005: O primeiro esboço é discutido ao nível nacional (reuniões regionais) entre a SC, líderes comunitários e juizes.
- ✓ 2006, 19 de Dezembro: Reunião nacional da SC para aprovação da proposta
- ✓ 2006: Apresentação da primeira versão da proposta de lei ao Gabinete da Mulher da Assembleia da República
- ✓ 2006-2009: Segunda Fase – forte campanha de advocacia, estratégia de múltiplas abordagens
- ✓ 2007, Agosto: É criado o movimento da SC para a aprovação da lei sobre a violência doméstica contra as mulheres
- ✓ 2008: O plano nacional de prevenção e combate à violência contra as mulheres é aprovado pelo Conselho de Ministros.
- ✓ 2009, 30 de Junho: Primeira aprovação da lei (29/2009) na generalidade
- ✓ 2009, Julho 21: Aprovada a segunda e última versão de uma lei sobre a violência doméstica contra as mulheres

1.11. O diálogo de política – espaços e tipos

Diálogo sobre políticas como forma directa e indirecta de influenciar um processo de política tem significados diferentes para diferentes interessados. Neste estudo de caso, como forma de influenciar o processo que levou à aprovação da Lei sobre Violência doméstica contra as Mulheres, o processo de diálogo sobre políticas é analisado em termos de espaço, tipos de estratégias e nível de diálogo³⁸.

- ✓ O processo foi um espaço conquistado pela SC com gradual aceitação das instituições estatais
- ✓ A campanha anual “16 dias contra a violência doméstica” sugere uma reivindicação contínua de espaço por parte de activistas da SC.
- ✓ Foram usados pelos movimento da SC vários tipos de diálogo, desde diálogo directo e informal até contribuição indirecta para o diálogo, como seja *lobbying* na Assembleia da República, levantamentos de dados factuais, campanhas públicas, protestos e manifestações para fazer pressão pela aprovação da lei.
- ✓ O diálogo sobre políticas teve lugar principalmente a nível nacional, ao passo que os parceiros do nível local foram essenciais para fazer o levantamento de casos de violência doméstica.

Pesquisas realizadas desde 1989 por OSCs de direitos das mulheres indicam que a VCM em Moçambique era generalizada e que era a manifestação do fenómeno estrutural de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, que levavam à dominação masculina, à discriminação contra as mulheres e a que se criassem obstáculos ao seu pleno desenvolvimento³⁹. Motivadas por esta realidade, e também pela inexistência de um quadro jurídico assente nas convenções internacionais como a CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) e o Protocolo de Maputo (Protocolo da Carta Africano dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África), as OSCs de direitos das mulheres decidiram elaborar o esboço de uma lei para prevenir, criminalizar e punir a violência doméstica contra as mulheres, definindo o crime como uma questão pública e não privada.

As organizações de direitos das mulheres advogaram a definição do problema e a definição de agendas. Conseguiram trazer a questão da violência doméstica contra a mulher para o domínio público e gradualmente fizeram com que fosse reconhecida e tratada pela Assembleia da República e pelo Governo, quando a lei foi aprovada⁴⁰.

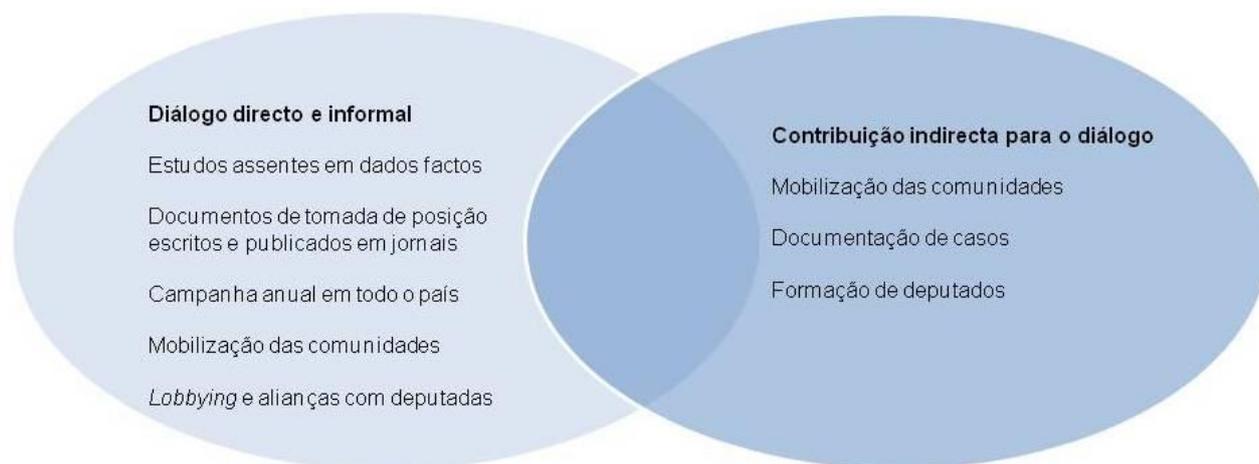
³⁸ Ver no Anexo B: *Quadro Conceptual* uma descrição mais pormenorizada dos conceitos de espaço e no *Capítulo 5: Estratégias das OSCs para o diálogo sobre políticas* dos tipos de estratégias e nível do diálogo.

³⁹ Ximena, 2009.

⁴⁰ A campanha teve a chancela das OSCs Fórum Mulher, WLSA, N'weti - Comunicação para a Saúde, MULEIDE, AMMCJ, ASSOMUDE, KUAYA, OMM, AMCS, FORCOM, AVIMAS, AVVD, NUGENA, NAFEZA, ADEC, AMUDEIA, FOCODE, MUCHEFA, LEMUSICA, OXFAM GB.

O movimento pelos direitos das mulheres usou uma série de estratégias complementares para o diálogo sobre políticas, desde diálogo directo e informal até contribuição indirecta para o diálogo, que se reforçaram mutuamente para alcançar os resultados. Apresentam-se na figura que se segue exemplos de estratégias utilizadas:

Figura 3: Estratégias das OSCs para o Diálogo sobre Políticas



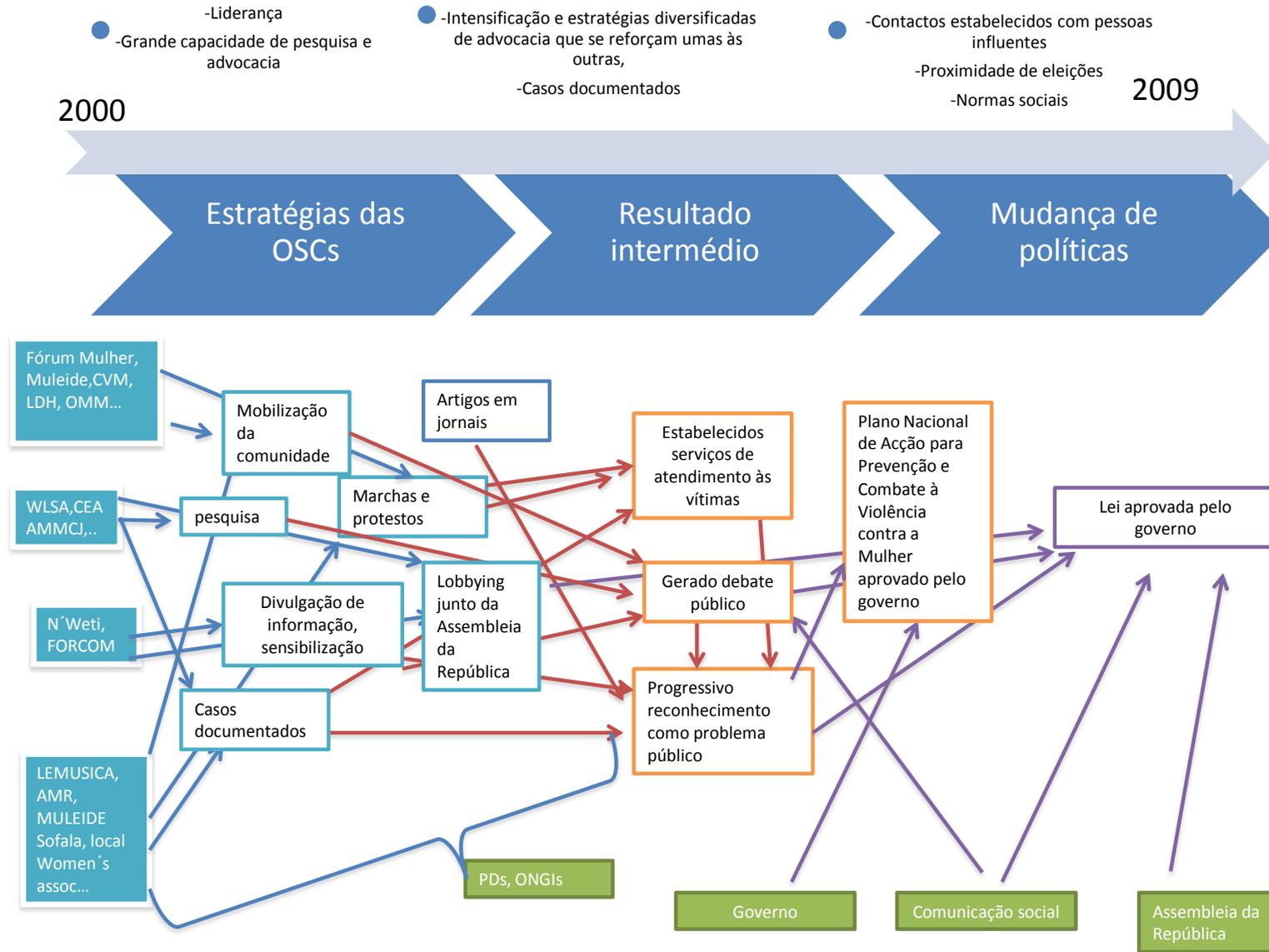
Em termos de espaços físicos, verificou-se que o diálogo sobre políticas se deu principalmente a nível nacional, entre as OSCs pioneiras, as personalidades envolvidas na campanha e os deputados. Os grupos de direitos das mulheres a nível local também deram uma importante contribuição indirecta para o diálogo, sobretudo na documentação de casos de violência e também na divulgação do projecto de lei entre os seus pares.

Embora não seja o objecto específico desta avaliação, é importante realçar que a aceitação da violência doméstica como problema público continua a ser uma questão recorrente. Após a aprovação da lei, as OSCs que participaram no processo enveredaram por uma abordagem mista, desde a contribuição indirecta até ao diálogo e à ausência de diálogo. Por um lado, estão empenhadas em influenciar a implementação da lei, fazendo capacitação das instituições do Estado, como a polícia e o MMAS; por outro lado, estão a implementar campanhas de mobilização da comunidade para divulgar a lei e sensibilizar para a importância das queixas/denúncias e para punir a violência doméstica contra as mulheres. Nesta fase, talvez porque a lei é ainda muito recente, estão a ser realizadas muito poucas iniciativas de monitoria e avaliação da SC.

1.12. Teoria da Mudança – como se deu a mudança

Para o estudo de caso sobre o processo conducente à adopção de legislação contra a violência doméstica, a Teoria da Mudança serviu de instrumento para estabelecer as relações entre os actores envolvidos, as estratégias aplicadas, os resultados intermédios e a influência nas mudanças de política. Neste caso específico, a aprovação da lei contra a violência doméstica é considerada uma mudança de política, embora se reconheça que o processo de mudança de práticas continua a constituir um importante desafio.

Figura 4: Teoria da Mudança para o diálogo sobre políticas relativo à violência doméstica



Juntou-se um grupo diversificado, mas complementar, de organizações de direitos das mulheres para elaborar o projecto de lei sobre a violência doméstica contra as mulheres e fazer campanha pela sua aprovação. O grupo era composto por organizações com os seguintes pontos fortes e competências:

- Competências e experiência de advocacia (Fórum Mulher, Muleide, N’weti)
- Ligação com grupos locais de mulheres (Fórum Mulher, Muleide, Organização das Mulheres de Moçambique (OMM), LDH, Cruz Vermelha de Moçambique (CVM))
- Pesquisa, apresentação de dados factuais e documentação de casos (Mulheres e Lei na África Austral (*Women and law in Southern Africa*, WLSA), Associação de Mulheres Moçambicanas da Carreira Jurídica (AMMCJ))
- Comunicação e divulgação de informação (N’weti, FORCOM)
- Mobilização das comunidades e documentação de casos de violência doméstica (organizações a nível provincial e distrital)

O grupo aproveitou os principais pontos fortes de cada organização e deixou claras as respectivas responsabilidades e actividades. O plano e as actividades de advocacia definiam o movimento, reforçavam-se mutuamente e visavam influenciar a aprovação do projecto de lei. Dois factores principais determinaram a forma como o movimento foi estruturado e se manteve firme nos seus objectivos: uma liderança forte e boa capacidade de pesquisa e de advocacia no grupo.

As organizações utilizaram uma série de estratégias (ver Figura 3 acima), que resultaram em três resultados intermédios principais, os quais foram fortemente influenciados pela intensificação e por estratégias de defesa diversificadas, que se reforçam mutuamente, incluindo casos documentados divulgados na comunicação social:

- Foram estabelecidos serviços públicos para atendimento a vítimas de violência doméstica – por portadores de deveres públicos, mas também por OSCs
- Foi gerado debate público – desde 2008-2009 a questão da violência doméstica é referida nos principais jornais e na rádio.
- A violência doméstica foi sendo gradualmente aceite como problema do domínio público

Um ano antes da aprovação da lei sobre a violência doméstica, o Governo aprovou um Plano Nacional de Acção para Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher, que foi indirectamente influenciado pelo crescente reconhecimento do problema.

Os resultados intermédios e também o *lobbying* directo junto da Assembleia da República, usando pessoas influentes, como Graça Machel⁴¹, desempenharam um papel significativo na aprovação da lei. A proximidade das eleições legislativas e presidenciais de 2009 criou uma oportunidade, que as OSCs aproveitaram bem.

Os PDs e as OISCs, o Governo, a comunicação social e a Assembleia da República estão incluídos na ilustração acima para mostrar o seu papel como participantes activos no processo. Por exemplo, a comunicação social determinou de forma significativa, na altura, o debate público acerca da violência doméstica e também a versão final do projecto de lei aprovado pela Assembleia da República. Os fundos fornecidos pelos PDs, directamente ou através de OISCs, as modalidades e a sua agenda também influenciaram positivamente o processo. O Governo, aprovando o Plano Nacional de Acção para Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher,

⁴¹ Viúva do antigo presidente moçambicano Samora Machel e fundadora da FDC.

pode também reivindicar um papel no processo. Quando os políticos, por exemplo, se deram conta de que a lei proposta não era consensual, muito sensatamente ajustaram a versão final, de uma forma que o jornal *Pambazuka News* descreve como tendo “uma cláusula acrescentada no fim para aplacar os uivos de raiva de alguns sectores masculinos que afirmavam que o projecto de lei era «inconstitucional», porque «discriminava os homens»⁴²”.

Foi já afirmado que a principal dificuldade foi a ampla resistência a aceitar a violência baseada no género como problema e, em particular, como problema público – um facto que está directamente ligado às normas sociais e aos papéis de género socialmente construídos. Esta resistência sociocultural também influenciou a proposta de lei final que foi aprovada e ainda influencia a implementação da lei.

1.13. Influência das OSCs

Seguindo as recomendações do 4º Fórum de Mulheres, realizado em Pequim em 1995, um grupo de OSCs moçambicanas, incluindo o Fórum Mulher, AMMCJ, AMME, CEA, Kulaya, Muleide, e OMM, iniciaram a campanha “Todos Contra a Violência”, que visava erradicar a violência doméstica, em particular contra as mulheres. Nessa altura, a questão da violência doméstica baseada no género não era reconhecida como problema público, nem constituía infracção penal, embora a sua incidência fosse elevada. Não havia nenhum enquadramento legal e, por conseguinte, havia necessidade de elaborar uma lei para colmatar essa lacuna.

Em 2000-2001, foi criado um grupo multidisciplinar com uma agenda dupla: contribuir para a revisão da Lei de Família, e elaborar uma proposta de Lei sobre a Violência Doméstica Contra as Mulheres. O anteprojecto de lei resultou de uma divisão de actividades e responsabilidades entre as várias OSCs que participavam no processo. Por exemplo, a WLSA e o Departamento de estudos de Mulher e Género do Centro de Estudos Africanos (CEA)/Universidade Eduardo Mondlane (UEM) foram responsáveis pela investigação e apresentação de dados factuais; a AMMCJ, Muleide e OMM centraram-se na recolha de informação legal e na sua divulgação, a ainda em aconselhamento jurídico e patrocínios.

O processo foi interrompido entre 2001 e 2003 para dar espaço para *lobbying* e advocacia pela aprovação da Lei da Família. As actividades foram retomadas em Maio de 2003, com as reuniões de consulta do anteprojecto com várias partes interessadas em todo o país, incluindo líderes religiosos e OCBs, bem como intercâmbios com outros países. Segundo a WLSA⁴³, este processo pôs em relevo a imensa diversidade de opiniões sobre igualdade entre mulheres e homens ao nível das OSCs e dos activistas que pugnavam pela igualdade de género. Finalmente, a 19 de Dezembro de 2006, realizou-se um encontro nacional para aprovação da proposta, antes de a apresentar à Assembleia da República. A opção pela entrega directa à Assembleia através do Gabinete da Mulher da Assembleia da República⁴⁴ deveu-se ao medo de que, de outra forma, o projecto fosse ignorado, sobretudo porque a atenção podia ser desviada para o projecto de reforma agrária, que foi apresentado pelo Ministério da Agricultura ao mesmo tempo.

No entanto, o anteprojecto não foi discutido nem aprovado durante quatro sessões parlamentares, apesar da pressão do *lobbying* e da campanha junto do Gabinete da Mulher da Assembleia da República, da Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e de Legalidade, e da Comissão de Assuntos Sociais, de Género e Ambientais. Embora fizesse parte da ordem do dia, foi sempre dada prioridade a outras questões, e a discussão da proposta foi adiada e reagendada várias vezes.

⁴² *Pambazuka news*, 2009, 30 de Julho.

⁴³ WLSA Anteprojecto de lei contra a violência doméstica (<http://www.wlsa.org.mz/?target=violencia>).

⁴⁴ Há vários canais para apresentação de uma proposta de lei em Moçambique.

2009 foi ano de eleições presidenciais e legislativas, e o movimento das mulheres da SC intensificou o *lobbying* para que a lei fosse aprovada ainda dentro do mandato em curso, a fim de evitar a perda das batalhas já ganhas e das redes já estabelecidas através de um *lobbying* intenso. Entre junho e julho de 2009, o Parlamento aprovou a primeira e a segunda versões do projecto de lei sobre violência doméstica contra as mulheres. A aprovação da lei deu-se nas últimas semanas da última sessão do mandato da Assembleia. A Assembleia fez algumas mudanças da primeira para a segunda versão do projecto de lei sobre a violência doméstica contra as mulheres, para assim acolher as queixas de certos grupos de que a proposta de lei enfermava de parcialidade de género e não incluía a protecção dos homens vítimas de violência doméstica.

A Lei 29/2009, uma iniciativa de OSCs, não foi unanimemente aceite pela sociedade moçambicana. Um participante no *workshop* de verificação observou que “*Parece que o empenho era em aprovar uma lei*”, ou seja, que, no final, não foi dada importância à formulação exacta e às suas implicações, contanto que a lei fosse aprovada. Para alguns homens e algumas mulheres, e também para os meios de comunicação, a primeira versão do projecto de lei era “inconstitucional”, porque “discriminava os homens”. Quando a lei foi aprovada na Assembleia da República, o semanário *Savana* publicou uma manchete de primeira página dizendo que “*o Parlamento diaboliza os homens*”. Na mesma semana, o jornal *Domingo* publicou um editorial acusando a Assembleia da República de “*mulherismo*”⁴⁵.

Para os grupos feministas, as alterações feitas resultaram não só numa falta de harmonização do documento como distorceram também, em grande medida, a proposta da SC, que visava promover um quadro jurídico para prevenir e punir a violência de género. A Lei 29/2009 não combate eficazmente a violência de género, apenas reprime alguma agressão na esfera doméstica, uma vez que não reconhece que a violência doméstica contra as mulheres é resultado da desigualdade de poder entre homens e mulheres na família. Isto tem, por seu turno, implicações para programas eficazes de prevenção da violência⁴⁶. As entrevistas corroboram claramente essa preocupação, indicando que as mulheres muitas vezes se abstêm de apresentar queixa de casos de violência doméstica tendo em conta a sua situação económica vulnerável, se o agressor (marido) for condenado a prisão.

É amplamente reconhecido que, mesmo com todas as omissões, distorções, deficiências e mesmo silêncios, a lei 29/2009 é um instrumento jurídico que se considera um benefício para a sociedade moçambicana e que resultou de um processo iniciado e dirigido pela SC.

1.14. Eficácia das estratégias das OSCs em relação à Legislação sobre Violência Doméstica

O processo que culminou com a aprovação da lei sobre a violência doméstica contra as mulheres foi visto no início como uma luta de um grupo de mulheres de uma pequena elite urbana. Teve, porém, vários resultados que vieram beneficiar a sociedade em geral. Gerou um debate sério na sociedade e, aos poucos, as pessoas vão ficando sensibilizadas para o problema da violência doméstica e vão começando a falar dele. Os casos documentados apresentados durante a campanha foram muito importantes para sensibilizar as instituições estatais e o público em geral para a importância e magnitude do problema. Em consequência disso, a violência doméstica foi reconhecida como problema público e passou da esfera privada para a esfera pública. Durante o processo, foram criadas pela polícia, pelo Ministério da Saúde, pelo MMAS e pelas OSCs as primeiras instituições de atendimento de vítimas de violência doméstica.

⁴⁵ Jornal digital em linha *Pambazuka news*: www.pambazuka.org/en/category/wgender/58077.

⁴⁶ Artur, 2009.

Com o tempo, têm vindo a diminuir as críticas da comunicação social, que está cada vez mais empenhada na questão. Após a aprovação da lei, há vários jornais a relatar casos de violência doméstica e a discutir o assunto. A WLSA tem sido solicitada por algumas empresas jornalísticas para dar formação sobre como lidar com casos de violência doméstica e os notificar.

As entrevistas puseram em destaque às seguintes estratégias principais para influência e êxito deste processo:

- Um enfoque claro
- Liderança visível
- Contactos sociais e políticos e apoio de pessoas com forte influência política
- Complementaridade entre as OSCs participantes
- Fortes ligações com grupos de mulheres na base
- Aplicação de estratégias diversificadas e que se reforcem umas às outras
- O contexto político do país era propício, uma vez que se aproximavam eleições. No entanto, foi a capacidade do movimento de aproveitar esse impulso que foi essencial para o seu êxito.

1.15. Resultados não previstos

Um resultado não previsto do processo de diálogo político foi a aprovação de um Plano Nacional de Acção para Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher 2008-2012, aprovado pelo Governo um ano antes de o Parlamento aprovar o projecto de lei sobre a violência doméstica contra as mulheres.

1.16. Por que razão algumas OSCs participam ou não

Como foi já referido, o processo que culminou com a aprovação da lei de violência doméstica foi liderada por OSCs que trabalham na área dos direitos das mulheres. Foi iniciado por organizações nacionais, com a posterior adesão de grupos cívicos de mulheres aos níveis provincial e distrital.

Dada a natureza da questão – violência doméstica – o processo teria ganho com contributos e participação de outras OSCs fora do movimento pelos direitos das mulheres que trabalhassem em áreas próximas ou complementares, tais como grupos de pesquisa e advocacia. Esses grupos não participaram à partida, porque não foram convidados, uma vez que os principais interessados não reconheceram na altura a importância da sua participação, porque a questão geralmente era vista exclusivamente como uma questão ou uma luta das mulheres⁴⁷. O movimento da SC pelos direitos das mulheres apenas mobilizou grupos de mulheres por escolha sua. Não foram levados a participar outros grupos cívicos, organizações e redes a trabalhar em áreas temáticas próximas ou com especialidade de valor acrescentado (instituições de pesquisa, por exemplo). As entrevistas também realçaram o facto de que não foram suficientemente tidas em conta na lei as comunidades religiosas e as instituições tradicionais de mediação de conflitos familiares (padrinhos, conselhos familiares).

⁴⁷

Entrevistas com WLSA em Novembro de 2011 e no *workshop* de verificação, Dezembro de 2011.

1.17. Principais factores favoráveis e desfavoráveis

O sucesso do processo de política foi influenciado por factores internos no interior do movimento e também por factores externos do ambiente jurídico, político e social. A Figura 5 abaixo resume os factores internos e externos favoráveis e desfavoráveis.

Figura 5: Direitos das Mulheres – Factores favoráveis e desfavoráveis no diálogo sobre políticas

	INTERNOS	EXTERNOS
Favoráveis	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Liderança forte ✓ Pessoas com influência ✓ Aliança formada por uma junção de forças e uma clara divisão de responsabilidades ✓ Grande capacidade de pesquisa e advocacia ✓ Existência de provas (casos documentados) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A iniciativa assentou em convenções internacionais, a maior parte das quais fora ratificada por Moçambique ✓ Consulta entre OSCs a trabalhar com direitos das mulheres ✓ Parcerias com OISCs – algumas organizações, como a Oxfam, faziam parte do movimento da sociedade civil e contribuíram com fundos e algumas actividades, mas a coordenação e a iniciativa partiram sobretudo de OSCs moçambicanas ✓ Existência de forte liderança no Governo, na última fase do processo ✓ As eleições de 2009 e o medo do partido no poder de perder votos das mulheres
Desfavoráveis	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Duplicação de esforços entre OSCs após a lei aprovada, com potencialidades de competição ✓ Pouca participação de outros actores importantes da sociedade civil que poderiam dar mais-valia ao processo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não reconhecimento do problema como sendo de género e público ✓ Resistência com base em normas culturais papéis de género ✓ Acesso a informação pública ✓ Pouca consciência de direitos e deveres dos cidadãos ✓ Perspectiva de dominação masculina (contra a lei) na comunicação social ✓ Acção conjunta após a aprovação da lei – pouco sistemática, ainda não centrada na monitoria da implementação ✓ Prioridades (interpretação) rígidas dos PDs: Após a aprovação da lei, algumas OSCs entrevistadas debatiam-se com dificuldades em obter financiamento porque as actividades que apresentaram não eram claramente definidas como sendo “contra a violência doméstica” ✓ Fraca ligação entre deputados e bases eleitorais. Os deputados, especialmente os que lidam com as questões das mulheres não estavam (estão) preocupados com uma questão levada por grupos cívicos de mulheres a vários níveis (nacional e local) e, no início, não lhe deram importância

Se bem que o peso dos factores isolados seja difícil de avaliar, a soma dos factores favoráveis contrabalançou os factores desfavoráveis e o resultado foi, pois, a aprovação do projecto de lei. No entanto, o principal factor desfavorável ainda persiste entre os portadores de deveres e a população em geral, ou seja, a resistência a aceitar a violência baseada no género como um problema, em geral, e um problema público, em particular, que está directamente ligada às normas sociais e aos papéis de género socialmente construídos. Como disse um entrevistado: “Por muito que a lei aprovada sirva para punir os infractores, há ainda um longo caminho a percorrer na prevenção dos casos de violência doméstica, porque se trata de mudar normas sociais”. Outros entrevistados,

entre os funcionários públicos de atendimento às vítimas de violência, deram conta de veementes opiniões pessoais contra a “interferência em assuntos domésticos” que a lei representa.

1.18. Conclusões do Estudo de Caso 2

Este processo de diálogo sobre políticas é reconhecido por todos os intervenientes entrevistados como uma iniciativa tomada por OSCs. O espaço para o diálogo foi conquistado. O diálogo deu-se principalmente a nível nacional e é um processo completo, ou seja, desde o início da iniciativa até à aprovação da lei.

Podem estabelecer-se relações de contribuição entre estratégias e resultados que demonstram que a aprovação da lei foi influenciada principalmente pelo movimento das mulheres. Entretanto, foram feitas importantes alterações ao texto final do projecto de lei, que distorceram a principal causa da proposta. Ainda assim, “*a lei é um instrumento legal útil na luta pelos direitos das mulheres, e, portanto, foi ganha uma batalha importante pela sociedade civil*”, disse um dos participantes no seminário de validação.

Revelaram-se eficazes as seguintes estratégias:

- Uma causa comum (direitos das crianças e das mulheres, melhoria da educação) apoia a mobilização da SC. Quando a área de enfoque é clara, também é clara a advocacia.
- Também são essenciais uma forte liderança e capacidade de reunir alianças com acções estratégicas complementares (por exemplo, Lei de Família – legislação).

As OSCs introduziram com sucesso formas inovadoras de influenciar políticas, fazendo pressão através de espaços informais e aplicando estratégias diversificadas, que incluem a participação de pessoas influentes e realização simultânea de campanhas a nível nacional e a nível local.

As normas sociais e culturais foram e ainda são um importante factor negativo no processo. A lei foi aprovada, mas tanto os garantes dos direitos como a maioria da população não age como se previa, influenciados por normas sociais existentes, agravadas – em certos casos – pela falta de informação e formação. Por exemplo, um agente de polícia entrevistado na província de Gaza afirmou que “*As mulheres usam a lei como meio de se vingarem dos seus maridos...*”

Em termos de estratégia, poderia ter sido acrescentada mais valia a este processo se tivessem sido levadas a participar outras OSCs fora do movimento pelos direitos das mulheres que trabalham em áreas próximas ou complementares. A sua contribuição poderia ser, entre outras coisas, desde mobilizar a SC em geral até fazer pesquisa específica adicional.

Apêndice 1: Siglas, Acrónimos e Abreviaturas

Outras organizações que trabalham em Moçambique e termos usados no texto (não listados na lista de abreviaturas principal)

3F	Sindicato dinamarquês
ADEC	Organização de direitos humanos e democracia da província de Sofala
AMCS	Associação das Mulheres de Comunicação Social
AMMCJ	Associação de Mulheres Moçambicanas de Carreira Jurídica
AMME	Associação das Mulheres Moçambicanas na Educação
AMODE	Associação Moçambicana para o Desenvolvimento de Democracia
AVIMAS	Associação de Viúvas e Mães Solteiras
AVVD	Associação de Vítimas de Violência Doméstica
CEA	Centro de Estudos Africanos
CEDAW	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, “Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher”
CEDE	Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento
CESS	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CONSILMO	Conselho de Sindicatos Independentes de Moçambique (central sindical)
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique (organização do sector privado)
DAI	Direito ao Acesso à Informação (fórum de organizações)
FOCADE	Fórum de ONGs de Cabo Delgado
FORASC	Fórum de Associações de Sociedade Civil
GAS	Grupo de Água e Saneamento
IBIS	OISC dinamarquesa
JOINT	Fórum nacional de OSCs
KEPA	OISC finlandesa
Le Musica	OSC sediada em Manica que trabalha com prevenção da violência e apoio às vítimas
LINK	Fórum nacional de OSCs
N’weti	OSC que trabalha com comunicação para a saúde
OMM	Organização das Mulheres Moçambicanas
ONP	Organização Nacional dos Professores
PARP (A)	Plano para a Redução da Pobreza (Absoluta)
PRE	Programa de Reabilitação Económica
SASK	Organização sindical finlandesa
SNJ	Sindicato Nacional de Jornalistas
TCV	Todos Contra a Violência
TEIA	Fórum nacional de OSCs