

Avaliação Conjunta do

APOIO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS

Relatório Nacional de Moçambique



Avaliação Conjunta do
Apoio à Participação da
Sociedade Civil no Diálogo
sobre Políticas

Relatório Nacional de Moçambique



COWI

Novembro de 2012

© Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
Novembro de 2012

Produção: Departamento de Avaliação, Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
Capa: Stephane de Sakutin/Afp/Scanpix
Trabalho Gráfico: BGRAPHICS
Pressão: Rosendahls – Schultz Grafisk

ISBN: 978-87-7087-682-7
e-ISBN: 978-87-7087-683-4

Este relatório pode ser descarregado do site do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca www.um.dk ou directamente do site do Departamento de Avaliação www.evaluation.dk.

Contacto: eval@um.dk

Responsabilidade pelo conteúdo e apresentação de conclusões e recomendações cabe aos autores.

Índice

Agradecimentos	5
Siglas, Acrónimos e Abreviaturas	6
Resumo	8
1 Introdução	15
1.1 Introdução ao Relatório Nacional	15
1.2 Algumas definições	15
1.3 Finalidade da Avaliação	17
2 Metodologia	20
2.1 Um quadro conceptual	20
2.2 Resumo da Metodologia	20
2.3 A abordagem de estudo de caso	21
2.4 Fontes de informação	22
2.5 Ferramentas de avaliação	23
2.6 A Teoria da Mudança como quadro conceptual para os Estudos de Caso	24
2.7 Limitações do estudo	26
2.8 Limitações específicas do país – Moçambique	26
3 Aspectos fundamentais de um ambiente favorável	28
3.1 O panorama das OSCs em Moçambique	28
3.2 Factores potenciadores	30
3.3 Mudanças nos últimos trinta anos	34
3.4 Relações de poder	34
3.5 Factores principais que influenciam o diálogo sobre políticas	35
4 Resumo de dois estudos de caso	38
4.1 Estudo de Caso 1: Planificação Distrital e Monitoria do orçamento	38
4.2 Estudo de Caso 2: Processo conducente à legislação sobre violência doméstica	41
5 Diálogo sobre políticas	44
5.1 Diálogo no contexto moçambicano	44
5.2 Tipos de espaço para participação da SC no diálogo sobre políticas	46
5.3 Eficácia do diálogo sobre políticas	47
6 Estratégias das OSCs para diálogo sobre políticas	49
6.1 Tipos de estratégias das OSCs	49
6.2 Legitimidade e prestação de contas	51

7	Lições sobre Estratégias dos Parceiros de Desenvolvimento	53
7.1	Papel das OISCs	55
7.2	Alinhamento com as agendas das OSCs	56
7.3	Diálogo com o Governo de Moçambique	57
8	Conclusões gerais	59
8.1	Eficácia das OSCs	59
8.2	Condições favoráveis e desfavoráveis	60
8.3	Políticas e estratégias dos PDs	62
9	Lições aprendidas	64
Anexo A	Termos de Referência para estudos nacionais	67
Anexo B	Quadro Conceptual	73
Anexo C	Quadro de Avaliação	88
Anexo D	Pessoas contactadas	93
Anexo E	Documentos consultados	98
Anexo F	Justificação e metodologia da seleção de áreas de política	104

O anexo a seguir para o Relatório de Avaliação pode ser descarregado do www.evaluation.dk e também está disponível no CD-ROM em anexo.

Anexo G em documento separado: Relatórios dos estudos de caso

O CD-ROM em anexo inclui:

O Relatório de Síntese (em inglês), o Relatório Nacional do Bangladesh (em inglês) e o Relatório Nacional de Moçambique (em inglês e português), além de anexos adicionais aos relatórios nacionais, não incluídos nas versões impressas.'

Agradecimentos

O Estudo de Caso de Moçambique é um dos três estudos efectuados no âmbito da Avaliação Conjunta da Participação das Organizações da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas, sendo os outros dois o Bangladesh e o Uganda.

A equipa do estudo quer agradecer a todas as pessoas que contribuíram com informações e conhecimentos sobre a participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas, em especial aos representantes das Organizações da Sociedade Civil, ao Governo de Moçambique, e ainda aos Parceiros de Desenvolvimento e outras partes interessadas.

O estudo de caso foi realizado por uma equipa de quatro consultores¹, com apoio logístico da Embaixada da Dinamarca, que era a principal agência coordenadora em Moçambique. Este relatório apresenta as constatações, conclusões e lições das fases do estudo exploratório e do estudo principal em Moçambique, que decorreram de Setembro a Dezembro de 2011. O relatório expressa os pontos de vista da equipa de avaliação e não reflecte necessariamente os pontos de vista e opiniões dos Parceiros de Desenvolvimento que o encomendaram, nem das organizações e/ou instituições entrevistadas.

1 Pela COWI: Bente Topsøe-Jensen/Bente Consulting ApS (chefe da equipa); pela AustralCOWI: Padil Salimo /MAP Consultores (governança, caso de planificação distrital); Paula Monjane/CECS; e Sandra Manuel/UEM (sociedade civil, estudo de caso da legislação sobre violência doméstica).

Siglas, Acrónimos e Abreviaturas

<i>ACDI</i>	Agência Canadiana de Desenvolvimento Internacional
<i>AGIR</i>	Ações para uma Governança Inclusiva e Responsável (programa sueco de apoio à sociedade civil)
<i>AMMCJ</i>	Associação de Mulheres Moçambicanas de Careira Jurídica
<i>AMODE</i>	Associação Moçambicana para o Desenvolvimento de Democracia
<i>ASDC</i>	Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação
<i>ASDI</i>	Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional
<i>CAD</i>	Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento e Cooperação com a Europa de Leste
<i>CCL</i>	Conselho Consultivo Local
<i>CCM</i>	Conselho Cristão de Moçambique
<i>CIP</i>	Centro de Integridade Pública
<i>CTA</i>	Confederação das Associações Económicas de Moçambique (organização do sector privado)
<i>Danida</i>	Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional
<i>DFID</i>	Departamento para o Desenvolvimento Internacional (Department for International Development) do Reino Unido
<i>FDC</i>	Fundação de Desenvolvimento Comunitário
<i>FNUDC</i>	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento do. Capital
<i>FONGA</i>	Fórum de Organizações Não-governamentais de Gaza
<i>FORCOM</i>	Fórum das Rádios Comunitárias de Moçambique
<i>FRELIMO</i>	Frente de Libertação de Moçambique
<i>G-15</i>	Grupo de PDs
<i>G-20</i>	Grupo de actores da Sociedade Civil
<i>GdM</i>	Governo de Moçambique
<i>GMD</i>	Grupo Moçambicano da Dívida
<i>IESE</i>	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
<i>IPCC</i>	Instituição Participativa de Consulta Comunitária
<i>IRPC</i>	Imposto sobre o Rendimento da Pessoa Colectiva
<i>ITIE</i>	Iniciativa para a Transparência nas Indústrias Extractivas
<i>KEPA</i>	Organização Internacional da Sociedade Civil Finlandesa
<i>LDH</i>	Liga dos Direitos Humanos
<i>LOLE</i>	Lei dos Órgãos Locais do Estado
<i>MAE</i>	Ministério de Administração Estatal
<i>MASC</i>	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
<i>MF</i>	Ministério de Finanças
<i>MINEG</i>	Ministério de Negócios Estrangeiros
<i>MISA</i>	Instituto de Comunicação Social da África Austral (Media Institute of Southern Africa)
<i>MMAS</i>	Ministério de Mulher e Acção Social
<i>MPD</i>	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
<i>OCB</i>	Organizações Comunitárias de Base
<i>OD</i>	Observatório do Desenvolvimento
<i>ODM</i>	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
<i>OISC</i>	Organização Internacional da Sociedade Civil
<i>ONG</i>	Organização Não Governamental
<i>ONGI</i>	Organização Não Governamental Internacional
<i>OP</i>	Observatório da Pobreza

<i>ORAM</i>	Associação Rural de Ajuda Mutua
<i>OSC</i>	Organização da Sociedade Civil
<i>OSISA</i>	Iniciativa Sociedade Aberta para a África Austral (Open Society Initiative for Southern Africa)
<i>PARPA</i>	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
<i>PD</i>	Parceiro de Desenvolvimento
<i>PNUD</i>	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
<i>QA</i>	Questão da Avaliação
<i>RM</i>	Rádio Moçambique (rádio estatal)
<i>SC</i>	Sociedade Civil
<i>TCV</i>	Todos Contra a Violência
<i>TdM</i>	Teoria da Mudança
<i>TdR</i>	Térmos de Referência
<i>TVM</i>	Televisão de Moçambique
<i>UNAC</i>	União Nacional dos Camponeses
<i>UNICEF</i>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<i>WLSA</i>	Mulheres e Lei na África Austral (Women and Law in Southern Africa)

Resumo

Introdução

Este estudo nacional da Participação da Sociedade Civil (SC) no Diálogo sobre políticas em Moçambique foi encomendado por três agências internacionais de desenvolvimento (CAD/Áustria, Danida/Dinamarca e ASDI/Suécia), em nome de um grupo maior de Parceiros de Desenvolvimento (PDs) bilaterais (ACDI/Canadá, Finlândia e ASDC/Suíça), que apoiam a avaliação participando num Grupo de Referência.

A avaliação analisa a eficácia das Organizações da Sociedade Civil² (OSCs) no diálogo sobre políticas, a fim de fornecer informações aos PDs sobre a melhor maneira de apoiar OSCs num grande número de países e num vasto leque de sectores. O objectivo dos dois estudos de caso descritos no presente relatório é fornecer uma análise de como as OSCs participam no diálogo sobre políticas, que resultados³ têm obtido e que factores contribuíram para eles. Este estudo é um de três (os outros dois cobrem o Bangladesh e o Uganda). O trabalho de campo foi realizado em duas fases, no período de Setembro a Dezembro de 2011, na sequência de um estudo exploratório realizado anteriormente nesse mesmo ano.

O panorama da Sociedade Civil

As OSCs em Moçambique estão divididas em três grandes grupos: 1) Uma pequena elite de organizações urbanas, intelectuais/académicas, que funcionam bem e recebem apoio dos PDs. Não têm bases de apoio directas, e respondem antes perante o público em geral. 2) Organizações de dimensões médias com pouco potencial de diálogo sobre políticas. Respondem muitas vezes a oportunidades que surgem e trabalham com temas sectoriais específicos a que os PDs dão prioridade (género, saúde, HIV/SIDA, alterações climáticas), centrando-se principalmente na prestação de serviços. 3) Organizações Comunitárias de Base (OCBs) e outras organizações locais, geralmente com fraca capacidade, poucos recursos e pouca visibilidade, muitas vezes definidos em função dos interesses de meios de vida dos seus associados. O estudo de avaliação centra-se nestes grupos. A SC também inclui grupos e movimentos fora das organizações estabelecidas da SC, como sejam os grupos espontâneos que reagem aos aumentos dos preços, os antigos emigrantes na ex-República Democrática Alemã, bem como os milhares de grupos de ajuda mútua nas comunidades.

Metodologia

O estudo nacional seguiu o quadro metodológico geral para esta avaliação, tal como consta nos Termos de Referência (TdR), e assenta no quadro conceptual para os estudos de caso elaborado pela equipa. O estudo utilizou diversas fontes de informação e métodos de recolha de dados, incluindo análise de documentos, entrevistas, discussões em grupo

2 Os termos OSC (Organização da Sociedade Civil) e OISC (Organização Internacional da Sociedade Civil) são, no presente relatório, usados como sinónimos de ONG (Organização Não Governamental) e ONGI (Organização Não Governamental Internacional).

3 Nota do tradutor: Uso, neste texto, resultado para traduzir o inglês outcome (menos imediato) e produto para traduzir o inglês output (mais imediato).

e workshops. As visitas ao terreno foram feitas nas províncias meridionais de Gaza e Maputo. Foram utilizadas entrevistas telefónicas, para poupar tempo e chegar mais longe, e foram aplicadas várias ferramentas analíticas, incluindo Cubo do Poder, linhas temporais e Teoria da Mudança (TdM). A análise de ligações plausíveis entre estratégias da SC e estratégias de apoio dos PDs, resultados intermédios e mudanças na política baseia-se no uso de TdM.

Factores que afectam o ambiente favorável

As características políticas, jurídicas e socioeconómicas do país determinam o ambiente favorável em que trabalham as OSCs. Este ambiente é influenciado por factores de ordem cultural e pela História do país, incluindo o período de colonialismo português, o movimento socialista de libertação, a guerra civil e a transição de um estado socialista monopartidário para uma democracia de direito multipartidária, actualmente muito dependente de fundos dos PDs, apesar de uma economia de mercado livre em rápido crescimento.

O estudo identificou três dimensões principais de factores favoráveis que contribuem para o ambiente da SC:

Está amplamente estabelecida a **liberdade jurídica**, incluindo as garantias constitucionais de direito de associação e liberdade de expressão. Algumas leis, porém (por exemplo, a Lei da Associação), estão desactualizadas. As liberdades legais também incluem uma Lei de Imprensa relativamente progressista, que estabelece o direito à informação, a liberdade de imprensa, os direitos de radiodifusão e o direito de resposta. Na realidade, os meios de comunicação independentes debatem-se com problemas financeiros, no actual ambiente económico, com pouco acesso a fundos comerciais. As dificuldades em chegar além dos centros urbanos são um grave factor restritivo. Em muitos distritos, os procedimentos legais não estão a ser respeitados e há intimidação por parte de funcionários do governo.

Liberdade política. O sistema eleitoral reforça o poder do partido do governo e é fraco o acesso dos cidadãos a influência, por meio de representantes eleitos a nível nacional. A prática governamental de restringir a informação e a atitude intimidadora do governo para com as vozes críticas constituem factores limitadores, como factores limitadores são também o disfuncional sistema judicial que oferece pouca ou nenhuma protecção a cidadãos que tenham sido excluídos por acusações de pertencer à oposição.

Existe, em certa medida, **liberdade financeira** das OSCs em Moçambique, mas esta liberdade exerce-se principalmente através do acesso a fundos dos PDs. Por conseguinte, as OSCs tendem a alinhar as suas actividades com as prioridades dos PDs, e as oportunidades de implementação das suas próprias agendas são relativamente limitadas.

Existem, em grande parte, as instituições formais necessárias ao pleno exercício da cidadania em Moçambique. Há um enquadramento jurídico-constitucional da liberdade de expressão e de associação, e há também um compromisso assumido para participação dos cidadãos na governação. Esses elementos formais, porém, defrontam-se com uma cultura e uma prática que funcionam contra o exercício dessas mesmas liberdades. Por exemplo, a falta de acesso à informação e de conhecimento de direitos, legislação e procedimentos,

no que diz respeito às associações, é um problema geral, especialmente entre pequenas OSCs locais⁴.

Diálogo sobre políticas

A SC acumulou, ao longo da última década, uma valiosa experiência de participação no diálogo sobre políticas, através de uma série de processos importantes: a Campanha Terra, em meados dos anos 90; a formulação da Agenda 2025, em 2001; e o processo relativo aos Observatórios da Pobreza e do Desenvolvimento, que foi iniciado em 2003. Foi retirada destes processos experiência do que funcionou bem para a SC. Essa experiência aponta para factores essenciais de êxito, que incluem acção conjunta em torno de causas comuns, inclusão de actores variados (ou seja, comunidade e organizações religiosas, sector privado, sindicatos, académicos), colaboração com instituições estatais, apoio por parte de organizações não-governamentais internacionais (ONGIs), uma liderança forte e uso de contactos influentes.

Nos últimos anos, foram estabelecidos vários “espaços criados”⁵, mas há pouca descentralização e os esforços do governo central para aumentar a colaboração e o diálogo com a SC não se repercutem ao nível local e distrital. Os “espaços criados” são muitas vezes encarados com cepticismo pelas OSCs, que sentem que o convite à participação é feito apenas para legitimar decisões tomadas previamente. As OSCs têm problemas para participar no diálogo sobre políticas, devido a: falta de conhecimentos técnicos adequados sobre administração das finanças públicas, legislação e combate à corrupção; acesso limitado à informação; e escassez de recursos humanos e financeiros⁶. As OSCs solidamente estabelecidas têm preferência por “espaços conquistados” e informais, que não são directamente controlados pelo governo.

Estratégias das OSC para diálogo sobre políticas

As entrevistas e a análise da literatura revelaram uma série de estratégias da SC aplicadas durante os processos de diálogo sobre políticas, que são confirmadas pela análise do estudo de caso. Estas estratégias incluem: a coesão em torno de causas comuns, independentemente das divergências ideológicas; a participação directa de OCBs e grupos religiosos; colaboração com a OSCs internacionais (OISCs), capacitação, uso de activistas influentes e líderes carismáticos; aceitação de opiniões diversificadas e princípios comuns, produção e divulgação de factos e documentação em colaboração com a comunicação social.

Diálogo sobre políticas directo e formal, principalmente através de plataformas e redes. A participação da SC sofre de exaustão ao fim de algum tempo, e os representantes da SC são muitas vezes cooptados para comités governamentais e começam a agir por conta

4 Foi-nos comunicado que as OCBs locais de menores dimensões têm uma fraca noção de cidadania e têm, por isso, dificuldades em saber onde e como aceder à informação. Entrevistas com Fernanda Farinha, CIP, IESE e OISCs.

5 **Espaços criados** (*invited spaces*) são fóruns ou plataformas estabelecidos por iniciativa do governo e/ou PDs, para os quais a sociedade civil é convidada para dialogar, ao contrário de **espaços conquistados** (*claimed spaces*), que são fóruns ou plataformas estabelecidos por iniciativa da sociedade civil. Ver o Anexo B: Quadro Conceptual, para explicação do Cubo do Poder.

6 Mesmo o Centro de Integridade Pública, CIP, tem apenas uma pessoa formada em macroeconomia e combate à corrupção. Entrevista com o CIP, Novembro de 2011.

própria, perdendo contacto com as bases que dizem representar. As plataformas e as redes, no entanto, continuam a ser uma opção estratégica importante da SC para formar uma voz comum.

Diálogo sobre políticas directo e informal é o espaço conquistado onde as alianças da SC actuam e participam no diálogo sobre políticas relativamente a temas específicos da sua própria agenda. As OSCs académicas e de pesquisa fornecem dados factuais e documentação para uma participação de qualidade no diálogo sobre políticas.

A **contribuição indirecta para o diálogo sobre políticas** é dada por organizações relacionadas com a comunicação social e imprensa, que desempenham um papel importante na divulgação da informação. As estações de rádio comunitária são actores importantes, que muitas vezes criam espaços de diálogo através de jornalismo investigativo e programas abertos.

Conclusões de dois estudos de caso

São utilizados dois processos de elaboração de políticas como estudos de caso para esta avaliação: **Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento** e o processo conducente à aprovação da **Lei sobre a Violência Doméstica**. Os dois processos políticos são consideravelmente diferentes e proporcionam à equipa de avaliação experiências diferentes da participação da SC no diálogo sobre políticas. O estudo de caso da **Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento** dá uma série de exemplos de como pode haver e pode não haver influência sobre estes processos essenciais de planificação e orçamentação a diferentes níveis. O estudo de caso da **Lei sobre a Violência Doméstica** documenta um processo que começou em 2000 e terminou com a aprovação da Lei sobre a Violência Doméstica em 2009.

Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento: O estudo de caso constatou que os *espaços criados* que o governo estabeleceu para fornecimento de informações e diálogo foram absorvidos pelo partido no poder, para legitimar as decisões tomadas pelo governo (e, por conseguinte, para consolidar o seu poder) e não para colaborar verdadeiramente com OSCs. Os Observatórios do Desenvolvimento, uma iniciativa do governo apoiada pelos PDs para incentivar e apoiar o diálogo nacional sobre políticas relativas a pobreza e desenvolvimento, são controlados pelo governo e não são, de facto, um espaço de debate aberto e inclusivo⁷. Os Conselhos Consultivos Locais enfermam de pouca representação dos interesses locais e fracas ligações entre planificação distrital e processos de orçamentação. As intervenções presidenciais, como os *7 Milhões* e a *Presidência Aberta e Inclusiva*, servem mais para comprometer a prestação de contas a nível local do que para a reforçar. Embora os recém formados Comitês de Desenvolvimento Local ofereçam perspectivas de uma maior participação das bases na governação local, não estão formalmente ligados ao processo de planificação distrital e, dessa forma, o seu potencial actual mantém-se limitado.

Alguns *espaços conquistados* têm tido êxito na identificação e tratamento de problemas de má gestão por parte do governo, através de contactos informais com o partido no poder,

⁷ Embora se tenha registado um aumento da participação da SC e da sua influência no Observatório do Desenvolvimento, ao nível nacional, no início de 2012, e nos Observatórios do Desenvolvimento provinciais, em 2011, em Manica, Nampula e Gaza, a agenda e a calendarização continuam a ser controladas pelo governo.

as autoridades tradicionais e os líderes religiosos, e através da prática de apontar e envergonhar pessoas por parte dos meios de comunicação independentes. Mas o principal sucesso na participação e influência da SC na elaboração de políticas foi a advocacia de políticas mais formalmente organizada, feita por grandes OSCs nacionais ou provinciais, que trazem para o diálogo factos documentados através de investigação. Este *espaço conquistado* foi construído através da consolidação dos esforços das OSCs, do desenvolvimento de plataformas partilhadas e através de parcerias estratégicas com OISCs.

As plataformas da SC existentes a nível provincial desempenham um papel importante de fornecimento de acesso à informação e espaço para participação de pequenas OCBs, embora exista o risco de que estas (a médio prazo) comecem a actuar como organizações independentes, em vez de representar os interesses dos seus membros.

A consolidação de grupos de trabalho temáticos, em plataformas da SC de muito poucas províncias, tem revelado que incentivam um mínimo de especialização em questões políticas específicas e aumentam a capacidade das OSCs para entrarem em diálogo sobre políticas com o governo (por exemplo, Nampula e Manica).

Há, contudo, significativos obstáculos de carácter organizacional e de capacidade no seio dessas OSCs, plataformas e redes, que continuam a dificultar o progresso. As actuais tendências de concentração, que levam vários PDs a apoiar um menor número de OSCs mais fortes (como o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), o Centro de Integridade Pública (CIP) e a Liga dos Direitos Humanos (LDH)), todas sediadas em Maputo, não favorecem o reforço geral da SC em Moçambique.

Legislação sobre violência doméstica: O diálogo sobre políticas relativo à legislação sobre violência doméstica é reconhecido por todos os intervenientes como sendo uma iniciativa tomada por OSCs. O espaço para o diálogo foi conquistado, o diálogo deu-se principalmente a nível nacional e é considerado um processo concluído, isto é, desde o início da iniciativa até à aprovação da lei (resultado de mudança de política).

Podem estabelecer-se relações entre estratégias e resultados, que demonstram que a aprovação da lei foi influenciada principalmente pelo movimento das mulheres. O facto de se tratar de uma causa comum foi um importante factor da mobilização da SC. Foram também fundamentais uma liderança forte e a capacidade de criar alianças com actores estratégicos complementares.

A SC tem usado estratégias diversas, incluindo pessoas influentes e campanhas simultâneas aos níveis nacional e local. Mas as normas sociais e culturais eram, e ainda são, um importante factor negativo no processo. A lei foi aprovada, mas tanto os garantes dos direitos como a da maioria da população não actuam como se previa, influenciados por normas sociais existentes e, nalguns casos, agravadas por falta de informação e formação. Há uma óbvia necessidade de seguimento e monitoria da aplicação da lei para o processo conduzir a mudanças políticas duradouras, mas o apoio dos PDs para a participação da SC além da elaboração de políticas tem, por enquanto, sido limitado.

Eficácia das OSCs e resultados de processos:

Os dois estudos de caso de processos de diálogo sobre políticas revelaram características muito distintas em termos de *espaços criados/conquistados*, iniciativa do governo/da SC, papel dos PDs, alcance geográfico e duração. Ambos os processos, porém, enfrentaram

desafios semelhantes no que diz respeito aos obstáculos com que se depararam, factores favoráveis e desfavoráveis, e reacções por parte do governo à confrontação e controlo político, bem como pouca capacidade interna, e nem sempre suficientemente profissional, das OSCs envolvidas. Características comuns, em termos dos resultados do processo são: o reconhecimento das OSCs como parceiros de diálogo, o reconhecimento do mérito de trabalho de pesquisa e documentação factual, e posições reforçadas como resultado de alianças com outros actores (incluindo OSCs, OISCs, embaixadas de PDs e meios de comunicação). Ambos os processos mostram também que é importante a atenção permanente por parte da SC, uma vez que o ímpeto se perde facilmente.

O estudo não identificou casos particulares em que as OSCs tenham optado por não participar no diálogo sobre políticas. A questão da não participação, porém, está relacionada com o problema geral da pobreza, que tem uma influência negativa na participação dos cidadãos em questões políticas. O estudo constatou, assim, que muitas organizações e associações de nível local não dão prioridade a questões de debate político enquanto existem num estado de pobreza, com problemas mais graves e de mais urgente resolução, como sejam a falta de alimentos e de água limpa para beber.

Lições sobre estratégias dos PDs

Há três questões de importância fundamental para a relação entre as OSCs e os PDs, no que diz respeito ao apoio à participação no diálogo sobre políticas: harmonização entre PDs, apoio através de intermediários e necessidade de alinhamento com as agendas das OSCs. As constatações feitas sublinham também a necessidade de um reenfoque no desenvolvimento do diálogo entre os PDs e o Governo de Moçambique (GdM) sobre questões relacionadas com a SC.

O apoio directo a nível nacional é considerado flexível e com boa capacidade de resposta pela maioria dos PDs, uma vez que permite apoio a novas iniciativas e fornece fundos de arranque. Implica, porém, altos custos de transacção para os PDs e há poucas ou nenhuma provas da sua eficácia. Os PDs reconhecem que esta modalidade é morosa e requer capacidade especializada, que nem sempre está disponível com orçamentos reduzidos.

Tem sido cada vez mais utilizado apoio indirecto através de mecanismos conjuntos de financiamento dos PDs. Esse apoio, porém, está ainda ligado a projectos e prioridades dos PDs, e há pouco alinhamento com as prioridades estratégicas das OSCs. Os mecanismos conjuntos enfermam ainda de muitos dos problemas conhecidos do apoio bilateral: prioridades específicas dos PDs; formatos especiais de relatórios e contabilidade; e financiamento de projectos a curto prazo, em vez de financiamento integral a longo prazo. O apoio indirecto através de OISCs é a modalidade preferida há muitos anos. Os PDs vêem vantagem em colaborar com OISCs (a maioria das quais são do país do PD), uma vez que se considera que têm uma forte presença local e descentralizada, e conhecimento aprofundado.

As OSCs, porém, criticaram o apoio, apontando que é muitas vezes ditado pela oferta e determinado por prioridades dos PDs (meio ambiente, justiça, governação, etc.). A frequente mudança de políticas dos PDs, em função de novas tendências, influencia as OSCs no sentido de mudarem as suas actividades fundamentais, para irem ao encontro das prioridades dos PDs. Isto pode ter consequências graves, uma vez que os intermediários são obrigados a encerrar parcerias, o que é perturbador para as pessoas empregadas pelas OSCs e é prejudicial para os seus esforços de criar capacidade interna sólida.

O diálogo sobre políticas relativo a questões da SC faz-se directamente entre os PDs e o governo, mas também indirectamente, por exemplo, através de programas de apoio à SC implementados por OISCs, em que as OSCs locais são apoiadas nos seus esforços de advocacia e diálogo sobre políticas. O facto de os PDs terem um grande enfoque em questões de um nível macro e de o diálogo sobre políticas estar institucionalizado em grupos de trabalho tem contribuído para uma tendência de “ir atrás do dinheiro”, com enfoque no nível da macroeconomia e indicadores globais dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Conclusões

Eficácia das OSCs: As estratégias usadas pelas OSCs que foram bem sucedidas em termos de aumento da eficácia foram: a utilização de plataformas, redes e coligações; a utilização de espaços informais para a obtenção de influência; utilização de documentação factual; e identificação de uma causa comum.

Condições favoráveis e desfavoráveis: Os principais factores que influenciam o ambiente em que as OSCs trabalham são as liberdades legais, a liberdade de expressão, e as liberdades política e financeira. A fraca capacidade humana e financeira das OSCs, bem como a necessidade de conhecimento do contexto e barreiras impostas por normas sociais e culturais são factores também importantes no ambiente para participação das OSCs no diálogo sobre políticas.

Políticas e estratégias dos PDs: Foram identificados os seguintes factores como sendo cruciais para assegurar o êxito do apoio à participação da SC no diálogo sobre políticas: harmonização do apoio, eficiência dos mecanismos de financiamento conjunto, alinhamento com as agendas e sistemas das OSCs, diversificação e manutenção de um diálogo crítico com o governo sobre questões da SC.

Lições aprendidas

As lições aprendidas constituem a base para a elaboração de recomendações relativamente ao êxito das estratégias das OSCs e aos desafios que enfrentam.

Estratégias das OSCs: Para as OSCs terem êxito no seu diálogo sobre políticas, tiveram resultados positivos as seguintes estratégias: estabelecer plataformas, redes e alianças; colaborar com os meios de comunicação; apresentar factos e documentação; agir aproveitando as oportunidades; participar em diálogo directo e informal; garantir a máxima visibilidade; estabelecer parcerias internacionais; reforçar a capacidade interna; e assegurar diversidade nas actividades.

Estratégias dos PDs: Para os PDs serem capazes de melhorar o seu apoio à participação da SC no diálogo sobre políticas, há que tratar as seguintes questões: repensar a estrutura da ajuda, nomeadamente de modo a envolver um grupo amplo e diversificado de actores da SC; garantir melhor harmonização quando é fornecido financiamento conjunto, para reduzir os custos de transacção para as OSCs; trabalhar através de mecanismos conjuntos de financiamento; garantir o reforço da apropriação pelas OSCs; trabalhar com uma perspectiva de longo prazo; e garantir o estabelecimento de ligações verticais entre organizações regionais, nacionais e locais.

1 Introdução

1.1 Introdução ao Relatório Nacional

Esta Avaliação Conjunta da Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas em Moçambique foi encomendada por três agências internacionais de desenvolvimento (CAD/Áustria, Danida/Dinamarca e ASDI/Suécia), em nome de um grupo maior de PDs bilaterais (ACDI/Canadá, Finlândia e ASDC/Suíça), que apoiam a avaliação participando num Grupo de Referência. A avaliação foi realizada entre Maio de 2011 e Agosto de 2012 e incluiu estudos de três países (Bangladeche, Moçambique e Uganda).

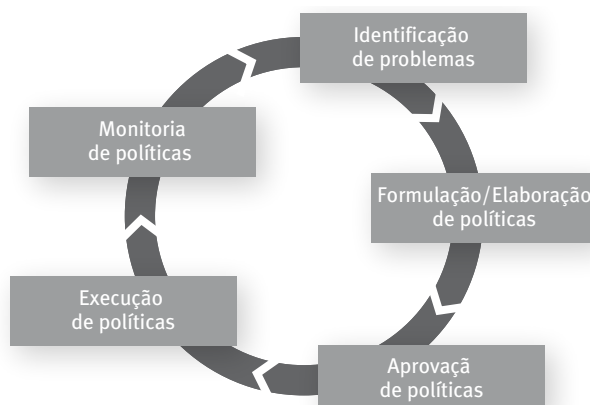
O objectivo geral desta avaliação é recolher lições, para ajudar os PDs a obter uma melhor compreensão da melhor forma de apoiar as OSCs na área do diálogo sobre políticas. Isso implica um enfoque duplo em 1) como as OSCs participam no diálogo sobre políticas e 2) como diferentes PDs apoiam estratégias que podem influenciar a capacidade das OSCs de participar no diálogo sobre políticas⁸. A avaliação tem vários objectivos específicos: i) criar entendimento de como as OSCs participam no diálogo sobre políticas e de como o ambiente favorável influencia a escolha de abordagens por parte das OSCs, ii) avaliar a contribuição das OSCs para o diálogo sobre políticas (relevância, eficácia, resultados), iii) identificar factores favoráveis e desfavoráveis, iv) discutir os pontos fortes e fracos das estratégias de apoio dos PDs, e v) identificar as lições aprendidas e fazer recomendações.

1.2 Algumas definições

O **diálogo sobre políticas** é definido na Agenda para a Acção de Acra (secção 13) como “*diálogo aberto e abrangente sobre as políticas de desenvolvimento*”. A Agenda afirma ainda que “*os governos dos países em desenvolvimento trabalharão mais estreitamente com os parlamentos e com as autoridades locais na **preparação, implementação e monitorização** de políticas e planos nacionais de desenvolvimento. Estabelecerão também colaboração com organizações da sociedade civil (OSCs)*”(13.a), tornando assim explícito que o diálogo sobre políticas inclui todos estes elementos. O diagrama que se segue esclarece a natureza cíclica deste processo e postula que a **participação da sociedade** civil pode ocorrer em cada uma das etapas.

8 Documento de concurso: 8 Apêndice a: Âmbito dos Serviços (Termos de Referência), pp. 40-66.

Figura 1.1 Ciclo de Políticas, mostrando possíveis pontos de entrada para a participação



Sociedade civil: Apesar de uma **sociedade civil** dinâmica ser considerada um elemento essencial da vida democrática dos países em todo o mundo⁹, continua a haver controvérsia e falta de unanimidade quanto à sua definição. É geralmente considerada o terceiro sector, distinto do Governo e das empresas¹⁰. Como tal, inclui um espaço de actividade individual e associativa que pode ser formal ou informal, transitório ou prolongado, colaborativo ou conflitual. Definem-se organizações da sociedade civil como:

Todas as organizações não comerciais e não estatais fora da família em que as pessoas se organizam para defender interesses comuns no domínio público. Incluem um vasto leque de organizações que incluem organizações de base da sociedade civil, organizações da sociedade civil para defesa de uma causa e organizações da sociedade civil orientadas para os serviços. São exemplos de organizações da sociedade civil as organizações comunitárias de base e organizações de localidade, grupos ambientais, grupos de direitos das mulheres, associações de produtores agrícolas, organizações religiosas, sindicatos, cooperativas, associações profissionais, câmaras de comércio, institutos de pesquisa independentes e meios de comunicação social sem fins lucrativos.¹¹

Organização Não Governamental (ONG): Não há nenhuma definição de ONG unanimemente aceite e o termo não é usado sempre da mesma forma. Como a expressão *organização da sociedade civil* se tornou mais utilizada nos círculos do desenvolvimento, há uma tendência cada vez maior para definir a SC de uma forma genérica (ver definição de SC acima) de modo a incluir toda a gama de organizações e associações formais e informais, transitórias, temporárias e duradouras que operam no espaço entre a família, o Estado e o mercado, e de referir as ONGs de desenvolvimento como um subconjunto deste conjunto. As ONGs são organizações legalmente constituídas, que são registadas e regulamentadas pelas leis e controlos governamentais relevantes. Podem ser de âmbito nacional ou internacional e, no contexto do sector de desenvolvimento, ganharam o significado de organizações que contratam pessoal para implementar projectos e programas

9 Consenso de Siem Reap sobre o Quadro Internacional para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC, Junho de 2011.

10 *What is Civil Society?* [“O que é a Sociedade Civil?”] civilsoc.org

11 *Civil Society and Aid Effectiveness, Findings Recommendations and Good Practice* [“Sociedade civil e eficácia da ajuda: Ensinamentos, recomendações e boas práticas”], 2009, série BetterAid sobre eficácia da ajuda, OCDE.

sem fins lucrativos. Ao longo deste estudo, utilizamos o termo ONG dessa forma (ou seja, ONG de desenvolvimento), quando necessário, para distinguir este tipo de organização de outros tipos de OSC.

Participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas: É geralmente aceite que a participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas pode ser feita em **espaços criados** ou em **espaços conquistados**¹². Os espaços são áreas onde pode dar-se a interacção/participação e a troca de informações e negociação. São espaços de disputa e também de colaboração¹³. Os *espaços criados* podem ser espaços cedidos (por vezes referido como espaços **fechados**, se forem estritamente controlados), como consultas parlamentares oficiais, ou *espaços criados* mais abertos, tais como consultas públicas. O *espaço criado* é muitas vezes descrito como controlado “*de cima*”. O *espaço conquistado*, por outro lado, refere-se ao espaço que a sociedade civil conquista para si própria (ou “*de baixo*”), por exemplo, através de *lobbying*, campanhas, educação e acções litigiosas em prol do interesse público, entre outros. Podem encontrar-se os três espaços de participação da sociedade civil em qualquer ponto do ciclo de diálogo sobre políticas, mas espera-se de todos eles que influenciem o governo para que as políticas sejam inclusivas e justas, e os governos prestem mais contas e sejam mais transparentes para com os seus cidadãos (ou seja, para o bem comum).

Eficácia das OSCs: Lidar com a eficácia das OSCs implica centrar-se na eficácia das OSCs como agentes de desenvolvimento¹⁴. Em termos de diálogo sobre políticas, refere-se à eficácia dos processos adoptados e aos resultados alcançados pelas OSCs para dar mais voz aos cidadãos para influenciarem a acção do Governo e para lhe exigirem prestação de contas. O estudo reconhece também que, além da acção organizada de OSCs, há ainda acção informal¹⁵, que deve ser tida em conta na análise do impacto geral da SC no diálogo sobre políticas.

Apoio dos PDs: Apoio dos PDs à participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas designa o **canal** de apoio (directo, através de intermediários, através de apoio orçamental e de apoio sectorial) e **tipo** de apoio (financiamento integral, contratual, apoio a projectos – tanto direccionado como não direccionado), bem como apoio não financeiro, como seja influenciar o espaço para o diálogo sobre políticas.

1.3 Finalidade da Avaliação

Embora os PDs promovam activamente, já há algum tempo, a participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas, há pouco conhecimento sobre os resultados deste apoio e a eficácia colectiva dos esforços da sociedade civil. Também se sabe pouco sobre como

12 Gaventa, J., *Reflections of the Uses of the Power Cube approach for analysing the spaces, places and dynamics of civil society participation and engagement* [“Reflexões sobre as utilizações da abordagem de Cubo de Poder para analisar espaços de empenho e participação da sociedade civil”], 2005, Série CFP Evaluation nº 4.

13 Cornwall, A e V. S.P Coelho, *Spaces for change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas* [“Espaços de mudança? A política da participação em novos espaços democráticos”], 2007

14 Ver OCDE 2010, *Civil Society and Aid Effectiveness* [“Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda”].

15 CIVICUS nota que pode haver acção e participação “*numa zona habitacional ou numa comunidade religiosa; online, utilizando redes sociais; ou no âmbito de um protesto espontâneo – mas que não está directamente ligada com uma organização formal, nem é feita em seu nome*”. Broadening civic space through voluntary action: Lessons from 2011 (“Alargar o espaço cívico pela acção voluntária: lições de 2011”), CIVICUS

se gera e mantém a vontade política, fundamental para a mudança positiva. Este estudo foi encomendado para compreender **o papel das OSCs no diálogo sobre políticas** e **o papel do ambiente favorável**, incluindo o papel dos modelos de apoio dos PDs, para facilitar e dificultar o trabalho das OSCs.

O objectivo geral do estudo é **recolher lições** para que os PDs possam compreender melhor qual a melhor forma de apoiar OSCs no domínio do diálogo sobre políticas em diferentes tipos de ambientes favoráveis.¹⁶

O estudo “*visa aumentar o entendimento conceptual da sociedade civil e a interacção do governo em vários contextos e circunstâncias*” (TdR 2.2.), bem como avaliar os pontos fortes e fracos de várias estratégias dos PDs em termos de eficiência e eficácia. Especificamente, o estudo tem os seguintes objectivos:

- i. Criar um entendimento de como as OSCs participam no desenvolvimento e implementação de políticas a vários níveis (questões, estratégias e tipo de interacção/participação), incluindo como os aspectos do ambiente favorável (como sejam estruturas de poder, e instituições políticas, sociais e legais) influenciam as abordagens que as OSCs escolhem.
- ii. Avaliar como as OSCs contribuíram para o diálogo sobre políticas – a pertinência, a eficácia e os resultados do seu trabalho, e a identificação do que funciona e do que não funciona.
- iii. Identificar os factores favoráveis e desfavoráveis que afectam a capacidade e a vontade das OSC de desempenhar um papel eficaz no diálogo sobre políticas, incluindo o ambiente favorável, os condicionalismos de capacidade e outras questões fundamentais definidas durante a avaliação. Isto inclui também compreender por que razão algumas OSCs, que, dado o seu tipo de base associativa e de perfil, se poderia esperar que participassem no diálogo sobre políticas, preferem não o fazer.
- iv. Discutir os pontos fortes e fracos de várias estratégias dos PDs, tanto em termos de eficiência (isto é, custos de transacção que implicam) como em termos da sua eficácia (isto é, capacidade de apoiar um diálogo sobre políticas eficaz das OSCs).
- v. Identificar as lições aprendidas e fazer recomendações para um futuro apoio a OSCs na área do diálogo sobre políticas.

Previa-se que a pesquisa tivesse a forma de estudo (*gerando novos conhecimentos acerca dos objectivos I-III*) e adoptasse um processo de avaliação mais convencional para examinar o objectivo (iv) (pontos fortes e fracos da estratégia dos PDs). Deviam usar-se os critérios do DAC¹⁷ de relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade como guia de avaliação e não devia limitar-se aos seis PDs envolvidos neste estudo.

16 Avaliação do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre políticas, TdR 2.1.

17 DAC, *Development Assistance Committee* (“Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE”): Critérios para Avaliar a Ajuda ao Desenvolvimento, OCDE.

Roteiro para este relatório

Após a introdução (Capítulo 1) e a metodologia (Capítulo 2), o relatório analisa o contexto de participação da SC no diálogo sobre políticas, incidindo nos factores políticos, legais, económicos e sociais que determinam o ambiente favorável para a participação no diálogo político (Capítulo 3) O Capítulo 4 dá, em seguida, uma breve panorâmica dos estudos de caso de processos políticos.

O Capítulo 5 descreve o diálogo sobre políticas no contexto do país, como um prelúdio às estratégias adoptadas para participar no ciclo de diálogo sobre políticas (Capítulo 6) e discute a sua relevância, eficácia e eficiência. O Capítulo 7 analisa estratégias dos PDs para apoiar a participação da SC no diálogo sobre políticas. O Capítulo 8 apresenta algumas conclusões e o Capítulo 9 dá conta das lições aprendidas, como pistas para o futuro em termos de eficácia de OSCs e PDs.

2 Metodologia

2.1 Um quadro conceptual

Com base nos TdR e nas lições aprendidas durante a fase inicial e a fase exploratória, foi concebida e documentada uma estrutura conceptual que orientasse a abordagem e análise de estudo de caso, com o objectivo específico de dar às equipas nacionais orientação e coerência na abordagem, durante a fase principal do estudo. O documento do Quadro Conceptual é apresentado como anexo B, apresentando-se na presente secção uma panorâmica metodológica, o processo de selecção para identificar os estudos de caso, as fontes de informação, as ferramentas de avaliação e o papel da Teoria da Mudança (TdM) no estudo. São também descritas e discutidas a validade e as limitações do estudo.

2.2 Resumo da Metodologia

O Estudo Nacional foi dividido num Período Inicial (Fase 1), que incluiu um Estudo Exploratório, a que se seguiu a fase dos Estudos de Caso detalhados (Fase 2). As conclusões deste estudo, juntamente com as conclusões dos outros dois estudos nacionais, constituem a principal fonte de material para a Fase de Síntese (Fase 3). Os objectivos, calendarização e produtos¹⁸ de cada fase são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 2.1 Resumo da Metodologia

Fase 1: Fase Inicial	Fase 2: Estudos de caso nacionais	Fase 3: Síntese
Objectivos		
<ul style="list-style-type: none">• Compreender as percepções do diálogo sobre políticas das várias partes interessadas• Compreender o contexto para acção das OSCs• Fazer recomendações para os processos políticos que forneçam um conhecimento útil do que funciona e do que não funciona• Compreender a actual carteira de apoio dos PDs	<ul style="list-style-type: none">• Analisar a relevância, eficácia e eficiência dos processos políticos seleccionados• Planificação Distrital e Monitoria• Legislação sobre violência doméstica• Foram realizados outros estudos de caso no Bangladesh e no Uganda.	<ul style="list-style-type: none">• Analisar e recolher lições dos estudos de caso nacionais• Situar as conclusões no debate sobre a participação da sociedade civil• Identificar constatações e conclusões transversais• Apresentar conclusão ao grupo alargado de PDs
Período		
Julho-Novembro 2011	Novembro 2011-Março 2012	Maio-Setembro 2012

18 Nota do tradutor: Uso, neste texto, resultado para traduzir o inglês outcome (menos imediato) e produto para traduzir o inglês output (mais imediato).

Fase 1: Fase Inicial	Fase 2: Estudos de caso nacionais	Fase 3: Síntese
Principais métodos		
<ul style="list-style-type: none"> • Seminários participativos no país com representantes de OSCs • Entrevistas com informantes importantes no país • Reuniões e entrevistas com representantes de PDs • Análise de dados secundários 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise dos processos políticos • Entrevistas e discussões em grupo com as partes interessadas • Observação da participação da sociedade civil em acção • Análise de propostas, estratégias e avaliações de projectos • Seminário de validação das conclusões • Divulgação das conclusões junto dos PDs 	<ul style="list-style-type: none"> • Seminário internacional de apresentação dos resultados em Campala • Interacção com OISCs, por exemplo, BetterAid e Open Forum • Meta-análise
Produto		
<ul style="list-style-type: none"> • Relatório da Fase Inicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório Nacional de Moçambique 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de síntese • Apresentação internacional das conclusões

2.3 A abordagem de estudo de caso

Usa-se uma abordagem de estudo de caso para avaliar os processos políticos, a fim de obter uma compreensão mais holística dos papéis colectivos e diversificados desempenhados por vários actores num determinado processo. A selecção dos processos políticos para os estudos de casos implicou um cuidadoso processo de consulta assente na relevância do processo político para o país e para os PDs, e também na diversidade de acções da SC que ele implica, a fim de fornecer a melhor base possível para dele recolher lições.

É importante notar que os casos foram seleccionados para ajudar a identificar as lições aprendidas sobre a eficácia da sociedade civil no diálogo sobre políticas na totalidade dos temas de política, em vez de analisar o apoio específico dos PDs que encomendaram o estudo. Os processos políticos cobrem uma gama de acções da SC, das quais só algumas estão directamente relacionadas com os programas específicos dos PDs que encomendaram o estudo. As lições aprendidas dizem respeito, por isso, a todas as formas de apoio e não podem ser atribuídas a uma acção específica de um PD. Também é importante reconhecer que não são representativos do “universo” de acção da SC, que é extremamente vasto e diversificado.

Os estudos de caso da Fase 2 (processos políticos) foram seleccionados através de um processo de consulta que teve em conta os seguintes critérios:

- **Espectro de OSCs** envolvidas (para entender a diversidade de OSCs e para garantir que pelo menos alguns dos processos políticos que acabaram por ser

seleccionados incluíssem OSCs “menos habituais”, como grupos religiosos, associações profissionais e grupos de diáspora)

- **Raio de acção da SC** (para analisar a diversidade de acção, de formal a informal (criada e conquistada) para se cobrir este raio de acção em pelo menos alguns estudos de caso)
- **Nível** em que se dá a acção da SC (para garantir que pelo menos um dos estudos de caso incluísse experiência local, nacional e internacional, e que incluísse acção fora da capital)
- **Tipos de modalidade de financiamento** (para se poder escolher, pelo menos, alguns estudos de caso que permitissem uma análise dos benefícios e limitações dos diferentes modos de financiamento).
- Inclusão de OSCs actualmente financiadas pelo grupo de referência dos PDs
- **Relevância** do processo político (para as pessoas que vivem na pobreza e para o contexto específico do país), isto é, processos políticos que sejam de importância fundamental para o desenvolvimento e em que as OSCs desempenharam algum papel.
- **Eficácia** do processo político (resultados alcançados, tendo em conta que muito poderia também ser aprendido com resultados fracos ou médios)
- Existência de **documentação** disponível sobre o processo político

Com base nos critérios de selecção gerais, a Equipa de Avaliação seleccionou e propôs duas áreas, proposta essa que foi discutida pelo Grupo de Referência e, finalmente, aprovada pelo Grupo de Gestão da Avaliação¹⁹. Essas áreas políticas são:

1. Planificação distrital e monitoria do orçamento
2. Movimento para a aprovação da legislação sobre violência doméstica

2.4 Fontes de informação

Para cada processo de política, foram identificadas várias fontes de informação, como indicado a seguir:

- as principais OSCs (consideradas inovadoras e influentes), bem como outras que operam no mesmo contexto e que não participaram (análise de documentação de propostas de projectos, avaliações, entrevistas e observação);
- as fontes de financiamento e de apoio (PDs, gestores de fundos, ONGIs) para a participação no diálogo sobre políticas (análise de documentação de políticas, desembolsos e avaliações, etc., entrevistas);

19 Reunião do Grupo de Avaliação da Gestão de 27.10.2011; ver Anexo F.

- os principais participantes do governo no diálogo sobre políticas nas áreas seleccionadas de processos políticos (entrevistas); e
- instituições de pesquisa, grupos de reflexão e activistas da SC (entrevistas).

2.5 Ferramentas de avaliação

Enquadramento da Avaliação: A fim de facilitar a comparação da análise e de obter relatórios mais analíticos que descritivos, os estudos de caso foram realizados usando um Quadro de Avaliação comum e o Quadro Conceptual (Anexo B e Anexo C). O Quadro de Avaliação inclui 18 questões de avaliação provenientes dos TdR. O quadro listava provas específicas que seriam necessárias para responder às perguntas. O Quadro Conceptual descreve a abordagem dos estudos de caso²⁰, os principais conceitos e ferramentas de análise, como sejam a TdM e o Cubo do Poder²¹.

Entrevistas e grupos de reflexão: Foram elaborados guiões de entrevista seguindo as Questões de Avaliação e as matrizes dos relatórios, para assegurar a partilha de informações no interior da equipa, bem como uniformidade na recolha de dados e informações²². As entrevistas foram semi-estruturadas, para permitir a adaptação do formato, consoante a situação e os recursos disponíveis. A maioria das cerca de 50 entrevistas foram presenciais, mas também foram feitas entrevistas telefónicas.

Os casos escolhidos orientaram a selecção dos intervenientes que deveriam ser entrevistados, ou seja, foram seleccionadas OSCs em função da sua participação e do seu papel no estudo de caso, bem como da sua disponibilidade para participar nas entrevistas. As entrevistas com funcionários do governo também foram determinadas pela sua relação com os estudos de caso e serviram para obter informação de ambos os lados. Foram ainda seleccionados informantes-chave adicionais, pelo seu conhecimento específico dos casos e/ou do ambiente da SC. Os representantes dos PDs foram indicados pelas agências.

Uma parte da informação foi recolhida em discussões de grupos de discussão, para explorar a sinergia entre informantes de diferentes categorias (ONGIs e representantes dos PDs). Nalguns casos, foi mantida confidencial a identidade das fontes, devido a preocupações sobre possíveis repercussões políticas. A equipa tinha planeado usar uma abordagem de investigação apreciativa em reuniões de grupos de reflexão, mas, devido a alterações na composição da equipa e a problemas logísticos, não foi possível aplicar essa abordagem neste caso.

O Cubo do Poder

Outra ferramenta analítica essencial utilizada no estudo é o Cubo do Poder, que fornece um quadro para analisar como o poder funciona nos espaços e lugares de participação. O diagrama abaixo apresenta uma representação gráfica das diferentes manifestações do poder. O conceito de espaços fechados, criados e conquistados foi já explicado atrás. Quanto à sua visibilidade, o poder é classificado como: i. visível (ou seja, as regras formais, estruturas e procedimentos que governam a participação), ii. oculto (ou seja,

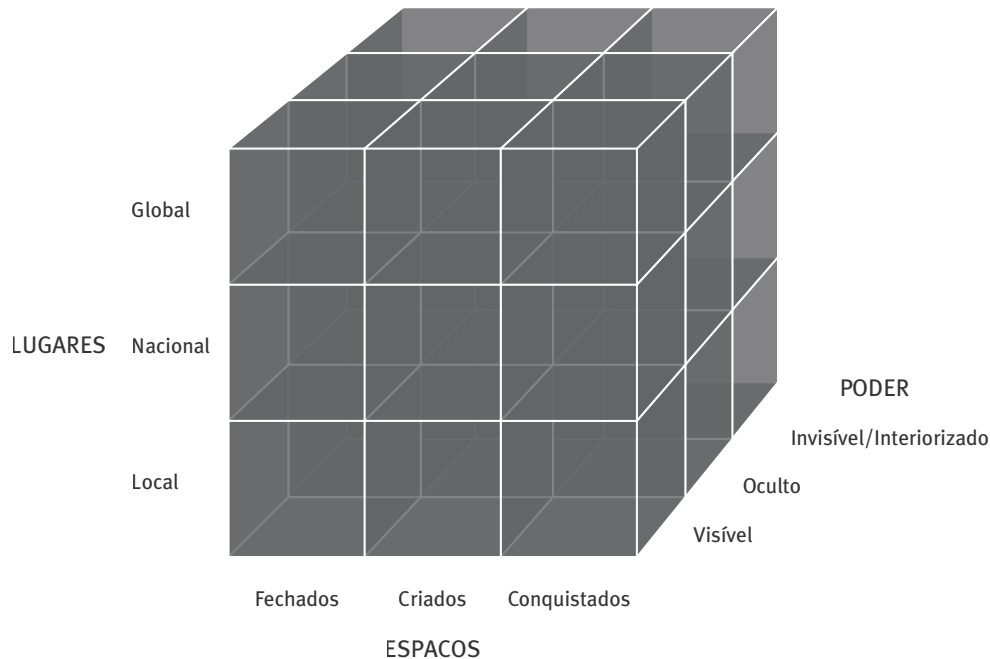
20 Foram seleccionados dois casos pelo Grupo de Gestão na reunião de 27 de Outubro, em função de informação recolhida durante o Estudo Exploratório em Setembro de 2011. Para mais pormenores, ver o Anexo F: Justificação e metodologia da selecção das áreas de política.

21 Para mais pormenores sobre as ferramentas analíticas, ver o Anexo B: Quadro Conceptual.

22 Ver Anexo C.

a influência real que aqueles que participam têm sobre os outros dentro do espaço de participação) e iii. invisível (ou seja, as dinâmicas de poder assumidas pelos participantes em função da sua socialização e das normas sociais). O quadro conceptual ajudou na análise das relações de poder, níveis de funcionamento e compreensão de espaços para participação da SC.

Figura 2 O Cubo do Poder



Fonte: Gaventa, 2003

O *Cubo do Poder* foi usado principalmente para dele se retirar a terminologia para classificação dos diferentes espaços de diálogo sobre políticas, mas também na reflexão sobre o poder que influi no processo de participação no diálogo sobre políticas.

Foram feitas **visitas ao terreno** nas províncias meridionais de Gaza e Maputo, para evitar viagens demoradas às províncias do Norte. As partes interessadas de outras zonas foram contactadas para entrevistas telefónicas. Note-se que há grandes diferenças na experiência relativa à planificação distrital e monitoria do orçamento (Caso 1) entre o Norte e o Sul de Moçambique, dado que os principais programas foram implementados no Norte (Nampula). A evidência empírica recolhida no Sul (Gaza e Maputo) pode, portanto, reflectir uma situação diferente. A equipa corrigiu esta eventual distorção utilizando os conhecimentos que os membros da equipa tinham adquirido em trabalhos anteriores, complementados com informação documentada sobre províncias do Centro e do Norte.

2.6 A Teoria da Mudança como quadro conceptual para os Estudos de Caso

O estudo teve uma abordagem avaliativa baseada na TdM. A TdM baseia-se na *teoria dos programas* e é uma abordagem que procura compreender os processos de mudança além da medição de resultados, de modo a incluir reflexão mais explícita sobre os pressupostos subjacentes a quadros causais tecnocráticos. Examina, em particular, o contexto,

os actores e os processos de mudança para revelar o que constitui estratégias eficazes. A elaboração de TdMs para a participação da sociedade civil no trabalho de diálogo sobre políticas revelou-se especialmente difícil, uma vez que a natureza complexa e a dinâmica da acção da sociedade civil e do seu trabalho com o Estado não se pode reduzir a uma lógica linear. O conjunto de vozes formais e informais, concordantes e discordantes, bem como a vasta gama de incentivos diferentes e interesses das partes interessadas no diálogo sobre políticas resulta numa complexa teia de interacções em que as relações causais são difíceis de distinguir.

A TdM deve fornecer uma estrutura flexível para o pensamento crítico e adaptativo e não um produto final²³. Há muitas interpretações e representações visuais de TdM disponíveis na literatura recente, mas os princípios fundamentais são semelhantes e incluem a necessidade de compreender i) o contexto, ii) os actores, iii) a mudança desejada e iv) os eventos/processos relacionados que levam à mudança. Foi criada pela equipa de Moçambique uma TdM modelo para cada um dos dois estudos de caso de processos políticos (ver os Relatórios de Estudo de Caso suplementares).

Avaliação e atribuição

Estabelecer atribuição²⁴ é o elemento mais complicado de qualquer estudo de influência política. A mudança de política e de prática é o resultado de uma interacção altamente complexa de forças e actores. Há vários conjuntos de actores que colaboram e deixam de colaborar entre eles, trabalham continuamente durante longos períodos ou exploram momentos de oportunidade e realizam uma grande variedade de actividades para influenciar a mudança. Os pontos de viragem podem ser alcançados de inúmeras formas diferentes.

Os estudos de caso utilizaram TdMs para dar conta dos vários elementos que contribuem para a mudança de políticas e práticas. Estas ajudaram a garantir que a multiplicidade de acções e actores fossem tidos em conta ao tentar estabelecer atribuição e forneceram um eixo de discussão entre os diversos actores sobre as contribuições de cada um. Serviram também, porém, para sublinhar como modelos de mudança lineares e de curto prazo podem levar a um exagero do êxito, visto que a contribuição paralela e anterior dos outros é geralmente ignorada. Isto alertou a equipa para a necessidade de uma interpretação cautelosa das descrições do êxito alcançado feitas em entrevistas, relatórios de projectos e avaliações de organizações isoladas.

Além de analisar resultados ao nível do impacto, as equipas examinaram também propositadamente os resultados de processos como marcadores legítimos de trabalho executado. Estes resultados incluem legislação, criação ou ampliação de espaços participativos e plataformas oficiais para participação da sociedade civil, mudança de comportamento e de atitude dos prestadores de serviço e dos portadores de deveres.

Validade das conclusões

Reconhecendo o ambiente complexo e muitas vezes politicamente denso em que se dá o diálogo sobre políticas, a equipa de Moçambique foi cuidadosa na atribuição e na aceitação das descrições dos processos tal como lhe eram apresentadas. Teve o cuidado de verificar as suas conclusões de diversas maneiras:

- 23 *Review of the Use of Theory of Change in International Development* (“Avaliação da utilização de Teoria da Mudança no Desenvolvimento Internacional”), Isabel Vogel, Abril de 2012
- 24 Nota do tradutor: Atribuição é aqui usado, à falta de melhor termo, para traduzir o inglês *attribution*, com o significado de “acto de determinar a quem se deve certo resultado”.

- 1 Inclusão intencional de um amplo leque de OSCs em cada processo político
- 2 Entrevistas com o Governo (lado da oferta), informantes-chave não relacionados com OSCs (perspectiva independente) e PDs
- 3 Análise de documentos (especialmente durante a Fase 1), incluindo sites da Internet
- 4 Dois seminários de verificação com participantes representando diferentes grupos de interessados, para confirmar e ampliar as conclusões do estudo
- 5 Distribuição a diversos interessados da versão preliminar do relatório sobre o país, para comentários e desenvolvimento.

De particular importância foram os dois *workshops* de verificação realizados para validar os resultados preliminares. Cada *workshop* teve a participação de 8-10 participantes convidados pelos seus conhecimentos específicos e pelo seu empenho relativamente a este assunto. Os participantes representavam um vasto leque de OSCs, o governo, a academia, os PDs e OISCs. Os *workshops* caracterizaram-se por discussões animadas e participadas, e serviram para testar os resultados preliminares, verificar a informação e consolidar os argumentos preliminares.

2.7 Limitações do estudo

Âmbito do trabalho

A avaliação foi, inevitavelmente, de alcance limitado, devido a considerações de ordem prática. Embora tendo tido a vantagem de analisar o ciclo completo de diálogo sobre políticas, foi, no entanto, limitada pela selecção de apenas dois processos políticos.

O período sugerido nos TdR foi *o diálogo sobre políticas nos últimos 5 anos*. Embora esse período dê informação sobre OSCs presentemente activas e, em particular os inovadores influentes identificados nos TdR, pode ter sido um obstáculo à necessidade de analisar a mudança numa perspectiva de longo prazo. De facto, como se descreve na secção 3.3, para compreender o cenário político, é necessária uma perspectiva de 30 anos. Muitos dos resultados obtidos não resultam de uma participação recente, mas sim de acções de mais longa duração que vão sendo realizadas “a conta-gotas”, bem como de mudanças incrementais no ambiente favorável. Esta limitação foi de certa forma atenuada pelo facto de todos os membros da equipa terem uma longa experiência no contexto do país, e da participação e da acção da SC em particular.

2.8 Limitações específicas do país – Moçambique

O estudo não foi feito na altura ideal, uma vez se realizou de Novembro a Dezembro, período em que normalmente as organizações de desenvolvimento estão ocupados com a planificação anual, visitas das sedes e delegações internacionais. Muitas não estavam, por conseguinte, disponíveis para entrevistas e, quando se marcavam reuniões, eram apenas com um representante da organização. As possibilidades de discussões em grupo eram muitíssimo limitadas. As reuniões com funcionários do governo foram frequentemente canceladas ou adiadas em cima da hora.

As traduções de inglês para português e, posteriormente, de português para changana influenciaram o grau de compreensão dos vários termos e quadros conceptuais utilizados no estudo, bem como o nível de pormenor em termos de informação. Nalguns casos, foi difícil dirigir entrevistas e manter o enfoque, dado que os inquiridos faziam um relato cronológico dos acontecimentos, só raramente dando uma perspectiva dos processos ou das ligações causais.

O contacto com organizações e instituições ao nível distrital em Moçambique deve passar por canais formais, que muitas vezes servem de filtro à informação. É difícil penetrar no controlo formal governamental para ultrapassar as barreiras, especialmente quando o tempo disponível é pouco. Por este motivo, o contacto com as bases das OCBs limitou-se a entrevistas com representantes de membros da rede. As OSCs locais e as OCBs entrevistadas tinham pouca ou nenhuma informação sobre as estratégias dos PDs, já que muitas vezes recebem apoio através de intermediários.

A equipa de estudo de Moçambique sofreu com a rotação de pessoas no decorrer do estudo, o que levou a algumas dificuldades em garantir um entendimento comum do quadro conceptual e de continuidade.

A elaboração de uma TdM para cada estudo de caso só se deu após a recolha de dados, ao contrário do que aconteceu nos outros dois países do estudo. Reconhece-se que a elaboração antecipada de TdM teria sido mais profícua para fornecer um quadro analítico para recolha de dados e não servir apenas como uma reconstrução *a posteriori*. O Cubo do Poder na sua forma reduzida foi usado principalmente para dele se tirar a terminologia para classificar os vários espaços para diálogo sobre políticas. Os cronogramas foram úteis para identificar os principais acontecimentos para os dois casos.

Devido à natureza política da temática abordada, a validade e a fiabilidade das declarações de entrevistados da SC podem, nalguns casos, ter de ser acautelada, já que pode apresentar uma imagem tendenciosa. Para resolver isso, a equipa de avaliação verificou e avaliou a fiabilidade das declarações e, quando possível, são apresentados no texto vários pontos de vista, para dar uma descrição equilibrada.

3 Aspectos fundamentais de um ambiente favorável

A TdM põe em relevo a importância fundamental do ambiente favorável (político, jurídico e social) para o diálogo sobre políticas e o presente capítulo tenta analisar os factores favoráveis e desfavoráveis para a participação produtiva de OSCs no diálogo sobre políticas no contexto de Moçambique (resumo na Tabela 3.1).

Este capítulo analisa os diferentes factores históricos que influenciaram o actual ambiente para a participação da SC no diálogo sobre políticas e as relações de poder entre as OSCs e outros actores actualmente existentes. A informação nele contida foi corroborada por muitos dos participantes no estudo e só se atribuem a fontes específicas as perspectivas controversas ou divergentes.

3.1 O panorama das OSCs em Moçambique

Para compreender devidamente o ambiente em que trabalham as OSCs moçambicanas, é importante ter uma perspectiva dos principais traços históricos e contextuais. Imediatamente após a independência em 1975, o Estado monopartidário, liderado pelo partido no governo, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), criou as chamadas “organizações democráticas de massas²⁵”. O objectivo destas organizações era continuar, ainda que no quadro de uma ideologia diferente, os padrões de supervisão e controlo utilizados durante o colonialismo português, agora sob o pretexto da “segurança do Estado”. No entanto, fora das iniciativas organizadas pelo governo, registou-se também uma evolução independente, de que alguns acontecimentos datam ainda do período colonial, como, por exemplo, a criação do Conselho Cristão de Moçambique²⁶(CCM), da Caritas de Moçambique e da União Nacional dos Camponeses (UNAC)²⁷. Estas OSCs sobreviveram até hoje e são hoje algumas das genuínas OSCs de base do país. O panorama das OSC em Moçambique e os diferentes tipos de OSCs dividem-se, *grosso modo*, em três categorias principais²⁸:

- i. Uma pequena elite de organizações ou plataformas de organizações, com capacidade de participar, comentar e interagir com as instituições do Estado e que são convidadas a fazê-lo. Estão sediadas principalmente na cidade de Maputo e têm normalmente bom financiamento, dado que o seu nível de desempenho tem chamado a atenção dos PDs. São profissionais, com capacidade de mobilizar financiamento, que respeitam os seus estatutos, e realizam com relativa regularidade assembleias com os seus membros individuais ou colectivos, a quem prestam contas. Muitas dessas organizações não têm, porém, uma base associativa como tal,

25 As chamadas organizações democráticas de massas são a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM) e a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), bem como duas organizações profissionais, a Organização Nacional dos Professores (ONP) e a Organização Nacional dos Jornalistas (ONJ).

26 O CCM foi fundado em 1948.

27 José Negrão: “A Propósito das Relações Entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana” (2003), disponível em <http://www.sarpn.org/documents/d0000650/P662-Relacoes.pdf>.

28 Entrevista com o Fórum de ONGs de Gaza e com o representante da Magariro, organização sediada em Chimoio, Manica.

- agindo antes “em nome de” determinados grupos e defendendo as causas deste grupos, como, por exemplo, defesa dos direitos das mulheres e/ou das crianças, advocacia para sensibilizar para as consequências das indústrias extractivas e monitoria do orçamento (distrital), etc.
- ii. Um grupo considerável de organizações de dimensões médias, com potencial, mas, por vezes, sem expressão clara no que diz respeito a influenciar políticas e com poucos recursos financeiros. Muitas destas organizações funcionam em função da procura ou das oportunidades que surgem, isto é, as oportunidades de financiamento oferecidas pela agenda volúvel da comunidade de PDs (género, HIV/SIDA, e, mais recentemente, alterações climáticas) promovem a criação destas organizações. Muitas vezes, o principal objectivo é a prestação de serviços (e o emprego), mas também têm na agenda alguns elementos de advocacia e de defesa de questões específicas de direitos. Apesar de certo conhecimento prático, estas organizações não têm, em muitos casos, uma base associativa e correm o risco de se tornar personalizadas através dos seus líderes e de acabarem por se tornar organizações de uma pessoa só²⁹.
 - iii. A maioria das organizações são pequenas, trabalham apenas aos níveis provincial e distrital, têm geralmente uma capacidade limitada e apenas um pequeno número de funcionários ou associados. Geralmente não são conhecidas fora da sua zona. Revelam empenho em servir os seus membros, mas geralmente não têm recursos financeiros para cobrir as despesas básicas do dia-a-dia. Estas organizações têm muitas vezes um âmbito sectorial específico com objectivos quer económicos quer sociais, por exemplo, associações comunitárias e de produtores agrícolas, grupos de pais, associações de mulheres, associações desportivas e juvenis, conselhos locais e comités de desenvolvimento comunitário.
 - iv. Uma categoria adicional da SC moçambicana, que está fora dos grupos organizados, mas que é um factor a considerar no panorama da SC, como se descreve claramente num relatório recente do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD)³⁰:

29 As OSCs desta categoria eram polemicamente designadas “organizações James Bond”, por não terem escritório e tudo ser gerido a partir da pasta estilo James Bond do líder!

30 *The Mirror of Narcissus – knowledge and self-consciousness for a better development of the Mozambican Civil Society. Lessons learned and recommendations from Mozambique on its experience in implementing CIVICUS Civil Society Index* (“O espelho de Narciso – conhecimento e auto-consciência para melhor desenvolvimento da Sociedade Civil moçambicana. Lições aprendidas e recomendações de Moçambique, na sua experiência de implementação do Índice da Sociedade Civil CIVICUS”), PNUD Moçambique, Março de 2011.

Caixa 3 A quarta categoria da sociedade civil

Ao avaliar a sociedade civil em Moçambique, é imprescindível referir os acontecimentos que ocorreram no início de Setembro de 2010. As violentas manifestações, que resultaram em 14 mortes, não são apenas um sinal importante do fracasso do modelo de crescimento económico sem distribuição, mas podem também ajudar-nos a reflectir sobre a situação da SC no país. Durante os tumultos, uma parte significativa da população moçambicana manifestou a sua indignação contra o aumento do custo de vida, e usou a violência para obrigar o governo a recuar nos aumentos anunciados dos preços dos combustíveis e dos bens alimentares. Deu-se uma série de acontecimentos semelhantes no início de 2008. A ausência de interlocutores deste forte movimento é um sinal importante não só do fosso entre as instituições formais (incluindo PDs, o Governo e a oposição política) e a expressão “desorganizada” da sociedade civil, mas também do longo trajecto que a SC tem ainda de percorrer para criar uma voz pacífica mas forte que represente as suas reivindicações.

PNUD, 2011.

Este tipo de acção da sociedade civil caracteriza-se por movimentos espontâneos, a que é dada pouca ou nenhuma atenção por parte da SC estabelecida ou dos PDs. É, no geral, considerada uma potencial ameaça e não construtiva na sua forma de exprimir insatisfação. Mas é uma voz da SC que pode vir a tornar-se mais forte ou mais significativa nos próximos anos.

3.2 Factores potenciadores

São múltiplos os factores que contribuem para a eficácia das OSC na participação no diálogo sobre políticas. É importante ter em conta não apenas os factores favoráveis, mas também os factores desfavoráveis, a fim de compreender inteiramente o ambiente em que as OSCs trabalham. Os factores potenciadores – positivos e negativos – são analisados em função das liberdades legais, políticas e financeiras.

Liberdades legais

Um dos factores mais importantes que propicia a participação no diálogo sobre políticas é o direito legal à livre associação e à informação, à liberdade de expressão e de participação dos cidadãos e da SC nos processos de governação. Os direitos de associação e de organização são amplamente garantidos pela actual Constituição de 2004 e pela Lei de Associação de 1991 (Lei 8/91), o que significa que Moçambique fez, formalmente, progressos na garantia dos direitos de cidadania³¹. É fundamental reconhecer que a lei existente deu um novo impulso ao surgimento de um grande número de associações e organizações não governamentais. Há, porém, vários desafios que impedem o funcionamento e o crescimento das OSCs. O fraco desempenho das instituições judiciárias é um deles, e o facto de a lei de associações actualmente em vigor não corresponder à dinâmica de uma SC em crescimento, no que diz respeito a registo, tipos de OSCs e tributação, é outro. As partes interessadas da SC estão, por isso, a fazer pressão para que seja aprovada uma nova lei. Foi discutida entre OSCs, em 2010, uma proposta de lei, que foi apresentada à Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Sociais, em Setembro de 2010 e ao Ministério da Justiça em Novembro de 2010. Não houve, até agora, nenhuma reacção oficial a essa proposta.

31 OSISA, 2009.

Por lei, as OSCs são obrigadas a estar ligadas a um órgão do governo (o ministério de um sector), dado que o governo considera que as OSCs são sobretudo organizações de prestação de serviços que apoiam a execução de programas governamentais nos vários sectores. Para obter o registo formal, as OSCs que trabalham com questões de governação estão cada vez mais a ser pressionadas para ficarem ligadas a um ministério ou a um sector específico. Constitui também um grande problema o facto de que a maioria das OSCs, particularmente as sediadas ao nível provincial e distrital longe da cidade de Maputo, enfrentam obstáculos burocráticos ao registarem-se junto do governo. Isto tem implicações directas para a elegibilidade das OSCs para acesso a fundos. O registo requer processos trabalhosos de apresentação de documentação, que implica longas viagens às capitais do distrito ou da província, custos e, muitas vezes, atrasos que podem eventualmente levar à desqualificação.

Além da existência de legislação explícita sobre fundações e associações de produtores agrícolas, a actual legislação relativa às associações não faz distinção entre tipos de OSCs. As organizações de ajuda mútua são postas no mesmo grupo que as organizações de beneficência e as que se dedicam à prestação de serviços, advocacia e política³². Um entrevistado comentou que “*as associações com fins económicos (associações de produtores agrícolas) têm de satisfazer menos exigências e têm, por conseguinte, mais fácil acesso ao registo. Uma pessoa pode questionar-se por que tem de ser o governo e não o poder judiciário a aprovar o registo das outras associações*”. Há grupos a quem não são apresentadas razões claras para a recusa de registo das suas organizações ou que recebem mensagens contraditórias sobre como estas organizações devem ser geridas. Por exemplo, a *Lambda*, associação moçambicana para os direitos das minorias sexuais, está há anos à espera de uma resposta ao seu pedido de registo.

A falta de conhecimento dos direitos, da legislação e dos procedimentos no que diz respeito às associações é um problema geral entre OSCs e funcionários públicos, o que limita a actuação das OSCs, e, em muitos distritos, não estão a ser seguidos os procedimentos legais. A ignorância das leis deve-se também em parte ao facto de estas só estarem disponíveis em português e não estarem traduzidas para as línguas locais. O incumprimento e a ignorância das leis são caracterizados pelo sistemático desrespeito de prazos para aprovação de documentos oficiais, tanto a nível nacional como ao nível das províncias, distritos e postos administrativos³³.

O acesso à informação é importante para uma participação activa no diálogo sobre políticas, mas não se tem registado progresso no que diz respeito ao acesso livre e fácil à informação, especialmente no que toca à informação pública na posse das instituições do Estado. Em Moçambique, o sigilo nas instituições públicas é uma preocupação dominante, um problema que se agrava ainda mais com o facto de que, quando é tornada pública, a informação é muitas vezes demasiado técnica e fornecida demasiado tarde para ser adequadamente usada pelas OSCs. Falharam até agora, aparentemente por falta de interesse político, as várias tentativas que foram feitas de que a Assembleia da República aprovasse uma lei do acesso à informação, cuja proposta foi apresentada pela SC em 2005³⁴. Em 2011, a delegação em Moçambique do Instituto de Comunicação Social

32 Índice de Sustentabilidade das ONGs, USAID, 2009; *Evaluation of Citizens Voice and Accountability* (“Avaliação da Voz dos Cidadãos e da Prestação de Contas”), DFID, 2009.

33 Proposta da Sociedade Civil de revisão da Lei 8/91, 2010.

34 Ismael Mussa, ex-deputado pelo MDM (Movimento Democrático de Moçambique).

da África Austral (MISA)³⁵ organizou um debate sobre acesso à informação e revisão constitucional, mas não compareceu ao evento nenhum deputado do partido do governo

Liberdades políticas

A participação da SC no diálogo sobre políticas é cada vez mais dificultada por um ambiente político hostil e muitas vezes intimidatório. O exercício da liberdade política está muito limitado pelas ameaças feitas por autoridades governamentais, situação agravada pelo fraco desempenho dos órgãos judiciários. Os cidadãos e a SC consideram as instituições políticas intolerantes ao diálogo e à discordância. A limitação não é legal nem formal, mas consiste antes em constrangimentos e formas de intimidação social e psicológica que produzem sentimentos de inibição, medo de represálias e desconforto emocional. A quase total restrição no acesso à informação e as práticas intimidatórias utilizadas pelas autoridades governamentais, principalmente ao nível do governo local, vêm aumentar o medo das partes interessadas da SC de participar no diálogo sobre políticas³⁶.

Os actores da SC são frequentemente acusados de pertencerem à oposição e são, por conseguinte, “ilegalizados”³⁷. Num ambiente em que o mercado é dominado pela elite política do partido do governo, são raras as alternativas que poderiam permitir escapar à marginalização. O Fórum de Rádios Comunitárias (FORCOM), que tem muitas vezes ficado surpreendido com a intensidade da confrontação com o Governo quando torna públicas críticas a este, deu exemplos de intimidação e progressiva redução do espaço político. Deu especificamente exemplos da experiência de estações de rádio das províncias de Gaza, Manica e Nampula, onde o FORCOM acha difícil proteger os jornalistas³⁸. Exemplos encontrados durante o trabalho exploratório também confirmam isto: na província de Gaza, a polícia apareceu numa reunião da SC em finais de 2010, para ouvir o que se discutia; e no distrito de Majune, na Província do Niassa, a rainha foi sujeita a uma audição pela polícia depois de ter criticado o governo distrital³⁹.

Um aspecto particular do ambiente político em que actuam as OSCs está relacionado com a liberdade de imprensa. A Constituição de 1990 consagra a liberdade de imprensa, mas restringe esse direito, subordinando-o ao respeito da Constituição, da dignidade humana, dos imperativos da política externa e da defesa nacional. A Lei de Imprensa de 1991⁴⁰ estabelece o direito à independência dos meios de comunicação no exercício do direito à informação, a liberdade de imprensa, os direitos de radiodifusão e o direito de resposta. Os repórteres continuam a ter problemas de acesso a informações oficiais. A Lei da Imprensa de 1991, considerada uma das mais progressistas de África, foi analisada em 2006 pelo Gabinfo, o Gabinete de Imprensa do Governo, que sugeriu possíveis “melhorias”, como sejam as disposições relativas a de licenças obrigatórias para os jornalistas em exercício e apontou para a omissão de legislação muito necessária sobre a liberdade da informação. Registou-se um crescimento da imprensa privada nos últimos anos, e há diários e semanários independentes que examinam regularmente a actuação

35 Com o apoio da ONG dinamarquesa IBIS no âmbito do Programa de Acesso à Informação financiado pela Suécia (Programa AGIR). <http://www.misa.org/>

36 MISA 2007; Forquilha 2009 e 2010. Confirmado pela entrevista a um jornalista de uma rádio comunitária do Chókwè e outra a um jornalista da televisão estatal moçambicana.

37 Ser “ilegalizado” pode resultar na perda de protecção policial em caso de assédio ou ataques, na perda do trabalho e em assédio a familiares. Declarações das entrevistas a representantes de OSCs de que é mantido o anonimato.

38 Entrevista ao FORCOM de 29.11.11. ver também www.forcom.org.mz.

39 Entrevista em grupo com ONGIs, Setembro de 2011.

40 Lei da Imprensa 18/91, Artigo 48 da Constituição e Artigo 50 dos estatutos do Conselho Superior da Comunicação Social

do Governo. No entanto, os jornalistas continuam em risco de ser ameaçados ou de assediados⁴¹ e as publicações da capital têm pouca influência na população rural em grande parte analfabeta. O Estado detém uma participação maioritária no principal diário nacional, o *Noticias*, e nas maiores redes de radiodifusão, a Rádio Moçambique (RM) e a Televisão de Moçambique (TVM), embora existam também dezenas de rádios e televisões privadas. Se bem que os meios de comunicação estatais tenham mostrado maior independência editorial, a oposição continua a receber uma cobertura inadequada e é dada preferência aos pontos de vista do poder estabelecido. Segundo o Barómetro da Comunicação Social Africana do MISA, o desenvolvimento da rádio comercial privada continua a ser dificultado pelo facto de a publicidade institucional estatal ser transmitida exclusivamente na RM. Também se têm dado casos em que os jornais viram retirada das suas páginas publicidade a empresas estatais após terem publicado artigos críticos⁴².

Liberdades financeiras

As OSCs moçambicanas são relativamente livres de angariar fundos de várias fontes para tentarem alcançar os seus objectivos, mas na prática, são influenciadas pelas prioridades dos PDs internacionais. A forte dependência de fundos dos PDs pode significar que não se possam seguir as políticas e as agendas estratégicas das próprias OSCs, dado que as suas actividades são, por necessidade, modeladas de maneira a encaixar nas prioridades dos PDs e nos fundos disponíveis⁴³. Durante as entrevistas, os PDs reconheceram que o seu apoio às agendas das OSCs é determinado pelas suas próprias prioridades.

As OSCs, com excepção das associações de jovens, não recebem geralmente fundos do Estado. Os recursos atribuídos pelo Estado às OSCs, e também o alcance e a diversidade de organizações que realmente beneficiam desses recursos são quase insignificantes: o Estado contribui com 3% dos fundos das OSCs⁴⁴. As OSCs, por outro lado, expressaram relutância em receber fundos do Estado (que não estão actualmente disponíveis para a maioria das organizações), já que temem influência nas políticas e estratégias. Curiosamente, parece haver menos relutância em receber fundos dos Estados estrangeiros, embora isso também seja reconhecido como condicionante.

Em princípio, as associações têm obrigações fiscais, ou seja, têm de ter um Número Único de Identificação Tributária, apresentar declarações anuais de rendimentos e pagar Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC)). Apenas as instituições de utilidade pública, que precisam de uma autorização do Conselho de Ministros, estão isentas de certos impostos. O Código Tributário do IRPC prevê isenções para OSCs que sejam não de utilidade pública, por exemplo, em termos de IVA. No entanto, para beneficiar delas, as OSCs tem que fazer um pedido formal. Na prática, como as OSCs não têm informações suficientes sobre os impostos, a burocracia limita o seu acesso a benefícios fiscais. O sector da SC caracteriza-se pela necessidade de competir por fundos, o que alguns consideram que dificulta a colaboração, enquanto outros a vêem como um estímulo ao reforço da capacidade e do desempenho.

41 Uma fonte da comunicação social a que garantimos o anonimato afirmou sem rodeios: “Temos medo!”

42 Informação do relatório de 2007 da www.freedomhouse.org sobre Moçambique.

43 O Censo do INE de 2003 mostrou que cerca de 70% dos fundos das OSCs provinham de PDs estrangeiros.

44 INE Censo 2003.

O estudo constatou que muitas organizações e associações locais não dão prioridade a questões de debate político, enquanto se encontram na pobreza, com problemas mais graves e de mais urgente resolução, como sejam a falta de comida e de água potável.

3.3 Mudanças nos últimos trinta anos

O ambiente é dinâmico e muda com o tempo. É necessário olhar para trás mais de cinco anos, uma vez uma parte do quadro legal importante, assim como iniciativas conjuntas do Governo e dos PDs que estabelecem o quadro para participação das OSC, datam já da Independência, em 1975.

No período que vai desde a Independência, em 1975, até à assinatura do Acordo Geral de Paz que pôs termo a 16 anos de guerra civil, em 1992, as reformas económicas foram gradualmente preparando a transição de uma economia socialista controlada pelo Estado para uma economia de mercado. Em 1990, foi aprovada uma nova Constituição multi-partidária, abrindo caminho à revisão de 2004 e definindo como direitos civis fundamentais a liberdade de expressão e o direito de associação.

A descentralização e a preparação de um quadro jurídico para órgãos locais do Estado nos distritos e postos administrativos teve lugar em 2002 e 2003, levando à aprovação da Lei dos Órgãos do Estado (LOLE) e ao estabelecimento de instituições de participação e de consulta à comunidade.

2003 foi também o ano em que foi estabelecido o primeiro Observatório da Pobreza ao nível nacional como espaço formal, *criado*, para o Governo e os PDs trabalharem em conjunto com a SC e o sector privado na monitoria da execução do Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Mais tarde, em 2005, foram lançados os Observatórios da Pobreza ao nível provincial e o nome foi mudado para Observatórios de Desenvolvimento (ODs). A criação de ODs a nível provincial levou à criação de plataformas da SC.

A mudança mais significativa ao longo dos últimos anos tem sido o aumento do poder do partido do governo, que a maior parte das pessoas caracteriza como uma reintrodução *de facto* de um sistema monopartidário. O poder económico do partido do governo tem aumentado consideravelmente, e estão montados mecanismos de controlo político e social para assegurar a adesão à política partidária a todos os níveis⁴⁵.

3.4 Relações de poder⁴⁶

O GdM é um sistema constitucionalmente presidencial, em que o presidente é eleito directamente pelo voto popular, segundo a regra de maioria absoluta. No que diz respeito às eleições parlamentares, os deputados são eleitos por partidos políticos de acordo com um sistema de representação proporcional. Moçambique segue um sistema de listas fechadas para a eleição de deputados, de modo que os cidadãos votam num partido e não num candidato específico. Assim sendo, os membros do Parlamento devem lealdade aos

45 Apresentação de Luís de Brito na Embaixada da Dinamarca, Dezembro de 2011; Forquilha (2009); ver também www.cip.org.mz.

46 O estudo das relações de poder é uma disciplina por si próprio. Dadas as limitações da presente avaliação, apenas se inclui breve informação sobre esta temática.

seus partidos e não respondem perante um eleitorado específico. Este sistema eleitoral reforça o poder do partido do governo e enfraquece o acesso dos cidadãos à influência através de representantes eleitos ao nível nacional. Esta situação demonstra tanto a natureza *visível* e como a natureza *oculta* do poder, tal como definidas pelo Cubo do Poder.

O conhecimento e o acesso à informação são aspectos fundamentais para determinar as relações de poder. Muitas OSCs locais de menores dimensões não têm capacidade académica para lidar em questões complicadas como monitoria do orçamento, revisões jurídicas, etc. Devido às limitações de recursos humanos e financeiros, podem não ter tempo para diálogos e processos muitas vezes demorados e os recursos financeiros são muitas vezes escassos, não permitindo a participação em actividades que impliquem deslocações e pernoitas fora de casa. Além disso, o baixo nível de cidadania, isto é, a falta de conhecimentos sobre direitos e deveres, quadros legais e funcionamento das instituições governamentais, é um factor limitador para muitas OSCs. Alguns estudantes entrevistados no decorrer de um estudo anterior⁴⁷ afirmaram que viam pouco interesse em participar, dado que as suas opiniões não seriam levadas a sério, podiam ser perseguidos e “*como a maior parte de nós precisa de emprego do Estado, não convém muito ser activista*”. Estas limitações à participação são indícios de *poder invisível*. Informação é poder, e os funcionários dos governos distritais entrevistados expressaram relutância na partilha de, por exemplo, informação sobre o orçamento com o fórum provincial de OSCs, visto que “a informação pode ser mal usada”, mostrando assim mais uma vez o *poder oculto*⁴⁸.

Segundo os entrevistados da SC e dos PDs, o facto de as pessoas (estudantes, líderes tradicionais e cidadãos comuns) terem cada vez mais educação formal e começarem a pensar por elas próprias e se tornarem críticas relativamente a questões de governação é visto pelo Governo como um grande desafio. Foram criados comités comunitários nos distritos e as pessoas estão a participar activa e criticamente. A descentralização das instituições universitárias de todas as províncias do país tem concorrido muitíssimo para formar cidadãos críticos e tem sido, por conseguinte, um contributo para a SC nas províncias. Parece que quanto mais local o nível do governo, maior dificuldade tem em lidar com uma população crítica⁴⁹.

3.5 Factores principais que influenciam o diálogo sobre políticas

O diálogo sobre políticas em Moçambique é fortemente influenciado pelo ambiente da política partidária. Apesar de estarem oficialmente criadas condições estruturais para a SC ter mais espaço de actuação, nos últimos cinco anos a convivência da SC e do Governo tem vindo a ser cada vez difícil. Existem instituições que apelam ao pleno exercício da cidadania, e há um enquadramento jurídico-constitucional da liberdade de expressão e de associação, apoiado por um discurso de promoção da participação. Todos esses elementos, porém, são postos em causa por uma prática que impõe barreiras ao exercício dessas liberdades.

47 Comunicação pessoal.

48 Entrevista com o Departamento Provincial de Planificação, Província de Gaza, Novembro de 2011.

49 Reunião do grupo de reflexão de ONGIs, Setembro de 2011. Irae Baptista Lundin, Setembro de 2011.

As constatações desta avaliação assentam em várias fontes⁵⁰, indicando que há factores estruturais favoráveis ameaçados por um ambiente político relativamente desfavorável e hostil.

Figura 3.1 Resumo dos factores favoráveis e desfavoráveis para a participação da SC no diálogo sobre políticas

	Factores favoráveis	Factores desfavoráveis
Aspectos legais, incluindo meios de comunicação social e acesso à informação	<p>Estão consagrados na Constituição os direitos à liberdade de associação e de expressão (1991/2004).</p> <p>Existe legislação sobre a liberdade de imprensa (1991).</p>	<p>É feita pressão sobre as OSCs para se ligarem a órgãos do governo, participarem na implementação de planos do governo e/ou se ligarem ao partido do governo.⁵¹</p> <p>Os mecanismos burocráticos para registar as OSCs são complicados.</p> <p>A lei das associações é aplicada de forma geral a todos os tipos de OSCs, sem distinção entre as OSCs orientadas para a prestação de serviços e as OSCs que trabalham com advocacia e política.</p> <p>Há falta de conhecimento sobre leis e procedimentos entre as OSC e os funcionários públicos.</p> <p>A falta de uma lei específica sobre o acesso à informação prejudica a comunicação social e o exercício público da liberdade de imprensa e do direito à informação.</p>
Aspectos políticos, incluindo relações de poder	<p>Há cada vez mais reconhecimento, por parte do Governo, do papel das OSCs.</p> <p>As instituições de consulta e participação dos cidadãos (como ODs e IPCCs) ajudam a restabelecer elos quebrados no processo minimal de representatividade política.</p> <p>A relação informal com a elite política tem sido mais eficiente em termos de resultados alcançados.</p> <p>Surgiram organizações de pesquisa e advocacia para contribuir com factos documentados e informação.</p>	<p>As instituições administrativas e políticas, influenciadas de forma particular pela herança histórica, reproduzem uma cultura política instável, baixa tolerância para com um comportamento de contestação, e uma cultura de sigilo.</p> <p>Há um forte controle do espaço de diálogo por parte do Governo.</p> <p>O ambiente político é hostil e intimidatório, incluindo acusações de pertencer à oposição.</p> <p>Os deputados são eleitos em listas partidárias, sem prestação de contas directa dos deputados a um eleitorado.</p>

50 Francisco & Matter 2007; ACS 2010; Forquilha 2009 e um número significativo de entrevistados

51 Entrevista com OSCs no Distrito de Moamba e na Província de Gaza; corroborado por informação anterior recolhida pelos membros da equipa na Província do Niassa e no Distrito de Magude.

3 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DE UM AMBIENTE FAVORÁVEL

	Factores favoráveis	Factores desfavoráveis
Aspectos financeiros e acesso a financiamento	<p>As OSCs têm liberdade de angariar fundos de diversas fontes.</p> <p>Surgiram novos mecanismos financeiros, com o objectivo de apoiar as OSCs (MASC e AGIR).</p> <p>Há mais consciência, entre os PDs, da necessidade de reforçar a capacidade da SC.</p>	<p>Há uma estrutura económica dominada pelas elites políticas e partidárias que desencoraja o espírito de participação activa e crítica.</p> <p>Há uma elevada dependência de financiamento estrangeiro.</p> <p>Não existem, ou são muito fracos, um sistema de gestão do orçamento e monitoria do orçamento.</p> <p>Os condicionalismos indirectos do financiamento dos PDs, através de prioridades específicas, limita a capacidade das OSCs de definirem a sua própria agenda⁵².</p> <p>A falta de informação e de conhecimentos das OSCs sobre impostos, incluindo burocracia, limita o acesso dessas mesmas OSCs a benefícios fiscais.</p>

52 Entrevistas com fóruns de OSCs e de OISCs.

4 Resumo de dois estudos de caso

Os dois processos políticos, (i) **Planificação distrital e monitoria do orçamento** e (ii) **Legislação sobre violência doméstica**, diferem consideravelmente entre si e trazem a este estudo experiências diferentes de participação da SC no diálogo sobre políticas. O estudo de caso de Planificação distrital e monitoria do orçamento é um processo em curso, em que entram os níveis central, distrital e subdistrital. O estudo de caso de Legislação sobre violência doméstica é um processo que se iniciou em 2000 e terminou com a aprovação da lei contra a violência doméstica em 2009. O quadro 4.1 apresenta uma comparação simples dos dois processos.

Quadro 4.1 Estudos de Caso

Caso 1: Planificação distrital e monitoria do orçamento	Caso 2: Processo conducente à aprovação da Legislação sobre violência doméstica
Espaço criado	Espaço conquistado
Iniciativa do governo	Iniciativa da sociedade civil
Forte influência dos PDs	Apoio dos PDs
Nível central e descentralizado	Sobretudo ao nível nacional
Processo em curso (2003-)	Processo com um resultado pretendido específico (2000-2009)

4.1 Estudo de Caso 1: Planificação Distrital e Monitoria do orçamento

(Para relatórios completos, ver os Relatórios de Estudo de Caso suplementares)

As questões de diálogo sobre políticas

Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento são processos interligados, mas distintos. A planificação distrital é um processo político que se desenrola ao abrigo da Lei dos Órgão Locais do Estado (LOLE)⁵³, em que a participação das comunidades locais é um princípio básico da governação local e da gestão de bens e serviços públicos. A planificação distrital é um processo simples em que a sociedade civil local é representada por intermédio dos Conselhos Consultivos Locais (CCL). A monitoria sistemática do orçamento pela sociedade civil é um exercício recente em Moçambique, embora tenha sido realizada com o apoio de vários projectos apoiados por OISCs desde que a LOLE foi aprovada. O processo de monitoria do orçamento é um grande desafio, em que podem surgir questões controversas.

As entrevistas com funcionários dos governos distritais confirmaram a importância da participação da sociedade civil na planificação e monitoria do orçamento. A população em geral reconhece o processo de representação e seu papel como canal de informação. A colaboração, no entanto, nem sempre é considerada fácil e as autoridades distritais queixam-se de falta de informação por parte das OSCs sobre planos e realização de actividades. As entrevistas indicaram que as autoridades governamentais locais consideram que o papel de OSCs é sobretudo o de agentes implementadores de planos de desenvolvi-

53 A LOLE (Lei dos Órgão Locais do Estado), Lei 8/2003, regulada pelo Decreto 11/2005, levou à criação de espaços para diálogo ao nível local de governo.

mento local e que as iniciativas de advocacia resultam de as OSCs não compreenderem o seu papel no desenvolvimento local⁵⁴. Neste contexto, é importante realçar que o diálogo sobre políticas como processo interactivo e recíproco não foi encontrado nos distritos visitados, onde o trabalho das OSCs com a administração local era um diagnóstico unívoco dos problemas da SC e não um diálogo.

Espaços de participação

O diálogo sobre políticas na planificação distrital e monitoria do orçamento dá-se em *espaços criados* formais, instituídos pelo Governo. Há dois espaços criados de crucial importância (ambos estabelecidos em 2003 pelo Governo e apoiados pelos PDs): o **Observatório da Pobreza** (OP)⁵⁵, que começou ao nível nacional e depois se alargou às províncias (e passou a chamar-se Observatório do Desenvolvimento, OD), está concebido para ser um espaço de consulta do governo, onde o Governo e os PDs são os actores principais e onde a sociedade civil participa anualmente através de fóruns⁵⁶. A agenda e a calendarização são da responsabilidade exclusiva do governo e queixas habituais de outros participantes são os avisos em cima da hora, a falta de informação prévia sobre os principais documentos e desigualdade na atribuição do tempo, dando à sociedade civil e ao sector privado pouco tempo para prepararem a sua participação e apresentar suas opiniões. A experiência tem demonstrado que os *espaços criados* tendem a ser gradualmente cooptados e a ser menos eficazes. Os **Conselhos locais**⁵⁷ de onde surgiram os CCLs são o espaço para consulta estabelecido a nível local. Os CCLs são compostos por representantes da comunidade e incluem as autoridades comunitárias, líderes religiosos e representantes de grupos de interesse. Os CCLs incluem também representantes do governo distrital e são presididos pelo Administrador do Distrito. Embora a selecção dos membros do conselho local deva assentar em princípios de representação dos diferentes grupos de interesse, os estudos documentam que isso não acontece⁵⁸.

Devido às limitações desses espaços formalmente estabelecidos para diálogo, a sociedade civil procura canais de influência alternativos (ou seja, *espaços conquistados*). Estes espaços incluem i) trabalhar através dos **meios de comunicação independentes** (rádio, televisão, jornais) – algumas estações de rádio e canais de televisão criaram espaços dedicados à análise de políticas e acontecimentos políticos e a criar visibilidade, ii) procurar influência através de **pessoas influentes**, como sejam funcionários do partido no poder, líderes tradicionais e religiosos, iii) utilizar a **Presidência aberta e inclusiva**⁵⁹, que, embora criticada pelos PDs, comunicação social e sociedade civil por ser orquestrada, cara e prejudicar o sistema de planificação local⁶⁰, pode ter estimulado a participação dos cidadãos em espaços de diálogo⁶¹, iv) enfrentar o Governo através de **organizações que**

54 Entrevistas com funcionários dos governos distritais, distritos de Moamba e Guija, Novembro de 2011.

55 Os observatórios da pobreza/desenvolvimento são geralmente constituídos por membros de instituições governamentais, PDs, SC, sector privado, sindicatos e instituições académicas e/ou de pesquisa.

56 O G-20 é um fórum de organizações criado para representar a SC perante o governo no OP. O Cruzeiro do Sul, uma organização local da SC civil foi muito activo na promoção da iniciativa para criar o fórum da SC para monitorar o PARPA, que veio a ser conhecido como G-20 (Francisco & Matter, 2007). Ao nível provincial, a sociedade civil está representada através de fóruns/redes provinciais de OSCs locais.

57 Isto é, Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs).

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

59 *A Presidência Aberta e Inclusiva* foi introduzida pelo actual presidente em 2005.

60 DIE, 2011.

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

participam no diálogo sobre políticas a nível nacional (por exemplo, a Fundação de Desenvolvimento Comunitário (FDC), CIP, IESE, LDH e Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)), caracterizadas por formação académica, visibilidade e reconhecidas pelo trabalho de documentação factual baseada em pesquisa, e plataformas ou fóruns de OSCs a nível provincial e distrital. A nível local, a sociedade civil de base pode surgir através do apoio aos Comitês de Desenvolvimento Local.

Ambiente favorável

Em termos de factores internos que influenciam as possibilidades das OSCs de participarem no diálogo sobre políticas, um dos factores favoráveis mais importantes é a existência de organizações de pesquisa e advocacia com capacidade de apresentar factos e documentação. A abertura e a forte liderança de certas figuras do meio das OSCs também possibilitam o diálogo sobre políticas, devido à sua aceitação geral pela OSCs e pelo Governo. A nível local, a fraca capacidade técnica e a noção restrita de cidadania, bem como o baixo nível de educação, problemas de interacção dentro dos fóruns e a pouca troca de conhecimentos e informação constituem factores desfavoráveis que entravam a participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas. Outros obstáculos são a cooptação de líderes comunitários, e a censura e auto-censura muitas vezes praticadas.

Os factores externos no ambiente político que permitem a participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas relacionado com a planificação distrital e o monitoria do orçamento são a legislação e a liberdade de expressão, bem como as iniciativas do governo para a participação da sociedade civil, através de espaços criados. Na prática, contudo, o ambiente político não é favorável ao diálogo crítico e tende a inibir a participação activa da sociedade civil: o fraco desempenho do sistema judicial, as dificuldades de acesso à informação e o mercado publicitário controlado pelo governo limitam o exercício das liberdades.

Eficácia da actividade das OSCs

As estratégias da SC para reforçar a sua participação e influência em relação à planificação distrital e monitoria do orçamento têm produzido poucos resultados a nível local. Apesar da sua participação em espaços de diálogo sobre políticas (ODs e CCLs), a influência das OSCs tem, na prática, sido limitada. A análise de documentos e as entrevistas revelaram que a forma mais eficaz de a sociedade civil participar no diálogo sobre políticas têm sido as alianças em torno de questões específicas e grupos de trabalho temáticos ao nível distrital. O diálogo directo e informal, no entanto, dá-se principalmente ao nível nacional.

O estabelecimento de mecanismos formais de participação a todos os níveis da governação tem sido considerado por vários actores uma conquista da sociedade civil, apesar da sua relativamente pequena eficácia. Nos últimos anos, o surgimento de algumas OSCs fortes que apresentam factos documentados a partir de pesquisa veio alterar as relações entre o governo e a sociedade civil. O governo começou a dar atenção às questões levantadas pelas OSCs. Há duas razões que podem explicar a mudança de atitude do Governo em relação à sociedade civil: o risco do custo político, se o governo decidisse ignorar a os factos apresentados pela sociedade civil, e o facto de este trabalho oferecer uma possibilidade de capitalizar conhecimentos doutra forma inacessíveis ao Governo.

Apoio dos PDs

Os processos de **planificação distrital e monitoria do orçamento** recebem apoio dos PDs a vários níveis e através de diversos canais. Os espaços gerais de diálogo sobre políti-

cas e os principais actores da sociedade civil beneficiam todos de apoio dos PDs. As OISCs têm desempenhado um papel importante na última década, ajudando a sociedade civil local a empenhar-se activamente no diálogo sobre políticas aos níveis nacional e local. Apesar do grande interesse em apoiar a participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas mais amplo, há, no entanto, uma tendência dos PDs para fazerem incidir o seu apoio num número reduzido de organizações. O muito limitado apoio dos PDs aos órgãos independentes da comunicação social é identificado por actores da SC como um grande problema para se alcançar diálogo sobre políticas.

4.2 Estudo de Caso 2: Processo conducente à legislação sobre violência doméstica

(Ver o relatório suplementar do estudo de caso para uma descrição completa.)

As questões de diálogo sobre políticas

Em 2000-2001, como resposta à violência de género e à falta de legislação sobre a violência doméstica contra as mulheres, um grupo de OSCs que trabalham na área dos direitos das mulheres iniciou um processo pioneiro de elaborar um projecto de lei contra a violência doméstica e defender a aprovação de uma lei desta natureza. Este processo culminou com a aprovação pelo Parlamento de um primeiro projecto de lei sobre a violência doméstica contra as mulheres em 30 de Junho de 2009. Em Moçambique, a violência doméstica contra as mulheres é uma prática generalizada e, infelizmente, amplamente aceite, assente em fortes crenças culturais e nos papéis de género tradicionais. Isto é testemunhado por estudos e casos documentados realizadas pelas OSCs (Mulheres e Lei na África Austral WLSA e Le Musica), e pelas estatísticas dos Gabinetes de Atendimento para mulheres vítimas de violência⁶². No entanto, os casos de violência doméstica contra a mulher são considerados como pertencentes à esfera doméstica (privada) e não uma questão pública e, até recentemente, não havia nenhum quadro legal.

Espaços de participação

Em relação à violência doméstica, as organizações de direitos das mulheres defenderam a definição do problema e da agenda em grande parte através de *espaços conquistados*. Estas organizações conseguiram trazer a questão da violência doméstica contra as mulheres para junto do público. Com a aprovação da Lei, o problema foi progressivamente sendo reconhecido e tratado pelo Parlamento e pelo Governo⁶³. O movimento pelos direitos das mulheres usou, para o diálogo sobre políticas, uma série de estratégias complementares, desde o diálogo directo e informal até à contribuição indirecta para o diálogo, que se reforçaram mutuamente para alcançar os resultados.

As estratégias utilizadas pelas organizações de mulheres visavam espaços de diálogo directos e informais, através da produção de estudos assentes em factos documentados, incluindo documentos de tomada de posição, que foram publicadas na imprensa, campanhas anuais de âmbito nacional e mobilização da comunidade, *lobbying* e estabelecimento de alianças com mulheres deputadas. Em termos de contribuição indirecta para o diálogo, as OSCs basearam as suas intervenções na mobilização da comunidade, documentação de casos e formação de deputadas para defenderem o seu caso.

62 MINT, 2008.

63 A campanha foi dirigida pelo Fórum Mulher, WLSA, N'weti - Comunicação para a Saúde, Oxfam GB e diversas OSCs nacionais.

O estudo constatou que o diálogo sobre políticas se deu principalmente ao nível nacional, entre as OSCs pioneiras, as personalidades envolvidas na campanha e os deputados. No entanto, os grupos de direitos das mulheres do nível local também deram uma importante contribuição indirecta para o diálogo, sobretudo documentando casos de violência e também divulgando o Projecto de Lei entre os seus pares.

Ambiente favorável

O sucesso do processo político foi influenciado por factores internos no seio do movimento e também por factores externos do ambiente jurídico, político e social. Em termos de factores favoráveis internos, a forte liderança dentro das principais OSCs, a ligação com pessoas influentes, alianças e uma clara divisão de responsabilidades assente nos pontos fortes de cada um, bem como uma grande capacidade de investigação e advocacia complementada por casos documentados, foram factores que contribuíram para o sucesso. No entanto, a tendência para a duplicação competitiva de esforços entre as OSCs após a aprovação da lei e a pouca participação de outros actores importantes da SC foram contraproducentes para uma mudança sustentável e duradoura de práticas e atitudes.

Quanto aos factores favoráveis externos, a iniciativa foi ajudada pela existência de instrumentos internacionais, tais como as convenções (a maioria dos quais foram ratificadas por Moçambique), como também ajudaram as parcerias com OISCs e o apoio financeiro destas organizações, sem comprometer a apropriação nacional da iniciativa. Amplas consultas entre OSCs que trabalham com os direitos das mulheres, a existência de uma liderança forte no governo para a última etapa do processo, as eleições de 2009 e o medo do partido no poder de perder votos das mulheres foram factores favoráveis externos que, apesar de um ambiente esmagadoramente desfavorável, conduziram à aprovação da legislação contra a violência doméstica. Os factores desfavoráveis externos foram, em primeiro lugar, o não reconhecimento do problema como problema de género e problema público (uma resistência baseada em normas culturais e nos papéis tradicionais de género). O pouco acesso à informação pública, a pouca consciência dos cidadãos dos seus direitos e deveres, bem como perspectivas masculinas contra o Projecto de Lei na comunicação social também contribuíram para um ambiente político desfavorável.

Embora seja difícil saber qual o peso de cada factor isoladamente, a soma de factores favoráveis contrabalançou os factores desfavoráveis e resultou na aprovação do projecto de lei. No entanto, o principal factor desfavorável ainda persiste entre os portadores dos deveres e a população em geral, ou seja, a resistência a aceitar a violência de género como problema, em geral, e como problema público, em particular, que está directamente ligada às normas sociais e aos papéis de género socialmente construídos.

Eficácia da actividade das OSCs

Apesar de produzir resultados para benefício da sociedade no seu todo, o processo que culminou com a aprovação da Lei sobre a violência doméstica contra as mulheres foi, em primeira instância, percebido como uma luta de um pequena grupo de mulheres da elite urbana. Este processo tem gerado um sério debate na sociedade e, a pouco e pouco, 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 cruciais para sensibilizar as instituições do Estado e o público em geral para a importância e a magnitude do problema, e a violência doméstica tem vindo a ser reconhecida como uma questão pública e passou da esfera privada para a esfera pública. Durante o processo, foram criadas pela polícia, pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) e pelas OSCs as primeiras instituições para atender vítimas de violência

doméstica. Com o tempo, têm diminuído os jornalistas críticos e a sua participação positiva é cada vez maior. Após a aprovação da Lei, vários jornais relatam casos de violência doméstica e discutem o assunto. A WLSA tem sido solicitada por algumas empresas de comunicação social para dar formação sobre como lidar com casos de violência doméstica e os noticiar.

As entrevistas puseram em destaque as seguintes estratégias fundamentais de influência e sucesso deste processo: um enfoque claro, uma liderança visível, ligações sociais e políticas e apoio de pessoas com grande influência política, complementaridade entre as OSCs participantes, fortes ligações a grupos de mulheres na base, e aplicação de estratégias diversas e complementares. Além disso, o contexto político do país era propício, uma vez que se aproximavam as eleições. No entanto, a chave do êxito foi a capacidade do movimento de aproveitar o impulso.

Apoio dos PDs

Os PDs e as OISCs desempenharam um papel importante no apoio às OSCs que participaram no diálogo sobre políticas sobre legislação contra a violência doméstica. O apoio, no entanto, foi dado com base em projectos e, após a aprovação da Lei, as OSCs têm-se queixado de uma interpretação estrita de prioridades dos PDs, que levou a dificuldades para continuar a obter financiamento para divulgar conhecimentos sobre a lei e a sua aplicação.

5 Diálogo sobre políticas

No contexto da presente avaliação, o diálogo de política diz respeito à participação das OSCs e à sua influência sobre a agenda do Governo no desenvolvimento e implementação de políticas e estratégias ao nível nacional e ao nível local⁶⁴. É importante ter presente que o diálogo sobre políticas se dá a níveis diferentes e com diferentes finalidades, bem como o facto de que pode incluir tanto *espaços criados* formais de diálogo como eventos e processos informais, às vezes *ad hoc* (*espaços conquistados*). Neste capítulo, discutimos como o diálogo sobre políticas é percebido no contexto moçambicano, se é eficaz, transparente e inclusivo, e se existe espaço *de facto* para as OSC participarem efectivamente no diálogo sobre políticas.

5.1 Diálogo no contexto moçambicano

A expressão **diálogo sobre políticas** não é conhecida nem comumente usada em Moçambique. A equipa teve dificuldades em conseguir uma tradução adequada para português. A expressão adoptada, **diálogo sobre política(s)** não é considerado ideal, uma vez que denota o diálogo relativo a políticas específicas, o que limita claramente o alcance do termo. No entanto, a ideia de participação dos cidadãos está bem estabelecida, principalmente por uma série de iniciativas governamentais que foram tomadas para fazer consultas sobre políticas.

Em Moçambique, ganhou-se experiência sobretudo com três processos⁶⁵ que influenciaram a percepção e o entendimento actuais do que é o diálogo sobre políticas, de como a SC pode estrategicamente usar da melhor maneira a experiência acumulada, e de como o ambiente actual reage: a Campanha Terra, a Agenda 2025 e o Observatório da Pobreza. A experiência dos três processos mostra que os espaços de diálogo não foram simplesmente *dados* à SC, mas resultam antes, muitas vezes, de um longo processo de negociação e, por vezes, de luta.

A Campanha Terra, no fim da década de 1990, teve uma participação maciça e genuína de OSCs e culminou com a promulgação de uma nova Lei da Terra. Duzentas ONGs, igrejas e académicos reuniram-se para discutir o projecto de lei e identificaram preocupações e princípios comuns relativamente aos direitos à terra de todos os habitantes das zonas rurais, através da ocupação. A campanha cuidadosamente orquestrada, em que participaram 15.000 activistas voluntários formados, e as mensagens da campanha levaram à inclusão dessas preocupações na Lei da Terra. Dessa experiência podem tirar-se as seguintes lições de como participar com êxito num diálogo sobre políticas:

- a importância da coesão em torno de uma causa comum, independentemente da diversidade ideológica;
- a possibilidade de participação directa das OCBs, em vez de participarem por intermédio de uma associação urbana;

64 Documentos do concurso, 8 Apêndice A: Âmbito de serviços (Termos de Referência).

65 José Negrão: “A Propósito das Relações Entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana” (2003), disponível em <http://www.sarpn.org/documents/d0000650/P662-Relacoes.pdf>.

- participação efectiva de vários grupos religiosos – sejam cristãos, muçulmanos ou de religiões locais;
- uma oportunidade para definir estratégias compatíveis com as do sector privado;
- o uso das instituições do Estado (desde as legislativas, para a aprovação da lei, às executivas, para formular a lei) sem a necessidade de tomada do poder;
- participação em pé de igualdade com OSCs internacionais.

Em 2001, o Governo tomou uma iniciativa de formular uma visão nacional e uma estratégia para 2025 (Agenda 2025). Esta iniciativa do Governo fez consultas a representantes da sociedade civil em quase todos os distritos do país, convocou representantes provinciais e estabeleceu grupos de trabalho nacionais para esboçar declarações para cada temática dentro do que veio finalmente a tornar-se a *Visão e Estratégias da Nação*. Esta foi finalmente aprovada pelo Parlamento em 2004 e tinha um enfoque principal na redução da pobreza, particularmente através do desenvolvimento do capital humano do país. Durante o processo de formulação desta **Agenda 2025**, a imagem pública da SC mudou, mas as lições aprendidas incluem o reconhecimento de:

- os problemas de não ter líderes claros da SC;
- a capacidade de discutir conscientemente o futuro dos assuntos públicos por vários grupos de cidadãos, quando lhe foi reconhecido o direito a dar a sua opinião;
- a aceitação de vários pontos de vista, uma vez discutidos e acordados princípios comuns;
- o sentido de compromisso com o país, e particularmente para com a justiça social.

O **Observatório da Pobreza (OP)**⁶⁶ foi outra iniciativa do governo em 2003, para entrar em diálogo com a SC relativamente à implementação da estratégia de combate à pobreza e para a concretização dos ODM. Dadas as especificidades de Moçambique, o fórum OP, que continua a existir, inclui o GdM, os PDs e a SC. Coube ao grupo da SC definir por quem e como devia ser representada a SC neste fórum e o grupo escolheu uma representação alargada, incluindo organizações religiosas, sindicatos, sector privado, redes, fundações e instituições de pesquisa. A experiência do OP é a seguinte:

- i. Como espaço criado, o OP/OD tem certas limitações em termos de influência da SC, dado que o Governo define a agenda e é principalmente um fórum consultivo, com pouco espaço para influenciar a definição da agenda.

⁶⁶ O Observatório da Pobreza, estabelecido em 2003 como mecanismo governamental, dava à sociedade civil espaço para dialogar com o Governo e os PDs. Os Observatório da Pobreza passaram mais tarde a ser designados Observatórios do Desenvolvimento. Foi o resultado de uma longa luta da sociedade civil para entrar em diálogo sobre políticas com o GdM, mas a aquisição do direito de participação da sociedade civil na formulação do documento estratégico PARPA – em Moçambique, onde a sociedade civil não tinha participado plenamente no processo de formulação da primeira geração de documentos estratégicos de redução da pobreza (PARPA I) – catalisou a nova dinâmica de participação da sociedade no diálogo sobre políticas.

- ii. A nível nacional, a institucionalização da representação das OSC no OP foi gradualmente cooptada e foi questionada a representatividade do grupo G-20 de actores não estatais.
- iii. Ao nível provincial, as OSCs foram gradualmente ganhando uma plataforma, especialmente através de grupos temáticos de trabalho.
- iv. A experiência recente (2011) mostra um renovado empenho da SC ao nível nacional, com base nas críticas feitas a anteriores órgãos representativos.

Os funcionários do governo entrevistados⁶⁷ salientaram a importância de ver o diálogo sobre políticas como uma interacção sem confronto entre vários intervenientes no desenvolvimento. No entanto, vários outros informantes⁶⁸ deram conta de preocupações sobre o genuíno interesse dos decisores políticos e detentores de poder em ver o diálogo sobre políticas como instrumento para a real participação dos cidadãos. Os estudos de caso documentaram que o diálogo sobre políticas é um processo em constante alteração, modelado pelo contexto actual, bem como pelas raízes históricas, cultura e tradição.

5.2 Tipos de espaço para participação da SC no diálogo sobre políticas

No quadro teórico do Cubo do Poder, os espaços para a participação no diálogo sobre políticas são *criados* ou *conquistados*. Exemplos de *espaços criados* são os Observatórios de Desenvolvimento, as IPCCs, e os grupos de trabalho sectoriais. Os *espaços conquistados* são exemplificados pela Campanha Terra, o processo conducente à legislação sobre violência doméstica (Estudo de Caso 2), as revoltas espontâneas devido à subida de preços dos alimentos em 2011, e os *madjermanes*⁶⁹.

Vários estudos demonstram que os espaços formais, criados para o diálogo sobre políticas não promoveram a participação efectiva de OSCs. A qualidade da participação nas IPCCs continua a constituir um grande desafio, devido à ausência de prestação de contas, às debilidades nos processos deliberativos e à ausência de monitoria dos planos distritais e da execução orçamental. Um factor decisivo tem sido o papel do próprio Estado paternalista, que parece estar a transformar os conselhos locais em espaços controlados de participação⁷⁰. Assim sendo, os *espaços criados* para diálogo – em vez de funcionarem como instâncias para reforço do diálogo e consolidação do papel do OSCs – acabam por se tornar instrumentos de manipulação e cooptação da SC.

Os *espaços criados* são, pois, iniciativas do governo e muitas vezes encarados com cepticismo pela SC, que sente que as OSCs só são convidadas a participar para legitimar decisões já tomadas. Quanto mais técnico e sofisticado se torna o diálogo sobre políticas, mais dificuldades têm as OSCs em participar no diálogo, dada a sua falta de experiência e de recursos. A falta de informação atempada e de documentos de trabalho fazem com que a presença das OSCs seja de pouca ou nenhuma importância. Algumas OSCs exprimiram a sua preocupação com a pouca circulação de informação entre as próprias OSCs.

67 Entrevista com o Secretário Permanente do Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Setembro de 2001. Confirmado por outros funcionários governamentais do MPD.

68 Entrevista com grupo de discussão das OISCs, Dezembro de 2011; Irae Baptista Lundin, Setembro de 2011; entrevistas várias plataformas e fóruns de OSCs.

69 Grupo de antigos trabalhadores emigrantes que, ano após ano, têm vindo a manifestar-se todas as semanas para exigir as suas reformas da antiga República Democrática Alemã.

70 Forquilha (2009).

Além disso, os espaços existentes são frequentemente capturados pelas elites com interesses específicos e tornam-se assim espaços sectários. Estes grupos de interesse estão muito conscientes das oportunidades oferecidas pelo GdM no âmbito da sua política de “aproximar a governação do povo” e aproveitam esses espaços para benefício próprio.

Há vários actores que não consideram a institucionalização um problema, porque, a nível provincial e ao nível local, o diálogo depende da vontade do funcionário governamental responsável, ou seja, nalguns lugares isso pode acontecer e noutros não, consoante a personalidade da pessoa responsável, e obedece a padrões diferentes. Outro factor que leva as OSCs a não utilizar os espaços institucionalizados de diálogo sobre políticas é a tendência de institucionalização do porta-voz de algumas organizações (por exemplo, G-20), em detrimento da voz da maioria. Isto é reforçado pelo facto de os chamados representantes do povo nos espaços convidados não terem bases de apoio.

A experiência mostrou já que a abertura do Governo ao diálogo depende de a questão ser ou não controversa. Se não for controversa, o espaço amplia-se; se for controversa, o espaço diminui: uma consequência dos tumultos de 2010 foi a resposta imediata do Governo tornando obrigatório o registo dos telefones celulares⁷¹.

Por causa da situação atrás referida, as OSCs bem estabelecidas muitas vezes preferem utilizar espaços informais, conquistados, de diálogo sobre políticas, em vez de usar os espaços formais. Estão a ser criados espaços informais de diálogo, por exemplo, o processo conducente à legislação sobre violência doméstica, a rede informal de governação local e uso de redes sociais. No entanto, os maiores grupos de pessoas não estão representados em nenhum desses mecanismos e há a percepção de que os motins de 2010 em Maputo foram desencadeados por este sentimento de exclusão do diálogo – as pessoas não estavam representadas, nem sabiam onde exprimir as suas preocupações.

As fraquezas identificadas por informantes importantes confirmam as conclusões do Índice da Sociedade Civil (2007), que revela *uma estrutura fraca caracterizada por poucos recursos financeiros e humanos*. Isso reflecte-se na presença física das OSCs em grupos de trabalho para discussão de políticas, bem como na qualidade de sua participação em espaços de diálogo sobre políticas. A falta de recursos financeiros e humanos pode ser um factor de exclusão das organizações que não conseguem ter acesso a recursos e é um círculo vicioso precisar de recursos para ter acesso a recursos, já que só um projecto bem elaborado chamará a atenção dos PDs.

Mas a exclusão não deve ser vista apenas do ponto de vista da falta de recursos, mas também do ponto de vista da sofisticação e do carácter técnico dos fóruns de discussão de políticas. O isolamento geográfico das OSCs é outro factor de exclusão, porque os espaços para o diálogo sobre políticas tendem a ser estabelecidos nas grandes cidades e Maputo está a promover esta tendência, mesmo os seus arredores não constituem excepção à exclusão. Os espaços criados encontram-se na maior parte dos casos em grandes centros de conferência e hotéis, ignorando a periferia.

5.3 Eficácia do diálogo sobre políticas

Nos últimos anos, o discurso político refinou-se, mostrando aparente abertura do Governo e vontade de entrar em diálogo. Foram criados vários espaços oficiais para

71 Ver a Caixa 3 no Capítulo 3.1.

diálogo: o OP, ao nível nacional e ao nível provincial; as IPCCs ao nível distrital e sub-distrital; e também os grupos de trabalho (sectoriais). Apesar de tendências permissivas, o ambiente jurídico parece ser favorável à participação de OSCs em actividades de advocacia e *lobbying*, e registam-se pequenas alterações que indicam uma maior abertura e participação da SC no diálogo sobre políticas⁷². Há, no entanto, pouca descentralização em termos de espaço político para diálogo sobre políticas. A maioria dos entrevistados afirmou que os esforços do governo central para aumentar a participação e o diálogo com a SC não se repercutem ao nível local ou distrital, a não ser nas províncias em que houve programas específicos a apoiar estes esforços, como sejam Nampula e Manica. Como dizem os entrevistados, “*quanto mais longe de Maputo, menor é o espaço para diálogo crítico*”

72 Relatório do Afro Barometer 2009 elaborado por OSISA; relatório do Índice da Sociedade Civil publicado pela FDC, 2007; vários informantes-chave entrevistados em Setembro e Novembro/Dezembro de 2011.

6 Estratégias das OSCs para diálogo sobre políticas

Este capítulo aborda os diferentes tipos de estratégias das OSC para diálogo sobre políticas, bem como a sua legitimidade e a responsabilidade. Uma questão subjacente a esta é a da eficácia das estratégias escolhidas pelas organizações, individualmente e em conjunto, para obter resultados de mudanças de políticas, dados os factores favoráveis e desfavoráveis do ambiente⁷³.

6.1 Tipos de estratégias das OSCs

As entrevistas realizadas e análise da literatura dão uma longa lista de estratégias que as OSC usaram durante processos anteriores de diálogo sobre políticas, que são confirmadas pela análise do estudo de caso apresentada mais adiante no capítulo 6: *coesão em torno de causas comuns, independentemente da diversidade ideológica; possibilidade de participação directa das OCBs; participação efectiva de vários grupos religiosos; participação em conjunto com ONGs internacionais; existência de líderes inovadores e carismáticos, aceitação de opiniões diversas e princípios comuns*⁷⁴.

Dentro dos espaços criados e/ou conquistados, as OSCs escolheram estratégias diferentes de participação no diálogo sobre políticas – directo e/ou indirecto, formal e/ou informal, ou nenhum diálogo.

Diálogo sobre políticas directo e formal é usado predominantemente por plataformas e redes de convidados a participar no diálogo sobre políticas com o Governo e os PDs. O papel das OSCs no processo de diálogo é geralmente entendido como dinâmico, mas os principais canais de comunicação ou as principais plataformas tendem a perder força ao longo do tempo. A maioria das instituições conhecidas que desempenharam um papel importante no estabelecimento do diálogo formal entre as OSCs e o Governo estão a perder o seu protagonismo – por exemplo, o G-20, e coligações como LINK, TEIA e JOINT⁷⁵. O estudo de caso sobre planificação distrital e monitoria do orçamento também demonstrou que os espaços de diálogo formalizados tendem a ser cooptados e a não serem eficientes, o que a falta de bases de apoio vem reforçar (veja abaixo o capítulo 6.1). Quanto mais técnicos e sofisticados se tornam os espaços de diálogo sobre políticas, mais difícil é para as OSCs dialogar, dada a sua falta de conhecimentos técnicos e de recursos. O acesso limitado e tardio à informação é um factor desfavorável quando se trata de transparência e inclusão.

73 Ver a Lista de Controlo 1 do Quadro Conceptual, p.3. Ver o Anexo B.

74 Estas estratégias correspondem amplamente às lições aprendidas sobre abordagem estratégica nas experiências anteriores de diálogo sobre políticas, isto é, a Campanha Terra em meados da década de 1990 e a formulação da Agenda 2025 em 2001.

75 Vários representante da SC afirmaram nas entrevistas com que as iniciativas dos fóruns LINK, TEIA e JOINT foram todas perdendo força ao longo do tempo. Os nomes dos fóruns não são siglas nem acrónimos: LINK significar ligar (as organizações); TEIA é uma teia de organizações; e JOINT, em conjunto, refere-se a acção conjunta.

O **diálogo sobre políticas directo e informal** tem-se mostrado uma forma eficiente de a SC participar no diálogo sobre políticas – muitas vezes formando alianças em torno de questões específicas, como, por exemplo, a legislação sobre violência doméstica ou grupos de trabalho temáticos ao nível distrital. Há, porém, uma tendência para o diálogo directo e informal se dar principalmente ao nível nacional, por exemplo, através de contactos com pessoas influentes. Exemplos recentes são as iniciativas de organizações de investigação (IESE, CIP) sobre questões emergentes, como sejam a indústria extractiva e a corrupção. Para o diálogo sobre políticas directo e informal ser eficaz, exige-se um alto nível de capacidade e de acesso à informação e a canais de comunicação das OSCs envolvidas.

A **contribuição indirecta para o diálogo sobre políticas é feita** principalmente por organizações relacionadas com a comunicação social, desempenhando um papel importante na divulgação de informações relacionadas com os direitos humanos e dos cidadãos. As rádios comunitárias são intervenientes importantes, assumindo muitas vezes a responsabilidade não só de proporcionar o acesso à informação, mas também de criar espaço para o diálogo através do jornalismo de investigação e programas abertos, em que os cidadãos podem exprimir-se directamente. No entanto, as OSCs da comunicação social estão ainda longe de satisfazer as necessidades existentes, e há um grande predomínio urbano neste campo. Estão a ser lançadas em 2012 algumas iniciativas recentes de monitorar a corrupção e a execução orçamental ao nível dos distritos⁷⁶.

A **ausência de diálogo** é também a realidade de um segmento considerável da SC, por exemplo, os *madjermanes* ou as revoltas espontâneas que surgiram como resposta à pressão económica. Também é um facto que a SC moçambicana continua a caracterizar-se por ter um grande número de organizações informais a trabalhar em todo o país. Com uma população predominantemente rural, distribuída por uma superfície de 399.400 km² onde o Estado enfrenta enormes dificuldades em satisfazer as necessidades sociais e económicas de base, os cidadãos ainda dependem de diversos métodos de ajuda mútua como única forma de protecção social. Estes grupos de ajuda mútua constituem a maior parte da SC moçambicana. São criados espontaneamente, quando há necessidade, permanecem praticamente ignorados e sobrevivem sem recursos externos⁷⁷.

Como foi anteriormente assinalado⁷⁸, a maioria das organizações trabalha com estratégias múltiplas e em vários espaços. Algumas intervenções mais frequentes são:

- i. Produção de documentos e informação assente na documentação de factos;
- ii. Criação de organizações e parcerias locais como veículos para fortalecer a voz dos cidadãos;
- iii. Capacitação interna de membros de OSCs através da troca de informações e conhecimentos entre os membros de plataformas;

76 MASC com apoio do Programa AGIR.

77 “The Mirror of Narcissus – knowledge and self-conscience for a better development of the Mozambican Civil Society. Lessons learned and recommendations from Mozambique on its experience in implementing CIVICUS Civil Society Index”, PNUD Moçambique, Março de 2011.

78 Por exemplo, CIP, o Fórum de Monitoria da Governação, o Fórum de Monitoria do Orçamento, FDC, LDH e IESE.

- iv. Visibilidade através da publicação de documentos, relatórios e declarações através dos meios de comunicação, e-mails, sites na internet e conferências de imprensa;
- v. *Workshops*, seminários e peças de teatro (por exemplo, o Grupo de Teatro do Oprimido)⁷⁹;
- vi. Colaboração com a comunicação social para maximizar a divulgação de informações.

6.2 Legitimidade e prestação de contas

O relatório da Iniciativa Sociedade Aberta para a África Austral (*Open Society Initiative for Southern Africa*, OSISA) (2010) indica que 71% dos orçamentos das OSCs provêm de apoio externo, principalmente através de OISCs. As OSCs têm, portanto, de prestar contas aos PDs e não a uma base associativa. Em consequência disto, optam por um leque alargado de atribuições, como forma de garantir a sua própria sobrevivência.

A prestação de contas das OSCs é uma questão polémica em Moçambique. Por um lado, as OSCs acusam o Governo de falta de transparência e exigem maior abertura do Governo e prestação de contas aos cidadãos. Por outro lado, as próprias OSCs não estão muitas vezes dispostas a divulgar informação sobre orçamentos e fontes de financiamento⁸⁰.

Em termos de governação interna, a assembleia anual é a única actividade, com membros que apresentam relatórios de actividades e de contas, e eventuais (re)eleições. No entanto, há muito poucas organizações que apresentam relatórios do seu trabalho para serem lidos pelo público. Há, por conseguinte, entre os PDs e as OISCs uma preocupação cada vez maior de exigir o estabelecimento de estruturas sólidas de governação interna como condição de financiamento. Uma possível consequência negativa de um grande enfoque na governação e capacidade de gestão internas é o risco de preterir iniciativas espontâneas de pequeno risco⁸¹.

A prestação de contas às comunidades ou às bases é pouco habitual – as contas apresentam-se antes aos níveis superiores e aos PDs. As entrevistas confirmam unanimemente que a maioria das OSCs não tem bases associativas que garantam a sua legitimidade. Ao longo das últimas décadas, surgiram várias organizações, muitas vezes motivadas pelas possibilidades de financiamento que apareceram no final da guerra civil e pela adesão do país à via da assistência e desenvolvimento. A maioria das organizações tinham a prestação de serviços como enfoque principal e as organizações dedicadas ao diálogo sobre políticas são ainda muito recentes e surgiram essencialmente na última década.

São, todavia, organizações que foram criadas com atribuições claras de diálogo sobre políticas, embora a maior parte delas não tenha base associativa. Por exemplo, a LDH, uma das primeiras organizações a lidar com questões de diálogo sobre políticas,

79 O Grupo de Teatro do Oprimido é uma experiência que está a ser apoiada sobretudo pela ActionAid.

80 Entrevistas com o Secretário Permanente, Distrito de Moamba, Fórum de ONGs da província de Gaza (FONGA) in e Ministério da Planificação e Desenvolvimento em Novembro-Dezembro de 2011.

81 Entrevista com o assessor da sociedade civil do *World Wildlife Fund*.

centrou-se mais concretamente na protecção dos direitos humanos. O CIP também foi criado para actuar no espaço de debate e diálogo sobre políticas. Desde a sua criação, o seu trabalho sempre incidiu em questões de transparência e integridade, com ênfase na corrupção. Apesar da falta de uma base associativa, essas OSCs não deixam de ser organizações que defendem interesses legítimos, uma vez que, na maior parte dos casos, os problemas que discutem coincidem com as preocupações mais importantes da sociedade. Assim sendo, estas organizações não têm de prestar contas aos associados, mas sim ao público em geral.

7 Lições sobre Estratégias dos Parceiros de Desenvolvimento

Na fase exploratória do estudo, compararam-se as políticas dos PDs e em que medida reconhecem e apoiam o papel das OSCs na mudança de políticas.

- A política da ASDI reconhece o papel da SC como proponentes de ideias, instância de controlo dos detentores do poder, contrapoder face ao Estado e força para a sua democratização; e inclui um compromisso de “*promover actores representativos, legítimos e independentes da sociedade civil que contribuam para a redução da pobreza, com base no seu papel como vozes colectivas e organizadores de serviços*”.
- A política da ASDC dá relevo ao papel das ONGs como “implementadoras”. Não é clara quanto ao papel da SC local e/ou ao papel que as OSCs internacionais devem desempenhar para reforçar a SC local.
- A política da CAD descreve o papel das ONGs de países parceiros como prestação de serviços e capacitação das populações civis.
- Só as políticas da Danida e da Finlândia se referem explicitamente ao papel das OSCs na advocacia. A política da Danida inclui a advocacia como objectivo estratégico: “*promoção de oportunidades de capacitação, trabalho de advocacia e trabalho em rede*”. A política da Finlândia inclui a advocacia como prioridade.

As constatações feitas relativamente às estratégias dos PDs baseiam-se principalmente em análise de documentos, entrevistas com PDs, OISCs e OSCs moçambicanas importantes. As entrevistas com OSCs e OCBs de menores dimensões, em particular, não produziram muita informação, uma vez que têm pouco conhecimento das estratégias dos PDs, porque não lidam directamente com elas, e geralmente recebem os fundos através de intermediários. As entrevistas com funcionários do governo também não produziram muita informação relacionada com a estratégia específica dos PDs de apoio às OSCs, pois estes tendem a centrar-se nas OSCs e não nas estratégias de apoio dos PDs. Não é fácil estabelecer ligações lineares entre os dois estudos de caso e as estratégias de apoio dos PDs, especialmente para o Caso 2 (Processo conducente à aprovação de legislação sobre violência doméstica), visto que o processo político foi já concluído. Em relação ao Caso 1 (Planificação distrital e monitoria do orçamento), estavam disponíveis provas mais substanciais.

No estudo exploratório, identificaram-se três questões de importância fundamental para a relação entre OSCs e PDs, no que toca a apoiar a participação das OSCs no diálogo sobre políticas:

- necessidade de reforçar a harmonização
- necessidade de um olhar crítico sobre o apoio por meio de intermediários
- necessidade de alinhamento com as agendas das próprias OSCs

Além disso, as conclusões dos estudos de caso corroboram a necessidade de reforçar o enfoque no diálogo sobre políticas dos PDs com o Governo moçambicano sobre questões relacionadas com a SC.

Harmonização e mecanismos de financiamento

“O pior que pode acontecer é os PDs apoiarem programas completamente descoordenados”⁸².

A Agenda de Acção de Acra (2009), recentes estratégias bilaterais da SC⁸³ e um documento Nordic+ de 2010 sublinham o reconhecimento da boa parceria por parte dos PDs e o seu compromisso relativamente a esta mesma boa parceria, através de princípios de apropriação, alinhamento, harmonização e coordenação, bem como gestão para resultados e prestação de contas. As entrevistas confirmaram que os PDs Nordic+ são considerados flexíveis e com um profundo conhecimento do contexto, e são reconhecidos pelo seu compromisso político de harmonização e alinhamento com as agendas das OSC nacionais⁸⁴.

No que diz respeito a apoiar a SC na prática, os PDs utilizam várias estratégias, modalidades e mecanismos: através de OISCs, apoio directo ao nível nacional, mecanismos coordenados de financiamento, e/ou através do diálogo⁸⁵. A experiência dos estudos de caso demonstrou que o apoio pode ser directo ou indirecto.

Apoio directo a nível nacional: Apesar de alguns dos PDs entrevistados já não trabalharem com mecanismos de financiamento locais, há vários que ainda administram financiamento directo ao nível nacional⁸⁶. Os próprios PDs consideram que esta modalidade é flexível e tem capacidade de resposta, pois permite apoiar iniciativas futuras e fornece capital de arranque⁸⁷. O apoio pode ser um financiamento integral, por exemplo, para OSCs importantes capazes de administrar fundos; financiamento de projectos ou programas específicos; e financiamento de pequenas iniciativas. A maioria dos PDs entrevistados reconhece que esta modalidade implica altos custos de transacção, uma vez que é demorada e requer especialização que nem sempre está disponível com orçamentos reduzidos⁸⁸. Nalguns casos, é dado apoio directo a OSCs no âmbito de um programa de apoio sectorial geral, por exemplo, as OSCs que recebem fundos do Programa Dinamarquês de Apoio ao Sector da Justiça⁸⁹. Entre as OSCs entrevistadas, há uma clara percepção de que só a “elite” das OSCs nacionais está habilitada a receber fundos directamente dos PDs. Há uma tendência para apoiar as mesmas organizações, que demonstraram já a sua capacidade de administrar fundos e são considerados as favoritas dos PDs (CIP, IESE, FDC, etc.)

Apoio indirecto aos mecanismos coordenados de financiamento a nível nacional (financiamento comum, *basket funding*): Houve uma mudança geral na política, passando-se de apoio bilateral a esquemas conjuntos de apoio e financiamento. No entanto, a mudança é gradual, posto que os PDs estão hesitantes e apreensivos relativamente a lançar-se em mecanismos de financiamento comum, vários dos quais foram

82 Entrevista com a HELVETAS, 28.11.2011.

83 Dinamarca, Suécia.

84 Entrevistas com OSCs, Novembro-Dezembro de 2011.

85 As categorias de mecanismos de financiamento foram usadas no Relatório da Fase Inicial.

86 A Finlândia e o Canadá já não trabalham com mecanismos de subsídios locais, e a Dinamarca está a reduzi-los gradualmente, entrevistas com PDs, Dezembro de 2011.

87 Especialmente a Áustria e a Suíça estão a advogar financiamento directos das OSCs.

88 Entrevistas com representantes dos PDs, Dezembro de 2011.

89 AMMCJ, LDH e CEPAJI.

estabelecidas nos últimos anos (por exemplo, o *Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil* (MASC), *Programa Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável* (AGIR), *Facilidade*). Há pouca coordenação geral entre PDs ao estabelecerem mecanismos comuns, por exemplo, com enfoque sectorial, temático ou geográfico, corre-se um risco de sobreposição e concorrência no que diz respeito a identificação de OSCs beneficiárias⁹⁰. Tanto o GdM como as OSCs reconhecem isso e sublinham a necessidade de melhor coordenação. Na realidade, muito apoio está ainda ligado a projectos e às prioridades dos PDs, e há pouco alinhamento com as prioridades estratégicas das OSCs⁹¹.

Os mecanismos conjuntos continuam a enfermar de muitos problemas conhecidos do apoio bilateral: prioridades específicas dos PDs, formatos especiais de relatórios e contabilidade, e financiamento de projectos a curto prazo. As OSCs entrevistadas deram exemplos de ter de apresentar relatórios de formatos diferentes a 5-6 PDs. Também é uma queixa habitual os planos estratégicos das OSCs serem usados como “lista de compras” dos PDs, para seleccionarem projectos específicos a serem apoiados. O financiamento integral ainda continua a ser a excepção e não a regra. As OSCs entrevistadas indicaram claramente a sua preferência por esquemas de financiamento comum, que lhes podem permitir concretizar as suas próprias prioridades estratégicas, obter financiamento integral e otimizar as exigências de apresentação de relatórios⁹².

O mecanismo de financiamento sueco Programa AGIR canaliza fundos através de OISCs intermediárias, responsáveis pela gestão de fundos – a Diakonia, a IBIS, a Oxfam Novib e o Centro Cooperativo Sueco são responsáveis pela administração e implementação dos quatro sistemas de financiamento do Programa AGIR. Na perspectiva dos PDs, trabalhar através de mecanismos de financiamento ou fundos comuns tem a vantagem de delegar a gestão e a responsabilidade dos resultados, bem como aproveitar a capacidade das OISCs de identificar parceiros e estabelecer parcerias. A ASDI, no entanto, reconhece que o estabelecimento do mecanismo de financiamento veio colocar novos desafios e que não passou forçosamente a haver mais tempo livre para diálogo substancial⁹³. As OSCs têm criticado o apoio como sendo muitas vezes dirigido pela oferta e determinado por prioridades dos PDs (meio ambiente, justiça, governação, etc.)

A eficiência de custos é um problema nos mecanismos de financiamento que funcionam através de intermediários, porque a “cadeia de valor” é muitas vezes muito longa. Não são invulgares cadeias com 5-6 elos desde os PDs aos beneficiários. Um exemplo é o apoio prestado às estações de Rádio Comunitária através do Programa AGIR financiado pela Suécia: ASDI, Embaixada da Suécia em Maputo, IBIS, FORCOM, ORAM, Rádio Vembe no Chókwè⁹⁴.

7.1 Papel das OISCs

As OISCs são muitas vezes financiadas directamente a partir das sedes dos PDs e têm programas independentes em cada país, além de financiamento específico das delegações

90 Entrevista com o MASC, Dezembro de 2011, complementada com informação de estudos anteriores realizados por membros da equipa.

91 Entrevistas com OSCs, Novembro-Dezembro de 2011.

92 Entrevistas com MULEIDE, 22.11.2011; FONGA, 23.11.2011; FORCOM, 29.11.2011.

93 Entrevista com a Embaixada Sueca, Dezembro de 2011.

94 Uma análise da relação custo-eficiência ultrapassa o âmbito da presente avaliação. O exemplo serve para ilustrar a existência de muitos elos, partindo do princípio que a cada elo correspondem determinados custos administrativos.

dos PDs no país. Os PDs encontram vantagem em colaborar com as OISCs (dos quais a maioria são OSCs do seu país⁹⁵), dado que elas muitas vezes representam forte presença local e descentralizada e conhecimento aprofundado. A ASDC é uma excepção, preferindo trabalhar sem utilizar intermediários, o que permite um apoio mais prático e mais interactivo a OSCs locais e, assim, a identificação de organizações que podem ter o potencial de influenciar o diálogo sobre políticas, em particular ao nível descentralizado⁹⁶.

As OSCs entrevistadas reconhecem mais valia ao trabalho com OISCs: acesso à advocacia e à informação internacionais, orientação e parceria, capacitação à medida, solidariedade, credibilidade e protecção⁹⁷. As OISCs são vistas como “PDs leves”, ou seja, têm um enfoque mais forte na capacitação e na parceria, e reconhecem a necessidade de uma transição gradual para o estrito respeito de regras e regulamentos. Isto foi realçado por vários entrevistados, que o viam como um profundo conhecimento do contexto em que a SC opera, ou seja, baixo nível de alfabetização, um sector privado que não funciona em áreas remotas, etc.

Foi reconhecido que a presença de OISCs durante muito tempo e com uma colaboração assídua com a SC local reforça as OSCs locais e cria espaço⁹⁸. A presença nas províncias é geralmente valorizada por OSCs locais, e há várias OISCs (por exemplo Jugend Eine Welt, Concern Universal e KEPA) com escritórios ao nível provincial. A KEPA, no entanto, encerrará a sua delegação em Cabo Delgado a partir de 2012.

No entanto, houve informantes entre as OISCs que questionaram o seu próprio papel e a mais valia que produzem, uma vez que as OSCs nacionais podem, nalguns casos, ter maior capacidade administrativa que o intermediário. Também foi reconhecido que as OISCs podem, nalguns casos retirar alguma legitimidade às OSCs locais⁹⁹. Um efeito negativo de trabalhar por meio de intermediários internacionais é que eles funcionam como um amortecedor entre as OSCs moçambicanas e o GdM, protegendo as OSCs das exigências do GdM e da visibilidade, e impedindo-as, assim, de se tornarem independentes e sustentáveis. Como disse a ASDC: “*Se os PDs estiverem muito presentes, podem deslegitimar os intervenientes não estatais*”.

7.2 Alinhamento com as agendas das OSCs

Mesmo os PD que usam os mecanismos de financiamento estabelecidos estão relutantes em dar financiamento integral às OSCs, e ainda há muito financiamento para actividades específicas (abordagem de projecto) com os resultados esperados medidos em pormenor. O alinhamento com agendas das OSC locais é também uma questão de dar apoio à medida dos apoiados¹⁰⁰ e os PDs e os mecanismos de apoio são menos capazes de satisfazer essas necessidades, em parte porque o volume é pequeno¹⁰¹.

95 Por exemplo: Helvetas/ASDC; IBIS/ Danida; SCC e Diakonia/Suécia; KEPA/Finlândia; Jugend eine Welt/Áustria; COCAMO/Canadá etc.

96 Entrevista com ASDC, Dezembro 2011.

97 Estação de Rádio Comunitária, 24.11.2011.

98 Foram dados exemplos: SNV e Oxfam em Nampula; SCC e Concern Universal em Niassa.

99 Entrevista com a ADELMA, 28.11.2011.

100 Foram dados exemplos durante as entrevistas de necessidades modestas de OCBs em termos de apoio financeiro (por exemplo, uma OCB local de Tete, que trabalha com mobilização da comunidade).

101 Entrevista com o assessor da SC do WWF, 6.12.2011.

Os PDs não são entidades apolíticas, mas procuram antes levar à prática as suas agendas estratégicas e políticas. Há uma percepção geral entre OSCs e alguns funcionários do governo que os PDs tendem a mudar de prioridades muito depressa, com pouca perseverança e paciência no que diz respeito a apoiar OSCs¹⁰². A frequente mudança de políticas por parte dos PDs, em função de novas tendências (género, HIV/SIDA, alterações climáticas, etc.), influencia as OSCs a mudarem as suas actividades principais de acordo com as prioridades dos PDs e as possibilidades de financiamento. Isto pode ter consequências graves, já que os intermediários são obrigados a encerrar parcerias, o que, por sua vez, se revela caótico para os trabalhadores das OSCs¹⁰³. As OSCs também não são capazes de construir capacidade interna sólida, se o enfoque for frequentemente alterado. O apoio a longo prazo é considerado essencial para permitir planificação e estabilidade. Foram dados exemplos de apoio a curto prazo, como projecto, para pesquisa sobre violência doméstica¹⁰⁴. O financiamento repetido permitiu que, com o tempo, se fosse acumulando bastante conhecimento e provas documentais, mas, quando a OSC alterou o enfoque para tratar os ritos de iniciação (considerado um aspecto importante para a compreensão das relações de poder intrafamiliares), o PD retirou o apoio, e só depois de reformular a proposta de projecto foi possível continuar a receber financiamento¹⁰⁵.

No Estudo de Caso 1 (Planificação Distrital e Monitoria do orçamento), prevalecem duas estratégias principais de apoio dos PDs: 1) criar e reforçar a capacidade organizacional e técnica, e 2) melhorar o acesso à informação através de apresentação de provas e documentação. A capacitação foi encontrada a nível descentralizado e é apoiada através de mecanismos de financiamento (por exemplo, o MASC e o Programa AGIR) ou através de programas implementados por OISCs. O apoio ao acesso à informação é dado principalmente através de OSCs ou mecanismos de financiamento de âmbito nacional. O apoio a, por exemplo, rádios comunitárias (imprensa livre e independente) é dado através de fundos administrados localmente ou no âmbito de outros canais de apoio, mas não como prioridade específica.

7.3 Diálogo com o Governo de Moçambique

Não há ponto de entrada claro dos PDs numa plataforma de diálogo sobre políticas relativo à SC, dado que a responsabilidade da SC está espalhada por várias instituições do GdM: o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MINEG) é o principal parceiro para alguns PDs (por exemplo, a União Europeia), outros trabalham com o MPD, o Ministério da Administração Estatal (MAE), o Ministério das Finanças (MF) ou ministérios sectoriais (Saúde, Meio Ambiente, Educação, etc.), e, ao nível provincial, o Governo Provincial é o principal ponto de entrada para a coordenação e diálogo sobre políticas relativamente à SC.

O diálogo sobre políticas dos PDs relativo a questões de SC é tido directamente com o GdM, mas também através de canais indirectos, por exemplo, através de programas de apoio à SC implementados por OISCs, em que as OSCs locais são apoiadas no seu trabalho de advocacia e diálogo sobre políticas. Além disso, as OISCs podem ser mais abertas e mais directas no seu diálogo sobre políticas, embora cada vez com mais cuidado,

102 Entrevista com o Secretário Permanente, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Setembro de 2011; entrevistas com OSCs, Novembro-Dezembro 2011.

103 Entrevista do grupo de reflexão de OISCs em Setembro de 2011.

104 Entrevistas com WLSA, Fórum Mulher e FORCOM, Novembro-Dezembro de 2011.

105 Entrevista com Fórum Mulher, 22.11.2011.

porque vozes demasiado críticas podem pôr em perigo, por exemplo, a renovação da sua licença de actividade.

O facto de os PDs se centrarem muito em questões de nível macro e de o diálogo sobre políticas ser institucionalizado em grupos de trabalho de acordo com um *modus operandi* estabelecido tem reforçado uma tendência de “ir atrás do dinheiro”, com enfoque na macroeconomia e nos indicadores gerais dos ODM. Isso desvia a atenção do desenvolvimento descentralizado, a que, na prática, os PDs dão muito pouca atenção. Um exemplo referido por várias fontes é o pouco diálogo que há sobre a aplicação e administração dos fundos de desenvolvimento distrital (os “7 milhões”). Embora representem apenas cerca de 1% dos fundos gerais de desenvolvimento, o uso estratégico dos fundos de desenvolvimento distrital pelo partido político no poder para criar uma elite local e cooptar os líderes locais é uma questão que merece atenção.

8 Conclusões gerais

Este capítulo apresenta as conclusões relacionadas com a eficácia das OSCs, condições favoráveis e desfavoráveis e políticas e estratégias dos PDs. O capítulo é deliberadamente curto e remetemos para argumentos e análises nas secções anteriores.

8.1 Eficácia das OSCs

É importante reconhecer que os processos de políticas vão mudando com o tempo e as OSCs têm de estar preparadas e de ter experiência na aplicação de uma diversidade de estratégias. Os dois casos revelaram várias estratégias para participação no diálogo sobre políticas:

O estudo de caso da **legislação sobre violência doméstica** demonstrou escolhas específicas, que foram mudando ao longo do tempo para se adaptar ao ambiente político. Incluiu mudanças estratégicas de actividades, alianças e parcerias, e meios de comunicação.

O estudo de caso sobre a **participação na planificação distrital e monitoria do orçamento**, demonstrou, por outro lado, pouca variedade no que toca a escolha de actividades e meios de influência, já que, ao nível local, a capacidade de participação é limitada. A escolha estratégica de maior sucesso foi a de participação através de grupos temáticos ao nível provincial, para reforçar a capacidade técnica. Ao nível nacional, a participação está concentrada na apresentação de factos através de pesquisa e documentação, e em tomadas de posição.

As estratégias com êxito para aumentar a eficácia que as OSCs usaram no diálogo sobre políticas são:

- **Utilizar plataformas, redes e alianças.** Os fóruns da SC ao nível provincial desempenham um papel importante facultando acesso à informação e proporcionando espaço para OCBs de menores dimensões dialogarem com as autoridades locais. O estabelecimento de redes de OCBs e OSCs e fóruns onde podem encontrar-se com funcionários resultou em maior destaque e, conseqüentemente, tornou mais visível a importância das OSCs e influenciou a atitude do Governo para com as OSCs, que, durante muitos anos, foram consideradas hostis ao Governo. O surgimento de grupos temáticos dentro dos fóruns, em províncias como Manica e Nampula, foi um passo para a especialização em determinadas questões e reforçou a capacidade das OSCs de terem um diálogo qualificado com o Governo. A capacidade de OSCs com diferentes agendas de aderir a alianças com acções estratégicas complementares foi também fundamental, por exemplo, na legislação sobre violência doméstica.
- **Uso de espaços informais.** O trabalho através de alianças e/ou em aliança com pessoas politicamente aceites e influentes é estrategicamente usado por OSCs a todos os níveis para obter acesso a influência e a diálogo sobre políticas. Da mesma forma, uma liderança forte tem-se, em muitos casos, revelado de importância crucial, já que aumenta a visibilidade das OSCs e a probabilidade de lhe ser dada

atenção. Os *espaços conquistados* podem mudar com o tempo e tornar-se formalizados, uma vez que o diálogo seja estabelecido e seja aceite pelo Governo.

- **Apresentar provas.** As organizações de pesquisa e advocacia, principalmente em Maputo, têm trabalhado continuamente na apresentação de factos documentados, que têm constituído uma sólida base de conhecimentos para o diálogo sobre políticas e para a advocacia feita pelas OSCs. Exemplos disto são a documentação sobre incidentes de violência doméstica, bem como a documentação sobre os gastos e execução dos orçamentos (distritais).
- **Identificar causas comuns** (por exemplo, os interesses dos pequenos produtores agrícolas, dos direitos das crianças e das mulheres, melhor educação) é um factor de reforço da mobilização da SC, quando é clara a área de enfoque. No caso da legislação sobre violência doméstica, podia ter sido acrescentada mais valia a este processo, se tivessem participado outras OSCs, fora do movimento pelos direitos das mulheres, que trabalham em áreas complementares.

Os dois estudos de caso de processos de diálogo sobre políticas revelaram características muito distintas em termos de espaços *criados* ou *conquistados*, iniciativas do Governo ou da SC, papel dos PDs, alcance geográfico e temporal. No entanto, ambos os processos têm enfrentado desafios semelhantes nos obstáculos encontrados, factores favoráveis e desfavoráveis, reacções do governo à discordância e controlo político, bem como pouca, e nem sempre suficientemente profissional, capacidade interna das OSCs que nele participam. As características comuns em termos de resultados do processo são o reconhecimento das OSCs como parceiros de diálogo, reconhecimento por provas sólidas e documentação de pesquisa, posição reforçada como resultado de alianças com outros actores, incluindo outras OSCs, OISCs, embaixadas dos PDs e meios de comunicação. Ambos os processos demonstram também que é importante que a atenção da SC se mantenha, pois facilmente se perde o ímpeto. O caso da legislação sobre violência doméstica é elucidativo, pois há ainda uma alarmante necessidade de seguimento e monitoria da aplicação da lei para o processo levar a mudanças de política duradouras.

O estudo não identificou quaisquer casos particulares em que as OSCs tenham decidido não participar no diálogo sobre políticas. A questão da não participação, porém, está relacionada com o problema geral da pobreza, que influencia negativamente a participação dos cidadãos em questões políticas. Muitas organizações e associações de nível local não conseguem dar prioridade ao debate sobre políticas que não esteja relacionado com o seu interesse específico, quando se debatem com problemas graves de desnutrição e outras privações. Assim sendo, as organizações que defendem interesses económicos, por exemplo, as associações de pequenos produtores agrícolas, são consideradas mais pertinentes que outras formas de organizações a nível local.

8.2 Condições favoráveis e desfavoráveis

O ambiente em que SC actua em Moçambique tem três dimensões distintas, importantes para a criação de um ambiente favorável: liberdades legais, políticas e financeiras. Cada uma destas dimensões inclui, porém, factores favoráveis e desfavoráveis, e há ainda outros factores importantes.

Liberdades legais: Os direitos legais de associação, liberdade de expressão e participação dos cidadãos da SC na governação são formalmente garantidos pela legislação. No entanto, existem vários desafios que entram o funcionamento das OSCs, como sejam o fraco desempenho das instituições jurídicas e a legislação sobre associações, que não corresponde à actual dinâmica de uma SC em crescimento, em termos de registo, dos tipos de OSCs e do sistema de tributação. As OSCs têm, por exemplo, de estar ligadas a um ministério sectorial e são, pois, considerados principalmente mecanismos de prestação de serviços, e não organizações independentes orientadas para as questões de políticas. Além disso, as organizações sediadas fora dos centros urbanos defrontam-se com graves obstáculos burocráticos para se registar, como sejam longas viagens até às capitais distritais ou provinciais, custos e muitas vezes atrasos que as podem levar a não ser aceites.

A **liberdade de expressão** está consagrada na Constituição e na Lei de Imprensa. No entanto, os jornalistas continuam a arriscar-se a serem perseguidos e ameaçados, o que é também um factor desfavorável para a produção de informação imparcial e rigorosa, e um obstáculo à cobertura de actividades de OSCs que sejam críticas do governo. A rádio comunitária desempenhou um papel importante na divulgação de informação em ambos os casos estudados, e, nalgumas situações, também lançou debate crítico e promoveu diálogo com o Governo. O trabalho através das rádios comunitárias é um meio eficiente de responder à necessidade de maior acesso à informação, imprescindível para uma participação sólida no diálogo sobre políticas ao nível local.

Liberdades políticas: O diálogo sobre políticas em Moçambique é influenciado pelos factores desfavoráveis que provêm do ambiente político. A Constituição moçambicana, formalmente multipartidária, consagra a liberdade política, e há várias instituições destinadas a aumentar o diálogo sobre políticas e a participação dos cidadãos, demonstrando a vontade oficial do Governo de entrar em diálogo. Apesar disso, o legado político e a regressão gradual a um regime monopartidário *de facto* apontam no sentido oposto e constituem um grave factor desfavorável para a participação crítica das OSCs no diálogo sobre políticas. Foram encontrados durante o estudo vários exemplos de intimidação e de diminuição do espaço político, e há estudos que têm documentado que os espaços formais criados para o diálogo produziram muito poucos resultados. No entanto, isto também se deve, em parte, a falta de capacidade, a falta de políticas assentes em factos documentados e a falta de profissionalismo nas OSCs para participarem com competência num diálogo sobre políticas.

Liberdades financeiras: As OSCs são livres de angariar fundos de várias fontes para procurar alcançar os seus objectivos. Na prática, porém, vêem-se restringidas à procura de financiamento externo e, por conseguinte, coagidas por prioridades estratégicas dos PDs internacionais, que podem alterar-se rapidamente devido às modas políticas dominantes no país de origem. Isso pode fazer com que seja difícil para as OSCs manterem as suas opções estratégicas, visto que precisam de se adaptar a essas mudanças para garantirem a continuação do financiamento. A nível individual, os membros das organizações – sobretudo fora dos centros urbanos – debatem-se com a pobreza, de modo que muitas OCBs não se dedicam a questões de importância política porque os seus membros enfrentam problemas de falta de alimentação e água potável, desnutrição e outras privações.

A **baixa capacidade humana e financeira** é um obstáculo comum à capacidade das OSCs de participarem em diálogo sobre políticas. Muitas organizações não têm capacidade académica para se lançarem em questões complicadas (por exemplo, monitoria do orçamento, legislação) ou podem não ter tempo para as sessões e processos de diálogo,

muitas vezes longos, dado que os seus recursos financeiros são muitas vezes escassos, não permitindo a participação em actividades que impliquem, por exemplo, viagens. As OSCs têm recentemente tentado atenuar a falta de capacidade técnica para o diálogo sobre políticas através de, por exemplo, redes ou grupos de trabalho técnicos ao nível provincial.

O **conhecimento do contexto** é de crucial importância para compreender as condições específicas em que se dá a participação da SC no diálogo sobre políticas. As **normas sociais e culturais** podem continuar a desempenhar um papel fortemente negativo, como demonstrado no estudo de caso sobre o processo de aprovação da lei sobre violência doméstica. Embora a lei tenha sido aprovada, os portadores de deveres e a maioria da população não agem como seria de esperar, influenciados por normas sociais existentes, e agravadas, em certos casos, pela falta de informação e formação¹⁰⁶. Para as OSCs, é importante encontrar um equilíbrio entre promover direitos gerais, como demonstrado na legislação sobre violência doméstica, e não ofender as normas sociais locais, uma vez que isso retirará autoridade às organizações, que podem ser vistas como fantoches defendendo normas estrangeiras ou mesmo interesses estrangeiros.

8.3 Políticas e estratégias dos PDs

O estudo identificou uma série de questões fundamentais relacionadas com apoio dos PDs que são essenciais para que o apoio à participação da SC no diálogo sobre políticas seja bem sucedido.

Harmonização do apoio: Apesar das intenções de várias estratégias e princípios de boa parceria internacionais e bilaterais da SC, o estudo assinalou que a harmonização ainda não está a ser explorada em todo o seu potencial. Isto verifica-se sobretudo no que diz respeito à criação de mecanismos de apoio à SC entre PDs internacionais. Encontram-se em Moçambique várias iniciativas e modalidades de financiamento bilaterais, bem como vários mecanismos paralelos de financiamento de múltiplos PDs¹⁰⁷ e as OSCs assinalam os pesados custos transaccionais relacionados com a elaboração de candidaturas, relatórios e contas de acordo com os formatos e as exigências de diferentes PDs.

Eficiência¹⁰⁸ dos mecanismos comuns de financiamento: Os mecanismos de financiamento são muitas vezes geridos por intermediários – OISCs ou consultores privados. Embora isso possa significar mais valia em termos de responsabilidade delegada e profissionalização, a eficiência dos custos deve ser uma preocupação quando se trabalha através de intermediários, uma vez que a “cadeia de valor” pode ser muito longa desde o PD até às OSCs ou OCBs nacionais, passando por OISCs, antes de finalmente chegar aos beneficiários últimos.

106 Por exemplo, um agente da polícia entrevistado na Província de Gaza disse que “As mulheres usam a lei para se vingarem dos seus maridos”.

107 É um facto que os PDs hesitam em aderir a mecanismos comuns de financiamento criados por outros ou em deixar entrar novos PDs. Por exemplo, o MASC, que foi criado pelo DFID e pela Irish Aid, só recentemente se abriu à adesão de mais PDs (USAID); a Danida tem hesitado em aderir ao MASC; o Programa AGIR sobrepõe-se, em certa medida, ao MASC no apoio à democracia e governação; na área do HIV/SIDA, existem vários esquemas de financiamento, etc.

108 É ainda muito cedo para esperar resultados relacionados com a eficácia de mecanismos comuns de financiamento.

Alinhamento com a agenda e os sistemas das próprias OSCs: Os PDs hesitam muitas vezes em dar financiamento integral às OSCs; o apoio é de curto prazo e há exigências de apresentação de relatórios e de contabilidade que não se coadunam com os sistemas existentes. A falta de financiamento integral faz com que seja difícil para as OSCs seguirem as suas próprias prioridades estratégicas e manterem o pessoal, o que é também uma consequência do financiamento a curto prazo. As exigências de apresentação de relatórios específicas de cada PD implicam elevados custos de transacção para as OSCs em termos do tempo com elas dispendido. Apoiar as agendas das próprias OSCs permitirá que a SC assuma a liderança no diálogo sobre políticas com o Governo e contrabalance o risco de dominação pelos PDs ou pelas OISCs. O alinhamento é ainda mais importante em termos de permitir que sejam as prioridades da SC local e não dos PDs a definir a agenda.

Diversificação: Se bem que a harmonização e o alinhamento sejam importantes, a diversificação foi também identificada como elemento importante das estratégias de apoio dos PDs. Isto inclui, por exemplo, capital inicial para identificação de novas iniciativas e OSCs emergentes, novas questões de importância (por exemplo, indústrias extractivas), apoio geograficamente definido para garantir um enfoque descentralizado, e fundos para OSCs em sectores específicos onde o Governo também recebe apoio.

Diálogo crítico sobre políticas com o GdM relativamente a questões da SC: Os PDs são visto como demasiado brandos e adversos a conflitos quando entram em diálogo sobre políticas com o GdM. Outra preocupação levantada pela SC é que o enfoque dos últimos anos no apoio macroeconómico desviou a atenção dos PD de, por exemplo, os fundos de desenvolvimento distrital, que, em valor numérico, são insignificantes quando comparados com apoio orçamental geral e o apoio orçamental sectorial, mas que, em termos relativos, têm um impacto directo na vida dos cidadãos e nas possibilidades de se empenharem em questões de governação. Os PDs são acusados de terem vindo gradualmente a perder contacto com a realidade fora de Maputo, e, por isso, o diálogo com o GdM não aborda questões de importância directa para a SC.

9 Lições aprendidas

9.1 Estratégias das OSCs

As OSCs aplicam estratégias diferentes ao longo do tempo e têm consciência da necessidade de as diversificar para chegar a diferentes segmentos e alvos da estrutura governamental, bem como da sociedade em geral. As estratégias das OSC podem ser directas ou indirectas, e formais e/ou informais.

As principais lições aprendidas sobre estratégias eficazes e operacionais são:

- A **criação de fóruns, redes e alianças** que garantam uma diversidade de capacidades tem mostrado bons resultados, uma vez que garantem uma abordagem diversificada, que aproveita as capacidades dos diversos actores. Há, no entanto, um risco inerente de “petrificação” (ou seja, as plataformas deixam de ser um fórum dinâmico com participação activa dos seus membros) e de cooptação dos líderes quando os fóruns/redes/coligações se tornam formais e se consolidam.
- A **colaboração com os meios de comunicação** é de especial importância. Os meios de comunicação controlados pelo Estado, pelo Governo e pelo partido muitas vezes não são os melhores parceiros para as OSCs, ao passo que as rádios comunitárias e a imprensa escrita independente têm respondido bem e têm muitas vezes tido um papel activo na criação de espaço para a SC entrar em diálogo (e confronto).
- **Apresentação de dados factuais e documentação.** Pesquisa, documentação, publicações, seminários, eventos, etc., são todos elementos importantes da estratégia das OSCs para melhorar o acesso à informação, criar transparência e criar uma base para tomadas de decisão do Governo.
- **“Carpe diem”.** Tem-se revelado de grande importância que as próprias OSCs tenham consciência da dinâmica do contexto e saibam não só como, mas também “quando” reagir para produzir os melhores resultados possíveis. O caso da legislação sobre violência doméstica provou isso, quando a aliança em várias ocasiões actuou tacticamente para aproveitar ao máximo um momento político específico.
- A **participação em diálogo sobre políticas directo e informal** (*lobbying*) é um instrumento utilizado principalmente por organizações urbanas de pesquisa e advocacia, com uma boa base de factos documentados e uma rede alargada de contactos entre pessoas influentes na estrutura do governo (e do partido), na Assembleia da República e na comunicação social. No entanto, também há líderes e personalidades locais influentes a serem contactados por OSCs locais para ganhar influência.
- **Máxima visibilidade.** O ambiente político em Moçambique está a deteriorar-se e as vozes críticas cada vez mais são vítimas de intimidação e ameaças. A visibilidade pública, porém – através de ligações com indivíduos influentes seleccionados ou representantes pró-OSCs do partido no poder –, tem dado bons resultados.
- **As parcerias internacionais** são uma dimensão da visibilidade (e protecção), mas são também uma abordagem estratégica para reforçar a credibilidade e a confiança

das OSCs nacionais. Muitas OSCs encaram as parcerias internacionais como um importante canal de acesso à informação.

- **Reforçar a capacidade interna** através de formação e intercâmbio é uma escolha estratégica importante de muitas OSCs, que reconhecem que o baixo nível capacidade limita a sua participação efectiva no diálogo sobre políticas. Trata-se aqui de uma área em que as OISCs podem desempenhar um papel importante para apoiar as OSCs.
- **Diversidade de actividades.** O uso de diferentes actividades para advogar uma causa ou divulgar informação é uma forma útil de alargar o âmbito de uma causa específica. Além das actividades já referidas (documentação, pesquisa, etc.), também são usadas pelas OSCs a mobilização das comunidades, marchas e protestos, teatro, etc., para participar no diálogo sobre políticas.

9.2 Estratégias de apoio dos PDs

As conclusões da presente avaliação chamam a atenção para a necessidade de os PDs e as OISCs repensarem e reorientarem o seu apoio para participação da SC no diálogo sobre políticas, tentando resolver alguns dos obstáculos estruturais. As principais lições e recomendações sobre apoio dos PDs à participação de OSCs no diálogo sobre políticas são:

- É extremamente necessário **repensar a arquitectura da ajuda ao desenvolvimento** no que diz respeito a apoio eficiente ao diálogo sobre políticas da SC. Há necessidade de uma visão conjunta alargada e aprofundada para a SC moçambicana, bem como de compreensão dos distintos papéis dos vários segmentos da SC¹⁰⁹. Os PDs têm de se dispor a correr riscos e a apoiar a inovação em termos de modalidades e de actores da SC. A inovação no âmbito do apoio pode incluir mais financiamento para OSCs não tradicionais, incluindo movimentos, pequenas iniciativas e grupos *ad hoc*, órgãos profissionais, grupos de diáspora, sindicatos, etc. Também é necessária inovação para investigar a aplicação de novas tecnologias pelas OSCs e no apoio à SC¹¹⁰.
- É muito necessária a **harmonização** do apoio dos PDs à SC – em termos de escolha de modalidades e de coordenação de esforços. As estratégias bilaterais e conjuntas apoiam, em princípio, esta harmonização, mas existe também uma necessidade de um entendimento comum, alargado e aprofundado, do desenvolvimento da SC. A ausência de uma visão comum a longo prazo dificulta a acção estratégica, tanto da própria SC como dos PDs.
- **Mecanismos comuns de financiamento** são esforços importantes no apoio harmonizado à SC. No entanto, deve dar-se atenção à eficiência de custos (evitando longas “cadeias de valor”). Recomenda-se que seja feita pesquisa sobre a eficiência de custos dos mecanismos conjuntos. O apoio através de OISCs como intermediária

109 A questão da necessidade de uma visão conjunta para a SC em Moçambique foi colocada pelos PDs e pelas OISCs no decorrer das entrevistas. Não é entendida como necessidade de um plano directo, mas de um entendimento comum de características, desafios e pontos fortes da SC moçambicana.

110 Um exemplo interessante de novas iniciativas na área do apoio à SC é o recente apoio do MASC à monitoria do orçamento ao nível das localidades através de telefones celulares. Com a utilização de novas tecnologias, os cidadãos participam directamente.

rios representa mais valia em termos de visibilidade, protecção e capacitação e é um importante veículo para melhorar o alcance ao nível descentralizado.

- **Reforço da apropriação** também significa que dar financiamento integral a longo prazo permitirá que as OSCs planeiem e desenvolvam os seus próprios programas e desenvolvam as suas organizações num prazo razoável. Para as principais OSCs nacionais, esquemas de financiamento comum e coordenação dos PDs, e uso de formatos comuns pelos vários PDs.
- **Perspectiva a longo prazo:** O apoio à SC enferma de uma perspectiva de projecto e de curto prazo. É preciso um compromisso a longo prazo para garantir verdadeiro impacto e desenvolvimento de agendas independentes da SC. O apoio a longo prazo deve ser flexível em termos de continuidade de prioridades anteriores dos PDs e evitar o abandono, quando uma questão deixa de ser de grande prioridade.
- **Ligações verticais às organizações regionais e locais.** A tendência para centrar o apoio num número limitado de OSCs de elevado desempenho, muitas vezes urbanas, pode causar um desenvolvimento distorcido da SC. É importante reconhecer redes e fóruns de organizações como representantes das organizações membros e ter em conta a importância de ligações verticais entre organizações de base e OCBs, e organizações de advocacia a nível nacional, para se conseguir desenvolver e apoiar uma advocacia nacional e um diálogo sobre políticas sólidos.

Anexo A Termos de Referência para estudos nacionais

1.1 Antecedentes

Para informação sobre o contexto geral para a avaliação da participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas, ver o Relatório Preliminar (*draft* 2011/10/12) e os TdR gerais para a avaliação.

Os presentes TdR são elaborados especificamente para orientar a equipa para o estudo de caso em Moçambique.

Os três anexos são instrumentos importantes para orientação do trabalho da equipa e para compreensão da tarefa:

Anexo 1: Quadro da avaliação (revisado em Novembro de 2011), que lista as perguntas a que o estudo deverá responder, bem como as provas e as fontes necessárias. O quadro de avaliação é um instrumento padrão para concepção do estudo, que é útil por duas razões:

- Fornece uma maneira eficaz de estruturar questões, perguntas, indicadores e métodos de uma forma abrangente.
- Também é útil como ferramenta para apresentar às partes interessadas os problemas e as questões que esta avaliação deverá abranger, permitindo assim uma discussão informada do seu enfoque e de eventuais lacunas.

A elaboração do quadro de avaliação é um processo iterativo para aumentar o enfoque e a clareza, através de uma abordagem consultiva. Ela serve como eixo de orientação à equipa do país. O quadro de avaliação contém perguntas, comentários para esclarecimento e discussão, bem como os indicadores e os métodos propostos.

Anexo 2: Quadro conceptual para uma análise de estudos de caso¹¹¹, que dá orientação para a análise de estudo de caso, bem como uma panorâmica dos principais conceitos e relações para a avaliação, e esclarece ainda os principais conceitos relacionados com o diálogo sobre políticas. O quadro conceptual inclui um resumo passo-a-passo da fase de estudo de caso.

Anexo 3: Esquema do relatório, que fornece a estrutura para o relatório de estudo de caso e relaciona as diferentes questões com as questões de avaliação. Também contém indicações sobre a duração de capítulos e anexos a serem incluídos.

111 Versão mais recente de 15.11.11.

1.2 Objectivo

O objectivo dos estudos de caso é fornecer uma análise aprofundada de como as OSCs participam no diálogo sobre políticas, que resultados têm conseguido e que factores têm contribuído para eles.

1.3 Âmbito

O principal enfoque da avaliação é **a eficácia das OSCs no diálogo sobre políticas**. Mais especificamente, a avaliação incide em três questões fundamentais:

- **Eficácia das OSCs:** De que forma é que a participação das OSCs no diálogo (nacional) sobre políticas é mais eficaz – e que implicações tem isso para a forma como pode ser facilitado no futuro¹¹²?
- **Condições favoráveis e desfavoráveis:** Quais são os elementos facilitadores e os obstáculos à participação das OSCs (a nível nacional) – e como podem ser abordados?
- **Políticas e estratégias dos PDs:** Qual é a forma mais eficaz de os PDs apoiarem e facilitarem (directa e indirectamente) uma maior participação da SC ao nível nacional?

A partir da identificação de uma primeira lista de processos e discussões sobre políticas durante o exercício exploratório em Moçambique, o Grupo de Gestão da Avaliação seleccionou dois processos de políticas¹¹³ para o estudo de caso: 1) *Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento* e 2) *Legislação sobre Violência Doméstica (Acesso à Justiça)*.

1.4 Fontes de informação e abordagem

Os dois processos políticos abrangem um vasto leque de espaços directos e formalizados/criados, diálogo directo e informal e contribuição indirecta para o diálogo. Os casos incluirão a recolha de dados aos níveis nacional/central, provincial e local para garantir que seja incluído um enfoque descentralizado. O processo político de **Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento** é um processo contínuo e repetido, ao passo que a **Legislação sobre Violência Doméstica (Acesso à Justiça)** é uma campanha que terminou com a aprovação da lei em 2009. Os desafios são agora a divulgação da lei e a monitoria da aplicação da mesma.

A matriz abaixo é uma primeira panorâmica de possíveis actores e informantes a serem entrevistados. Uma das primeiras tarefas da equipa será identificar entrevistados dos dois processos políticos:

112 A expressão “eficácia das OSCs” põe a tónica da eficácia das OSCs como agentes de desenvolvimento (ver OCDE 2010, Eficácia da Sociedade Civil).

113 Reunião do Grupo de Gestão da Avaliação em 27.10.2011.

Processos políticos	Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento	Acesso à Justiça/ Legislação sobre Violência Doméstica
a) Partes interessadas a serem consultadas		
OSCs	<p>Nível central: CIP, Sociedade Aberta, Cruzeiro Azul, AMODE, GMD</p> <p>Nível local: OCBs e redes/fóruns locais, membros da comunidade participantes nas IPCCs, rádios comunitárias, autoridades tradicionais locais</p> <p>Facilidade, Nampula; Margarido, Chimoio</p>	<p>Nível central: WLSA, AMMCJ, LDH, Fórum Mulher, N’weti, MULEIDE</p> <p>Nível local: Grupos de mulheres formais e informais, OCBs e redes/fóruns locais, membros da comunidade participantes nas IPCCs, rádios comunitárias, autoridades tradicionais locais</p>
Outros	<p>Sector Governamental: MPD, MAE, departamentos do Governo Provincial, Administração Distrital, Secretariado Provincial; unidade provincial de planificação</p> <p>Assembleia da República: Comissões sobre governação local, deputados de vários partidos políticos que participam em grupos de trabalho específicos</p> <p>Academia: Centro de Estudos Africanos</p> <p>Informantes-chave: consultores individuais com conhecimentos específicos (IESE / Castelo-Branco; Annie Nielsen, Masala Lda. ...)</p> <p>Comunicação social: TVM e RM – jornalistas seleccionados, análise de programas específicos (por exemplo, “Ver Moçambique”, “Pólo de Desenvolvimento”);</p> <p>OISCs: Programa AGIR (Suécia), MASC (mecanismo de financiamento da SC do DFID), Helvetas, IBIS</p> <p>PDs: grupo de trabalho conjunto sobre a descentralização, FNUDC, PNUD, Banco Mundial, União Europeia, ASDC, GIZ, etc.</p>	<p>Sector Governamental: MMAS, MJ, departamentos do Governo Provincial, Administração Distrital, Tribunais Distritais e autoridades policiais</p> <p>Assembleia da República: comissões sobre governação local, deputados de diferentes partidos políticos que trabalham com questões das mulheres</p> <p>Academia: Centro de Estudos Africanos</p> <p>Informantes-chave: consultores individuais com conhecimentos específicos (Alícia Calane ...)</p> <p>Comunicação social: TVM, RM – jornalistas seleccionados, selecção de programas específicos (por exemplo, “Lei e Ordem”/TVM; “Agora São elas”/Miramar); grupos culturais/ grupos de teatro</p> <p>OISCs: MASC (mecanismo de financiamento da SC do DFID)</p> <p>PD: grupo de trabalho conjunto sobre género, ONU Mulheres, etc.</p>

Processos políticos	Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento	Acesso à Justiça/ Legislação sobre Violência Doméstica
b) Outra informação (documentos, etc.)	Relatórios de avaliação, estudos, artigos, etc., de organizações e agências que participam no apoio à planificação distrital	Relatórios de avaliação, estudos, artigos, etc., de organizações e agências que participam em programas de mulheres Dados de tribunais sobre casos de violência doméstica, relatórios de estudos, artigos Estatísticas do Instituto Nacional de Estatística
c) Verificação	Workshop de verificação com as principais partes interessadas a nível central Rastreio sistemático da informação adquirida, para seguimento de nova informação	
d) Aspectos práticos como pode isto ser feito com o tempo e os recursos disponíveis	Divisão do trabalho dentro da equipa (Padil responsável por Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento; Paula & Sandra responsáveis pela Legislação sobre Violência Doméstica (Acesso à Justiça)) Entrevistas telefónicas com informantes das províncias do Centro e do Norte, para conseguir uma leque mais alargado de informantes que aqueles que permitem as visitas de campo às províncias do Sul Matriz de entrevista rápida, com base no Quadro de Avaliação (perguntas-chave e formato de relatório) Reuniões frequentes da equipa, para seguimento, verificação e decisão de novas vias a seguir Os formatos de relatórios e as reuniões frequentes da equipa garantirão que a informação recolhida seja registada e partilhada dentro da equipa.	

1.5 Actividades e responsabilidades

Em todo o processo para o estudo de caso (ver anexo 3, figura 3), a equipa seguirá os seguintes **passos**:

- Preparação e análise de documentos (conclusões dos documentos sobre resultados, no modelo fornecido)
- Seleccionar os principais interessados e informantes a serem entrevistados (Passo 3)
- Entrevistas individuais – com base no Quadro de Avaliação, roteiros de entrevista e matrizes de relatórios (Passo 4)
- Visita de campo às províncias de Maputo, Gaza e/ou Inhambane, para realizar entrevistas
- *Workshops* de verificação com OSCs envolvidas nos dois processos políticos seleccionados (Passos 5 e 8)

- Reflexões e análises em equipa (Passos 6 e 7)
- Reunião de balanço com os PDs envolvidos (Passo 9)

A divisão de tarefas e responsabilidades na equipa será a seguinte:

Chefe da equipa (Bente)	Coordenação geral e orientação da equipa; iniciativas de discussões e reuniões da equipa; garantir conformidade com o quadro de avaliação e o quadro conceptual; apresentação dos resultados preliminares do projecto no workshop de verificação; elaboração da primeira versão do relatório.
Membro da equipa (Padil)	Responsabilidade do processo de políticas de Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento; realizar entrevistas, participar na visita de campo, reuniões da equipa, workshops de verificação e reuniões de balanço; dar contribuições por escrito para a primeira versão do relatório.
Membro da equipa (Paula)	Responsabilidade do processo de políticas de Acesso à Justiça e Violência Doméstica; realizar entrevistas, participar na visita de campo, reuniões da equipa, workshops de verificação e reuniões de balanço; dar contribuições por escrito para a primeira versão do relatório.
Assistente da equipa (Sandra)	Auxiliar na realização de entrevistas, participar nas visitas de campo e reuniões da equipa, responsabilidade da redacção de resumos.

Para cada processo político, os membros da equipa deverão:

- Fazer uma análise dos documentos e entrevistas preparatórias, para identificar mudanças de políticas e os actores mais importantes;
- Identificar OSCs para os estudos de caso;
- Identificar outras partes interessadas e informantes do governo, ONGIs, comunicação social, academia, informantes individuais, etc.;
- Participar na reunião da equipa para formular provisoriamente a TdM específica (lógica) que presidiu à participação dos diversos actores no diálogo sobre políticas;
- Partindo do Quadro de Avaliação para a Fase de Estudo de Caso (Anexo 1), realizar entrevistas, grupos de reflexão e recolher informação/dados relacionados com os processos políticos;
- Fazer visitas às comunidades e/ou às instituições para verificar as informações, como for viável e adequado;
- Participar nas reuniões da equipa para analisar as informações e dados disponíveis, aplicando os instrumentos apresentados no conjunto de metodologias abaixo;

- Organizar um *workshop* de verificação que inclua um amplo grupo de interessados (por exemplo, as ONGIs, a comunicação social, académicos, deputados, doadores e os principais informantes individuais)
- Participar na reunião final de balanço/apresentação com os doadores participantes.

Anexo B Quadro Conceptual

Avaliação da participação da sociedade civil no diálogo sobre políticas – quadro conceptual orientador da abordagem e análise de estudo de caso

O objectivo deste trabalho é apresentar os principais elementos conceptuais para esta avaliação, as relações entre eles e como serão tratados através do estudo de caso. O documento servirá de guia para as equipas nacionais durante a fase de estudo principal.

1 Resumo

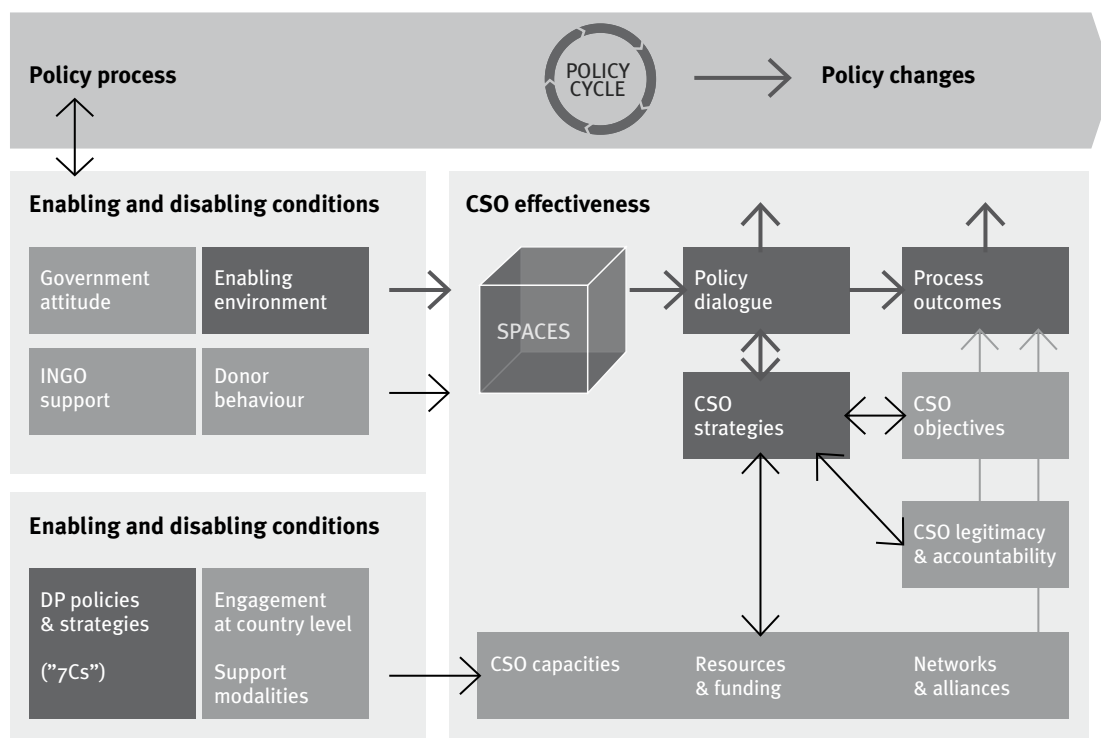
Esta avaliação gira em torno de três questões fundamentais:

- **Eficácia das OSCs:** De que forma é que a participação das OSCs no diálogo (nacional) sobre políticas é mais eficaz – e que implicações tem isso para a forma como pode ser facilitado no futuro?
- **Condições favoráveis e desfavoráveis:** Quais são os elementos facilitadores e os obstáculos à participação das OSCs (a nível nacional) – e como podem ser abordados?
- **Políticas e estratégias dos PDs:** Qual é a forma mais eficaz de os PDs apoiarem e facilitarem (directa e indirectamente) uma maior participação da SC ao nível nacional?

Para responder a estas questões, a avaliação terá de ter um entendimento profundo de quais são as estratégias das OSCs para participação no diálogo sobre políticas, que resultados têm obtido e que factores contribuíram para o seu êxito ou fracasso. Além disso, tem de analisar como os PDs têm apoiado a participação da OSC no diálogo sobre políticas e em que medida o seu apoio foi pertinente e respondeu às necessidades das OSC no contexto nacional. A análise aprofundada dos processos políticos e da participação das OSCs nesses mesmos processos será feita através de estudos de caso.

Os estudos de casos analisarão as relações entre a eficácia das OSCs no diálogo sobre políticas, os factores favoráveis e desfavoráveis e o papel que tem desempenhado o apoio dos PDs. Os três principais elementos conceptuais para esta avaliação e os conceitos específicos que serão utilizados para a sua análise são apresentados na figura que se segue.

Figura 1 Resumo geral dos principais conceitos e relações para esta avaliação¹¹⁴



Os conceitos principais que foram estudados durante a fase inicial são:

- 1 Tipos de estratégias das OSCs para participar no diálogo sobre políticas;
- 2 Diálogo sobre políticas e o que significa num determinado contexto;
- 3 O ambiente favorável e como ele define o espaço para o diálogo sobre políticas.

114 [Policy process = Processo de política]
 [Policy cycle = ciclo de política]
 [Policy changes = mudanças de política]
 [Enabling and disabling conditions = condições favoráveis e desfavoráveis]
 [Government attitude = atitude do governo]
 [INGO support = apoio de ONGs]
 [Donor behaviour = comportamento dos doadores]
 [Enabling environment = ambiente favorável]
 [Space = espaço]
 [Policy dialogue = Diálogo sobre políticas]
 [Process outcomes = Resultados do processo]
 [CSO effectiveness = Eficácia das OSCs]
 [CSO strategies = Estratégias das OSCs]
 [CSO objectives = Objectivos das OSCs]
 [CSO legitimacy and accountability = Legitimidade e prestação de contas das OSCs]
 [CSO capacities = Capacidades das OSCs]
 [Resources and funding = Recursos e financiamento]
 [Networks and alliances = Redes e alianças]
 [Donor support = apoio dos doadores]
 [DP policies & strategies ("7cs") = Políticas e estratégias dos PDs ("7cs")]
 [Engagement at country level = Compromisso ao nível do país]
 [Support modalities = Modalidades de apoio]

As principais relações que serão investigadas através dos estudos de caso durante a fase principal são:

- a. Principais factores favoráveis e desfavoráveis, e como afectam a escolha de estratégias das OSCs;
- b. Diálogo sobre políticas: Como as OSCs acedem ao espaço para o diálogo sobre políticas, e o utilizam e
- c. Que pontos de entrada usam elas nos ciclo das políticas;
- d. Quais são os êxitos e os fracassos de participação das OSCs no diálogo sobre políticas, e
- e. Quais são os resultados (do processo) no que toca a mudança de políticas.

Além disso, a figura contém diversas variáveis que influenciam as estratégias das OSCs e os seus resultados no diálogo sobre políticas (indicadas a cinzento). Estas variáveis serão uma parte importante dos modelos explicativos que descrevem como as OSCs influenciaram a mudança política (TdM, ver abaixo).

Apresentamos abaixo os conceitos fundamentais para esta avaliação e explicamos depois como investigaremos as relações entre eles através de estudos de caso. Como a maior parte dos factos para essa avaliação será recolhida através de estudos de caso de várias áreas políticas definidas nos contextos de três países diferentes, utilizaremos listas de controlo e formatos padronizados de relatório para analisar e apresentar os conceitos fundamentais para esta avaliação. Esta abordagem suportará a análise comparativa durante a fase de síntese. Criámos, por isso, tipologias e listas pormenorizadas para análise dos principais conceitos, o que nos ajudará a identificar características comuns nos vários estudos de caso.

A avaliação analisará o apoio dos PDs de diversos ângulos: Numa perspectiva geral, se as políticas e estratégias dos PDs (em princípio) apoiam uma efectiva participação das OSC no diálogo sobre políticas; numa perspectiva nacional, se as práticas de apoio dos PDs favorecem (ou talvez causem entraves) um papel mais eficaz das OSCs – passando assim a fazer parte dos factores favoráveis e desfavoráveis. Esta última análise será feita no âmbito dos estudos de caso. A análise das políticas e estratégias dos PDs ao nível da sede será feita através de uma metodologia de avaliação institucional (7cs), que é apresentada separadamente¹¹⁵.

2 Conceitos fundamentais

2.1 Estratégias das OSCs para participar no diálogo sobre políticas

Com base em sugestões da ACIDI durante a fase inicial e outras fontes¹¹⁶, elaborámos uma tipologia de participação das OSCs no diálogo sobre políticas. A tipologia contém

115 A metodologia será também usada a nível nacional, mas com uma perspectiva de sintetizar as conclusões por PD ao nível da sede. A metodologia centrar-se-á nos seis PDs que participam nesta avaliação.

116 OCDE 2010: eficácia da SC e adaptado de ODI 2006. *Policy engagement – How CS can be more effective* [“Participação nas políticas – como pode a SC ser mais eficaz”];

várias estratégias que as OSCs usam para – directa ou indirectamente – influenciar os decisores. Podem ser estratégias altamente visíveis, como advocacia, campanhas e manifestações, mas também estratégias menos visíveis, como trabalho em rede e estudos baseados em factos documentados. O diálogo sobre políticas é muitas vezes entendido como colaboração directa entre as OSC e o Governo apenas, mas há outras formas (particularmente realçadas pelas OSCs do Norte consultadas durante a fase inicial) através das quais as OSCs contribuem para processos de política, por exemplo, através de formação, educação, mobilização das comunidades e projectos que ensaiam práticas inovadoras. Os PDs tendem muitas vezes a concentrar-se no diálogo formalizado, que é mais visível para eles, mas as partes interessadas dos países sublinharam que muitas vezes são as formas informais de diálogo que são eficazes. Esta avaliação entende que há diversas maneiras de participar no diálogo sobre políticas. Para ser capaz de avaliar a eficácia, temos de entender (e estruturar) a diversidade. A Lista de Controlo 1 mostra, pois, as diferentes formas de participação das OSC, agrupadas em quatro tipos principais.

Lista de controlo 1 Estratégias das OSCs para participar no diálogo sobre políticas

Diálogo directo e formalizado <ul style="list-style-type: none">• Campanhas de advocacia• Participação na planificação dos documentos estratégicos de redução da pobreza ou na planificação sectorial• Apoio à responsabilidade social• Pesquisa e estudos baseados em factos documentados	Qual a eficácia dessas estratégias, isoladas e combinadas, para alcançar resultados de mudança de políticas, dadas as actuais condições favoráveis e desfavoráveis? Questões da Avaliação relevantes: QA6, QA11
Diálogo directo e informal <ul style="list-style-type: none">• Comunicação ad hoc ao nível central• Comunicação ad hoc ao nível local• Lobbying por “pessoas de dentro”• Protestos e manifestações• Análise e debate de políticas	
Contribuição indirecta para o diálogo <ul style="list-style-type: none">• Informação, educação e formação• Projectos de ensaio de práticas inovadoras• Mobilização das comunidades para feedback e advocacia	
Nenhum diálogo <ul style="list-style-type: none">• Mobilização das comunidades para a implementação de políticas (sem mecanismos de feedback incluídos)• Prestação de serviços	

Os estudos de caso abrangerão vários tipos de diálogo, tanto formais como informais. Usámos, portanto, esta tipologia para orientar a selecção de áreas de políticas em que se dão os diferentes tipos de diálogo. Por exemplo, o estudo de Moçambique seleccionou “Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento” como área de política para diálogo directo e formal, e Divulgação da Lei sobre a Violência contra as Mulheres” como caso para diálogo directo e informal.

Os estudos de caso revisitarão a tipologia, a fim de determinar que estratégias (isoladas ou combinadas) têm sido eficazes para influenciar o diálogo sobre políticas, dadas as actuais condições favoráveis e desfavoráveis.

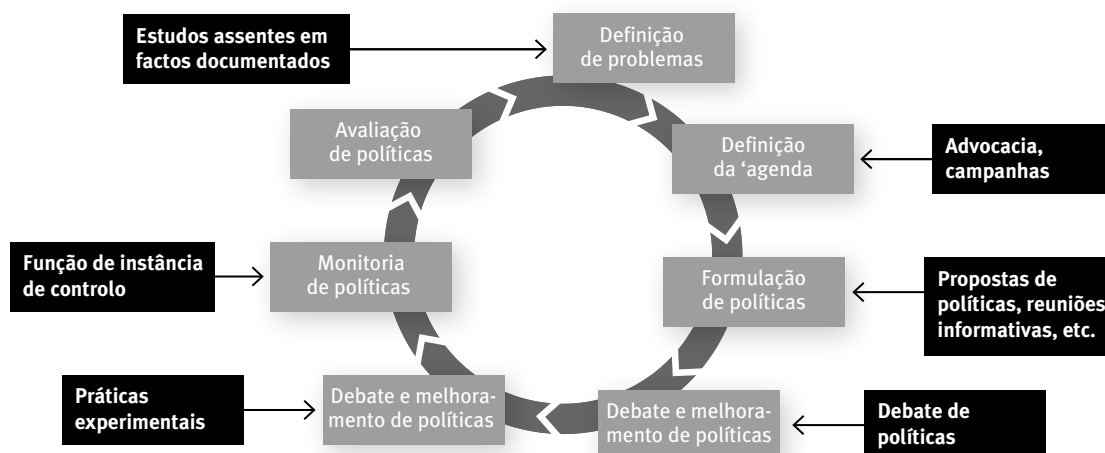
2.2 Diálogo sobre políticas

O diálogo sobre políticas é um conceito amplo que as diversas partes interessadas compreendem e interpretam de maneiras diferentes. Para governos e PDs estrangeiros, diálogo sobre políticas refere muitas vezes o diálogo (formal) a nível governamental. Para os interessados dos países, diálogo sobre políticas refere o diálogo entre o governo e a sociedade civil e o diálogo no seio na sociedade civil. O estudo exploratório do Uganda distingue, por isso, entre diálogo “vertical” e diálogo “horizontal”.

É importante compreender a natureza do processo do diálogo sobre políticas. O diálogo sobre políticas implica a contínua negociação de ideias, relações e poder. É, por isso, um processo para estabelecer legitimidade (como assinalado pelo estudo do Uganda), para aprender uns com os outros e para influenciar. A natureza de processo do diálogo sobre políticas faz também com que este ultrapasse a “elaboração de políticas” e abranja a implementação, a análise e revisão de políticas. Os TdR para esta avaliação exigem, pois, um estudo do diálogo sobre políticas que cubra a elaboração e a implementação de políticas.

No contexto desta avaliação, o diálogo é entendido como uma forma de influenciar os processos de política. A fim de conceptualizar como os processos de política funcionam e quais são os pontos de entrada para ter influência, a avaliação utiliza a **metodologia do ciclo de política**. A metodologia do ciclo de política descreve as fases de desenvolvimento e implementação de políticas num processo iterativo (ver figura abaixo). As estratégias eficazes das OSCs usam vários pontos de entrada no ciclo de políticas para influenciar os processos de política.

Figura 2 Possíveis pontos de entrada das OSCs na metodologia do ciclo político



2.3 Ambiente favorável para a eficácia das OSCs

Para a “sociedade civil florescer, tem de ter um ambiente favorável, que depende das acções e políticas de todos os actores do desenvolvimento – PDs, governos e as próprias OSCs¹¹⁷”. O estudo exploratório fez um exame sistemático das dimensões que definem o ambiente favorável no contexto dos países dos estudos de caso, com base na análise dos documentos e usando a Lista de Controlo 2 abaixo.

Lista de controlo 2 Ambiente Favorável¹¹⁸

<ul style="list-style-type: none"> • Sistema legal e judicial e os mecanismos com eles relacionados através dos quais as OSCs ou as suas bases podem procurar recurso legal 	Há determinados aspectos da estrutura favorável que podem explicar o sucesso ou o fracasso das estratégias das OSCs? (QA15)
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema parlamentar democrático e possibilidades de as OSCs estabelecerem alianças com deputados 	Como é que os elementos da estrutura favorável definem o espaço para o diálogo sobre políticas?
<ul style="list-style-type: none"> • Poder e relações de poder (entre OSCs e o Governo, relações entre OSCs e os cidadão, OSCs e outras OSCs e o sector privado) 	Até que ponto as estratégias dos PDs contemplam aspectos críticos da estrutura favorável, para apoiar um papel eficaz das OSCs no diálogo sobre políticas? (QA16)
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas para promover a filantropia e a responsabilidade social das empresas 	Que outros factores influenciaram a participação das OSCs no diálogo sobre políticas? (QA14, QA15)
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para assegurar a promoção e protecção dos direitos de expressão, reunião pacífica e associação, e acesso à informação 	
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas específicas relativas a OSCs, como sejam a legislação sobre OSCs e regulamentos fiscais, incluindo disposições de estatuto de organização sem fins lucrativos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentos e normas que promovam a transparência e a prestação de contas das OSCs para com as suas bases 	
<ul style="list-style-type: none"> • O acesso a financiamento (e papel dos PDs); capacidade de mobilizar recursos (financeiros, competências; pessoas, contribuições em espécie) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Questões étnicas e sociais, estruturas económicas 	

Para efeitos desta avaliação, entendemos “ambiente favorável” como as condições formais nas quais as OSCs desenvolvem as suas estratégias. Mais especificamente, há certos elementos do ambiente favorável que determinarão o espaço para as OSCs participarem no diálogo sobre políticas. O **Cubo do Poder** é útil para conceptualizar as relações de poder que – fazendo parte do ambiente favorável – definem o espaço para o diálogo sobre políticas. O Cubo do Poder pode ajudar a explicar como as OSCs foram capazes de aceder aos espaços de influência (e poder) – como seja o diálogo sobre políticas – e conseguiram usar estes espaços. O Cubo do Poder distingue entre espaços de participação criados, conquistados e contestados. Os aspectos conceptuais (e a terminologia) do Cubo do Poder são úteis para mapear até que ponto os espaços para participação das OSCs

117 OCDE 2010: Eficácia da Sociedade Civil,

118 Baseado no Grupo Consultivo 2008, p. 17-18; Jacqueline Wood & Real Lavergne. 2008 *Civil Society and Aid Effectiveness* (“Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda”).

são inclusivos. Mas a natureza dos processos políticos que transcendem vários espaços é muitas vezes difícil de encaixar nas categorias sugeridas pelo Cubo do Poder.

2.4 Condições favoráveis e desfavoráveis

Após os estudos exploratórios, sentiu-se que o conceito de ambiente favorável se restringia, de certa forma, apenas às condições formais para o diálogo sobre políticas. A conclusão foi de que era necessário um conceito mais abrangente que cobrisse as condições informais que facilitam ou restringem a participação das OSCs no diálogo sobre políticas. Foi sugerido que se usasse antes o conceito de condições favoráveis e desfavoráveis, que cobriria um leque de factores mais amplo, incluindo os factores relativos ao apoio dos PDs e factores internos das OSCs. A Lista de controlo 3 (abaixo) apresenta uma selecção dos factores identificados durante a fase inicial.

A forma prática de alargar a análise além do conceito de ambiente será analisar os factores contextuais (formais e informais) que têm moldado as estratégias e os resultados das OSCs no âmbito dos estudos de caso. Os estudos de caso revisitarão a análise do ambiente favorável elaborada durante os estudos exploratórios, a fim de identificar os factores formais que determinaram formalmente o espaço para participação no diálogo sobre políticas (usando a Lista de controlo 2). Além disso, os estudos de caso identificarão quaisquer outros factores que tenham afectado as estratégias e os resultados das OSCs (usando a Lista de controlo 3).

A identificação de factores que afectaram a participação das OSCs no diálogo sobre políticas será um elemento importante da análise do estudo de caso. Naturalmente, esta parte da análise será feita juntamente com a análise das estratégias e resultados das OSCs. Serão identificados factores principais através de discussões de grupos de reflexão de OSCs, usando metodologias participativas, como a análise FOFA ou a análise de campos de força. Com base no nosso entendimento inicial a partir da análise de documentos e dos estudos exploratórios, identificámos factores principais que explicam a eficácia das OSCs no diálogo sobre políticas. O nosso entendimento preliminar é que a eficácia das OSCs é determinada por vários factores, alguns externos e os outros internos. A Lista de controlo 3 apresenta factores importantes a ter em consideração durante os estudos de caso, alguns dos quais estão directamente ligados às “condições favoráveis” (espaço, atitude do governo) e outros são factores relacionados com as OSCs (legitimidade, capacidade e redes das OSCs). Os estudos de caso utilizarão estes factores (e quaisquer outros factores identificados durante o estudo) para identificar quais são fundamentais para a eficácia das OSC e para os integrar numa TdM para uma determinada área de políticas.

Lista de controlo 3 Factores que explicam a eficaz participação das OSCs no diálogo sobre políticas¹¹⁹

Factores relacionados com as condições favoráveis:	Quais são os factores principais que influenciam se as OSC participam num diálogo sobre políticas (QA14)?
Espaços para diálogo sobre políticas:	Quais são os principais factores favoráveis e desfavoráveis que afectam a participação das OSCs (QA15)?
<ul style="list-style-type: none">• Espaço transparente, acessível e inclusivo• Possibilidades regulares e sistemáticas de participação, abrangendo todas as fases do processo de políticas• Princípios comuns, incluindo o reconhecimento do valor da voz de cada grupo de interessados, respeito mútuo, inclusão, acessibilidade, clareza, transparência, responsabilidade e prestação de contas	Em que medida é que as estratégias de apoio dos PDS têm contemplado estes factores (QA15)?
Governo:	
<ul style="list-style-type: none">• Atitudes e comportamento• Capacidades, competências e conhecimentos	
Factores relacionados com o processo de política em si:	
Questão de política e processo:	
<ul style="list-style-type: none">• Natureza da questão de política (por exemplo, se é muito controversa)• Oportunidade do processo de política• Acesso à informação	
Factores internos das OSCs:	
Legitimidade, capacidade e redes das OSCs:	
<ul style="list-style-type: none">• Clareza estratégica das OSCs e enfoque em oportunidades• Capacidades, fundos e conhecimentos das OSCs• Alianças estratégicas e redes das OSCs• Boa apresentação de dados factuais e boa análise das OSCs• Legitimidade das OSCs	

119 Adaptado de Jacqueline Wood e Real Lavergne. 2008. *Civil Society and Aid Effectiveness – An exploration of Experiences and Good practice* [“Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento – Uma Exploração de Experiências e Boa Prática”], p. 11; ODI 2006. *Policy engagement – How CS can be more effective* [“Participação nas Políticas – Como pode a SC ser mais eficaz”], p. 15-16.

3 Estabelecer relações por meio de estudos de caso

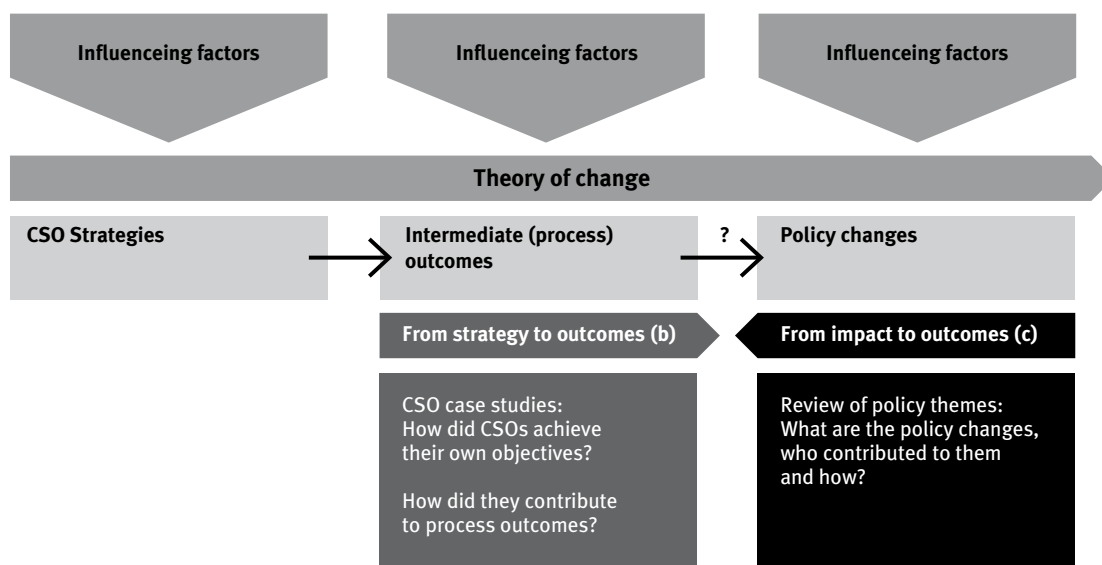
3.1 Para uma versão “prática” da Teoria da Mudança para os estudos de caso

Os estudos exploratórios estabeleceram os principais elementos conceptuais de base. Em seguida, o estudo principal analisará, através de um estudo de caso, as relações entre as estratégias das OSCs para diálogo sobre políticas e os resultados de mudança de políticas.

A finalidade dos estudos de caso será fazer uma análise aprofundada de como as estratégias das OSCs têm contribuído para resultados das políticas. Um desafio para medir a influência através do diálogo sobre políticas é que as organizações muitas vezes afirmam serem influentes (também para justificar o apoio que recebem) e que as provas para corroborar estas afirmações mostram muitas vezes resultados ou até mesmo produtos de baixo nível. Além disso, a própria natureza do trabalho com políticas, que implica múltiplas intervenções por parte de numerosos actores e uma ampla gama de factores externos, complica a análise da causalidade e da atribuição. Será, pois, essencial estabelecer **relações plausíveis entre as estratégias das OSCs e as mudanças de política**. Isto será feito através de uma versão “prática” da Teoria da Mudança para cada área de políticas, que elaboraremos através de um processo participativo, em que participarão várias fontes e partes interessadas, para permitir cruzamento e verificação das informações.

A Teoria da Mudança (TdM) é uma técnica para estruturar o nosso entendimento de como as estratégias das OSCs têm contribuído para resultados das políticas. Como instrumento visual, a TdM mostra os caminhos que levam de actividades específicas de OSCs isoladas a mudanças de políticas gerais, estabelecendo assim relações causais através de análise interactiva dos intervenientes.

Figura 4 Relações entre estratégias e resultados através de uma versão “prática” da Teoria da Mudança¹²⁰



Um aspecto importante na elaboração da TdM é testar a plausibilidade de percepções (e afirmações) relativas aos resultados do diálogo sobre políticas, usando uma abordagem bidireccional:

- **Análise progressiva, partindo da estratégia para os resultados:** Analisamos as OSCs e as suas realizações comprando-as com os objectivos e quaisquer provas dos resultados obtidos. Isto será feito através de uma meta-análise dos dados disponíveis em relatórios de OSCs, utilizando a lista de controlo de indicadores de resultados acima (ver Lista de Controlo 2). Os resultados e impactos declarados na documentação podem ser verificados através de entrevistas e discussões em grupo. No entanto, quando houver pouca documentação, podem ser usadas outras técnicas, como Investigação Apreciativa, para investigar as aspirações das OSCs e as vias para as alcançar. Para corroborar junto de outras fontes as percepções que as OSCs têm de si próprias, faremos pequenos “controlos no terreno”, visitando outras organizações, comunidades, etc., conforme seja viável e adequado. Através de uma análise participativa, a equipa avaliará que questões conduziram às mudanças de políticas identificadas por um processo de rastrear e esclarecer os passos pelos quais foram gerados os resultados, explorar como e por que razão foram tomadas decisões ou

120 [Influencing factors = factores influenciadores]
 [Theory of change = Teoria da Mudança]
 [CSO Strategies = Estratégias das OSCs]
 [Intermediate (process) outcomes = Resultados intermédios (do processo)]
 [Policy changes = Mudanças de política]
 [From strategy to outcomes = Da estratégia para os resultados]
 [From impact to outcomes = Do impacto para os resultados]
 [CSO case studies = Estudos de caso de OSCs]
 [How did CSOs achieve their own objectives = Como é que as OSCs atingiram os seus próprios objectivos]
 [How did they contribute to process outcomes = Como contribuíram para resultados de processos?]
 [Review of policy themes = Análise de temas de políticas]
 [What are the policy changes, who contributed to them and how? = Quais são as mudanças de políticas, quem contribuiu para elas e como?]

executadas práticas e qual foi o papel dos diversos actores no processo. Isto será feito através da metodologia de análise do processo.

- **Análise regressiva, dos impactos para os resultados:** Isto significa que identificamos as principais mudanças de políticas (impactos) e identificamos o papel que as OSCs desempenharam nelas. Como primeiro passo, analisaremos a literatura disponível (estudos, avaliações, etc.), para estabelecer quais as mudanças de políticas gerais. Em seguida, investigaremos quaisquer relações entre essas mudanças e os resultados que as OSCs alcançaram através de discussões em grupo, que envolvem um leque mais amplo de partes interessadas (das OSCs e de fora delas), incluindo representantes do governo, grupos de reflexão, etc. A análise do campo de forças será uma metodologia útil para compreender a dinâmica da mudança e o papel que os vários actores nela desempenharam, através de um processo de análise interactiva.

3.2 Resultados do diálogo sobre políticas

Para os estudos de caso, é importante desdobrar o conceito de influência em resultados (intermédios) de estratégias de OSCs específicas que já se observam e mudanças de políticas a longo prazo. Os resultados intermédios (de processo) são importantes para rastrear a influência das OSCs no diálogo sobre políticas. Nalguns casos, pode ser possível relacionar mudanças de políticas, como a adopção de novas políticas ou a implementação de políticas, directamente ligadas às contribuições das OSCs, por exemplo, através da apresentação de documentos de enquadramento estratégico de propostas que foram apresentadas. Noutros casos, as OSCs só tiveram uma influência indirecta, por exemplo, através de um enquadramento das questões ou de sensibilização através de campanhas mediáticas. Na maioria dos casos, porém, pode só ser possível medir os resultados intermédios (do processo) de estratégias das OSCs que acabarão por levar a uma participação mais eficaz no diálogo sobre políticas. Os resultados intermédios que levam a uma participação mais eficaz das OSCs no diálogo sobre políticas são o reforço da capacidade organizacional, o reforço das alianças e o reforço da base de apoio .

A lista de controlo abaixo servirá de orientação para a identificação de resultados (intermédios e mudanças de políticas) através de estudos de caso.

Lista de controlo 2 Medir influência – Possíveis resultados da participação da SC no diálogo sobre políticas¹²¹

<p>Reforço da capacidade organizacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da gestão, incluindo transparência e prestação de contas • Melhoria da capacidade de comunicar mensagens • Mais voz e reivindicação de prestação de contas • Aumento da participação no espaço sociedade civil/estado 	<p>Contribuições directas para o diálogo sobre políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigação • Livros brancos • Propostas de políticas • Lições de projectos-piloto • Reuniões informativas sobre políticas • Função de instância de controlo 	<p>Mudanças de políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de políticas • Aprovação de políticas • Implementação de políticas • Aplicação de políticas <p>Contribuições indirectas para o diálogo sobre políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir uma agenda • Questões de enquadramento • Campanha mediática
<p>Reforço das alianças</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento do número de parceiros que apoiam uma questão • Melhoria do nível de colaboração • Melhoria da harmonização de esforços • Aumento do número de alianças estratégicas 		
<p>Reforço da base de apoio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da participação pública numa questão • Mudanças no comportamento dos eleitores • Aumento da cobertura mediática • Maior consciência das mensagens entre grupos específicos • Maior visibilidade 		

121 Adaptado de Jane Reisman et al. *A guide to Measuring advocacy and policy* [“Um guia para medir advocacia e políticas”], Organisational Research Services, 2007.

4 A abordagem de estudo de caso

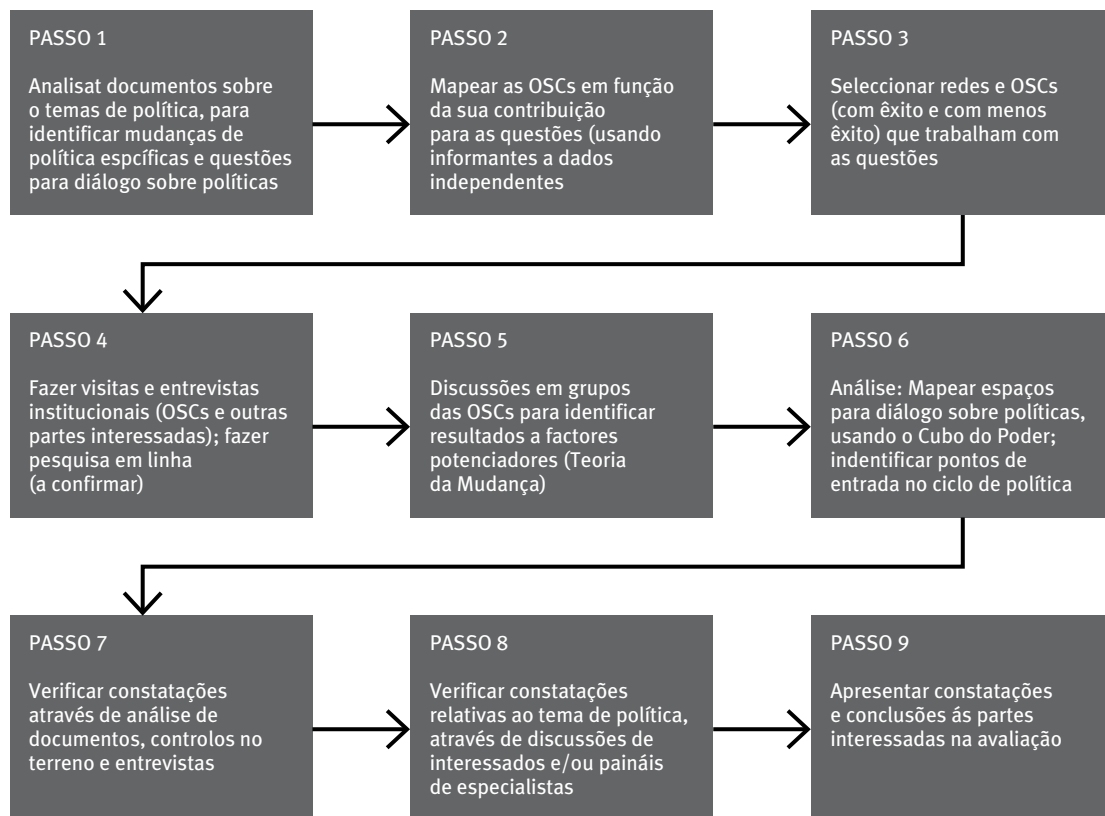
4.1 Processo para estudos de caso

A vantagem de usar estudos de caso para esta avaliação é que permitirão uma análise aprofundada e contextualizada de relações e conceitos complexos relativos à participação das OSCs no diálogo sobre políticas, focando uma área de políticas específica. Os estudos de casos tendem a ter uma abordagem mais aberta que permite explorar factores e questões que não estejam previstas ou que não se compreendam bem nesta fase. A avaliação realizará 2-3 estudos de caso em cada país. O estudo de caso tem de ser flexível e adaptável, com base no quadro conceptual descrito atrás.

Os estudos de caso utilizarão, na medida do possível, a documentação existente. Esperamos, contudo, que as relações sejam avaliadas principalmente a partir de informação proveniente de entrevistas com os interessados e grupos de discussão. A análise precisa, portanto, de ser sistemática e de incluir etapas de cruzamento e verificação de dados.

O processo de estudo de caso utilizará nove passos básicos, ilustrados na figura abaixo.

Figura 5 Processo para estudos de casos



4.2 Princípios para recolhas de dados

Triangulação: O tempo e os recursos para os estudos nacionais são limitados. A equipa terá de concentrar os seus esforços em captar fontes de dados variadas sobre cada tema e, na medida do possível, comparar as constatações de diferentes recursos e perspectivas. As principais fontes de dados que serão consultadas são as seguintes:

- OSCs que trabalham nas áreas de políticas: A selecção de OSCs para estudos de casos incluirá diversos tipos de OSCs (nacionais, locais, redes, OCBs, etc.)

e estratégias de OSCs (identificadas através da tipologia acima). Os próprios documentos e relatórios das OSCs fornecerão informações sobre as suas estratégias, as actividades realizadas e os resultados alcançados. As lacunas da documentação escrita deverão ser preenchidas com relatos orais das OSCs. Os grupos de discussão com as OSCs seleccionadas para estudos de caso ajudarão a identificar os principais factores favoráveis e desfavoráveis que contribuíram para o seu êxito ou para o seu fracasso. Estas conclusões devem ser verificadas através de consulta de outras fontes, como as que se listam a seguir.

- Outros actores da sociedade civil que trabalham na área de políticas: Representantes de movimentos, associações, grupos de ajuda mútua, campanhas, etc., serão fontes valiosas para obter mais conhecimentos sobre como o espaço existente para o diálogo sobre políticas tem sido utilizado por outras organizações. Estas fontes devem, na medida do possível, ser utilizadas para triangular as conclusões dos estudos de caso, sobretudo no que diz respeito a condições favoráveis e desfavoráveis. Além disso, devem ser consultados jornalistas e deputados com um bom conhecimento da área de políticas, como fonte de informação e para a verificação das conclusões.
- Devem ser consultados, sempre que possível, membros das bases das OSCs, para esclarecer as questões relativas a estratégias das OSCs do estudo de caso, nomeadamente sobre questões relacionadas com a prestação de contas e a legitimidade das OSCs.
- Grupos de reflexão independentes e especialistas com um conhecimento específico das políticas podem contribuir com uma análise do que foi alcançado (resultados) e de quais foram as principais barreiras. Eles podem também ter perspectivas (independentes) do que foi conseguido por diversos tipos de OSCs. A equipa identificará académicos e/ou consultores como pessoas de recurso.
- Departamentos governamentais a nível central e local com responsabilidades específicas na área de políticas podem dar informação (escrita e oral) para verificar os resultados em termos de mudanças de políticas (por exemplo, orçamentos que foram revistos; decisões que foram tomadas; planos que foram elaborados através de um processo consultivo). A equipa deve procurar especialmente os responsáveis das iniciativas governamentais inovadoras que é provável que venham a liderar mudanças de políticas no futuro. Além disso, podem ser necessárias visitas a departamentos do governo, para verificar informações das OSCs sobre barreiras resultantes da acção do governo. (Já foram analisadas leis e regulamentos governamentais que contribuem para as condições favoráveis e desfavoráveis, no âmbito dos estudos exploratórios, mas a equipa pode identificar outros documentos relacionados com o processo de políticas seleccionado.)
- Serão consultados PDs e ONGs internacionais, não apenas como partes interessadas nesta avaliação, mas também como fontes de informação. Podem ter já feito análises anteriores sobre determinadas questões de políticas e provavelmente já têm uma boa perspectiva geral de quem são os principais actores, o que pode orientar a selecção de OSCs para estudos de caso.
- Relatórios e sites da comunicação social são também uma fonte importante para consulta, durante a preparação de estudos de caso.

- Quaisquer outras fontes serão identificadas para áreas de políticas específicas no âmbito da preparação do estudo de caso.

Selectividade: Como o tempo e os recursos disponíveis são limitados, a equipa precisa de ser selectiva na forma como utiliza as várias fontes. Selectividade significa que a equipa tem de estar consciente de qual a quantidade mínima de fontes que permite conclusões qualificadas. Isto implica que a qualidade e a utilidade de cada umas das fontes devem ser criticamente avaliadas e devem corrigir-se eventuais parcialidades.

Abrangência: Quais são as fontes disponíveis dependerá do país e das questões de políticas. Quaisquer que sejam as fontes, é importante garantir que tenham uma grande abrangência, em termos geográficos, sociais, económicos e políticos. Dentro do pouco tempo disponível, pode conseguir-se fontes abrangente através de uma selecção cuidadosa de informantes (durante a preparação), uso de instrumentos de comunicação em linha (Skype) ou entrevistas telefónicas e uso de grupos de discussão.

Inovação: As equipas devem ser inovadoras na sua metodologia da recolha de dados, devem procurar fora das fontes de informação que possam ter sido bem abrangidas por estudos anteriores e devem consultar as pessoas, organizações e iniciativas que possam trazer uma nova perspectiva e novos conhecimentos.

Divisão do trabalho: Em cada equipa, os seus membros dividir-se-ão para cobrir diferentes áreas de políticas. Haverá questões semelhantes comuns a várias áreas de políticas (como sejam as condições favoráveis e desfavoráveis), em que os membros da equipa poderão recolher dados de várias fontes e cruzar as suas conclusões.

4.3 Análise, cruzamento e verificação

A análise final reunirá os vários elementos dos estudos de caso, estabelecendo uma relação plausível entre as estratégias das OSCs, diálogo de políticas e resultados. No âmbito da análise final, os avaliadores usarão ferramentas analíticas como o Cubo do Poder e a metodologia do ciclo de políticas, para analisar os vários elementos que contribuem para a eficácia das OSCs. O Cubo do Poder será utilizado para analisar até que pontos os espaços para diálogo sobre políticas são inclusivos e a metodologia de ciclo político para determinar que pontos de entrada as OSCs têm utilizado para influenciar o diálogo sobre políticas. A análise será divulgada e aprofundada durante os *workshops* de verificação finais, que incluirão um leque mais amplo de partes interessadas, incluindo representantes do governo, imprensa, ONGs, deputados e académicos. Durante os *workshops* finais de verificação e *feedback*, a equipa apresentará também as suas TdM para as áreas de políticas seleccionadas para verificação por um grupo mais alargado de interessados.

Anexo C Quadro de Avaliação

Questões da Avaliação	Indicadores (exigidas provas específicas)	Fontes de informação e métodos para recolha de dados	Formato dos relatórios
2. Qual o ambiente favorável para o participação das OSCs no diálogo sobre políticas e as principais alterações ao longo dos últimos cinco anos nos países dos estudos de caso?	Análise de factores que contribuem para a eficácia das OSCs no contexto do país	Documentos do país descrevendo o quadro jurídico e político para as OSCs.	Relatório nacional (revisto a partir do estudo exploratório)
2.1 As liberdades legais, políticas e financeiras das OSCs e como elas mudaram ao longo dos últimos cinco anos	Mudanças dos últimos cinco anos	A análise existente do quadro favorável (dos PDs, grupos de reflexão, OSCs)	
2.2 A relação entre governo e sociedade civil na prática – incluindo as dinâmicas de poder em jogo e como essa relação se alterou ao longo dos últimos cinco anos	Análise das relações de poder e como essas relações de poder afectam o espaço para o diálogo sobre políticas	Feedback das OSCs sobre condições favoráveis e obstáculos	
2.3 Questões fundamentais que determinam o ambiente favorável	Use a Lista de Controlo 3!		
Nível 3 (Estudos de casos) Eficácia das OSCs			
Estratégias das OSCs:	Tipos de estratégias das OSCs (ver QA4)	Documentos estratégicos das OSCs	Relatório nacional
6. Como é que as OSCs (seleccionados para os estudos de caso) participam no diálogo sobre políticas (dentro das áreas de políticas escolhidas)?	(Use a Lista de Controlo 1)	Grupo de discussão das OSCs	
6.1 Que estratégias são usadas pelas OSCs para alcançar os seus objectivos no diálogo sobre políticas?	Teorias da Mudança para as OSCs dos estudos de caso (Fase 2)		
6.2 Qual é o âmbito do diálogo sobre políticas? O que é que ele cobre?	Análise do espaço de diálogo sobre políticas no âmbito do estudo de caso (Fase 2)		
6.3 Até que ponto é que as OSCs usam redes ou cooperação com outras OSCs como parte de suas estratégias? Há alguma vantagem em ter plataformas conjuntas de ONGs ou isso dilui antes o seu impacto na definição das agendas?	Se as redes e plataformas de ONGs são eficazes para o diálogo sobre políticas		
6.4 Qual é a lógica de intervenção que subjaz às estratégias/ abordagem das OSCs? O que querem elas alcançar e como?			

Questões da Avaliação	Indicadores (exigidas provas específicas)	Fontes de informação e métodos para recolha de dados	Formato dos relatórios
<p>Prestação de Contas e Legitimidade:</p> <p>7. Até que ponto é que a participação das OSCs no diálogo sobre políticas faz parte das suas atribuições?</p> <p>7.1 Que interesses representam as OSCs que participam no diálogo sobre políticas? Como obtêm elas legitimidade?</p> <p>7.2 Até que ponto é que as OSCs que participam no diálogo sobre políticas prestam contas às suas bases? Os procedimentos e operações das OSCs são transparentes? Quais são os mecanismos de auscultação?</p> <p>7.3 Como é que as OSCs ganham legitimidade para falar pelas pessoas que dizem servir ou representar? Até que ponto é que as reivindicações políticas das OSCs são apoiadas por “números” (tamanho das bases)?</p>	<p>Se as atribuições das OSCs incluem participação no diálogo sobre políticas</p> <p>Se as OSCs prestam contas às bases da sua participação no diálogo sobre políticas</p> <p>Se as OSCs estabeleceram mecanismos de auscultação das suas bases</p> <p>Se as OSCs têm o apoio da “massa crítica” nas suas reivindicações políticas</p> <p>Se as OSCs representam os interesses de grupos pobres e marginais</p>	<p>Declarações de Missão das OSCs</p> <p>Visitas institucionais e entrevistas a OSCs</p> <p>Verificação da informação através de entrevistas com grupos que representam as bases das OSCs</p> <p>Verificação da informação através de entrevistas com terceiros independentes (por exemplo, grupos de reflexão, deputados)</p>	Relatório nacional
<p>Resultados (resultados dos processo e mudanças nas políticas):</p> <p>11. Qual a eficácia das OSCs em exercer influência sobre o governo (a nível nacional e a nível local) através do diálogo sobre políticas? Qual a eficácia das OSCs em influenciar as mudanças de políticas? Qual a eficácia em exigir do governo prestação de contas pela implementação das políticas?</p>	<p>Até que ponto se deram mudanças de políticas nas áreas de políticas seleccionadas</p> <p>Provas de que as OSCs participaram substancialmente no diálogo sobre políticas</p> <p>Provas de que as OSCs contribuíram para a mudança de políticas nas áreas de políticas seleccionadas</p> <p>Provas de que as OSCs estão a exigir do Governo que preste contas pela implementação de políticas</p>	<p>Análise dos resultados das políticas documentados pelas OSCs</p> <p>Estudo da análise disponível dos processos políticos (fontes de avaliações dos PDs; pesquisa e estudos independentes; comunicação social)</p> <p>Workshop de interessados (incluindo representantes do governo, grupos de reflexão, deputados, outras organizações relevantes, etc.) para analisar a mudança política e contribuições</p>	<p>Relatório Nacional</p> <p>Documentação separada de resultados de processos e mudanças de políticas (com provas)</p> <p>Documentação do workshop das OSCs</p> <p>Documentação do workshop de interessados</p>
Use a Lista de controlo 2!			

Questões da Avaliação	Indicadores (exigidas provas específicas)	Fontes de informação e métodos para recolha de dados	Formato dos relatórios
Resultados: 12. Qual a eficácia das OSCs para atingir os seus próprios objectivos de políticas específicos?	Provas de que as OSCs alcançam os objectivos de políticas por elas fixados Casos em que as OSCs não conseguiram atingir os seus objectivos (e porquê)	Análise dos resultados documentados pelas OSCs Grupos de discussão das OSCs(workshops), usando análise de processos, TdM. Verificação das conclusões através de entrevistas/workshops com os interessados	Relatório nacional Documentação do workshop das OSCs Documentação do workshop de interessados
Resultados: 13. Quais foram os resultados não previstos do diálogo sobre políticas?	Provas de que as OSCs alcançaram resultados além dos objectivos de políticas que tinham fixado	Como QA11	Idem
Factores favoráveis e desfavoráveis: 14. Que factores influenciam se as OSCs participam em processos políticos ou não? Porque é que algumas OSCs – que, dadas as suas bases e o seu perfil poderiam trabalhar com políticas – não o fazem?	Principais factores (impulsos, entraves) que influenciam a participação das OSCs nos processos de políticas Práticas que permitiram os resultados das OSCs no diálogo sobre políticas	Workshops de OSCs usando metodologias como – Cubo do Poder – Análise FOFA – A análise do campo de forças Síntese dos principais factores que determinam os resultados da participação das OSCs	Relatório nacional Documentação do workshop de OSCs
Factores favoráveis e desfavoráveis: 15. Quais são os principais factores favoráveis e desfavoráveis que afectam a pertinência e a eficácia das OSCs no diálogo sobre políticas, no geral e relativamente às próprias metas e objectivos das OSCs? (Por exemplo, que papel desempenham os aspectos do ambiente favorável, da capacidade das OSCs, os recursos e os entraves e o grau de trabalho em rede?)	Análise dos factores favoráveis e desfavoráveis que afectam as estratégias e resultados das OSCs Use a Lista de controlo 4!	Como QA15	Relatório nacional Usando um modelo separado para factores favoráveis (do estudo exploratório)

Questões da Avaliação	Indicadores (exigidas provas específicas)	Fontes de informação e métodos para recolha de dados	Formato dos relatórios
Nível 4 – apoio dos PDs ao diálogo sobre políticas (nível nacional)			
<p>Apoio dos PDs: 17. Até que ponto as estratégias dos PDs respondem às prioridades das OSCs e que papel desempenhou isso na eficácia das OSCs?</p>	<p>Lições (e exemplos) de apoio com capacidade de resposta; lições (e exemplos) de apoio com capacidade de resposta: o que funcionou e o que não funcionou?</p>	<p><i>Feedback</i> das OSCs e outras partes interessadas (Estudo nacional na internet)</p>	<p>Relatório Nacional (Ficha de <i>feedback</i>/ pesquisa para síntese)</p>
<p>Apoio dos PDs: 18. Que valor acrescentam as estratégias de apoio específicas? Em particular, que valor acrescenta o apoio dado através de canais diferentes (OSCs do Norte, OSCs locais)? Que valor acrescenta a participação dos PDs no diálogo sobre políticas?</p>	<p>Se as estratégias dos PDs apoiam a diversidade de OSCs</p> <p>Se as estratégias dos PDs apoiam aprendizagem, inovação e enfoque nos resultados</p> <p>Se as parcerias com OSCs do Norte dão possibilidades para trabalho em rede, diálogo, e partilha de informação?</p>	<p><i>Feedback</i> das OSCs e outras partes interessadas (Estudo nacional na internet)</p>	<p>Relatório nacional (Ficha de <i>feedback</i>/ pesquisa para síntese)</p>

Questões da Avaliação	Indicadores (exigidas provas específicas)	Fontes de informação e métodos para recolha de dados	Formato dos relatórios
Apoio dos PDs:	Se o apoio dos PDs está alinhado com as prioridades das OSCs (prioridades patentes nas estratégias internas, planificação e comunicação das OSCs)	Entrevistas a PDs e OSCs (Estudo nacional na internet)	Relatório nacional (Ficha de <i>feedback</i> / pesquisa para síntese)
8.1 O que é que os PDs consideram as principais necessidades das OSCs, particularmente em relação ao diálogo sobre políticas?	Se os PDs respondem às exigências das OSCs		
8.2 Até que ponto o apoio dos PDs é guiado pelas exigências das OSC?	Provas de análise dos PDs e de resposta à mudança das condições estruturais		
8.3 Até que ponto o apoio dos PDs responde a mudanças de condições para o diálogo sobre políticas? Até que ponto é que o apoio dos PDs se orienta por uma sólida análise do contexto?	Casos em que as prioridades das OSCs foram alteradas em função do apoio dos PDs		
8.4 Até que ponto os PDs procuram concretizar as suas prioridades através do apoio à participação das OSCs no diálogo sobre políticas (agenda de quem)? Ou, se pertinente: Até que ponto as OSCs do Norte procuram concretizar a sua agenda através da cooperação com os parceiros locais (quem define a agenda)?	Se os PDs (ou as OSCs do Norte) procuram concretizar as suas prioridades estratégicas através do apoio às OSCs no diálogo sobre políticas		
Apoio dos PDs:	Provas de que as estratégias dos PDs tiveram como alvo esses factores favoráveis e desfavoráveis	<i>Feedback</i> de OSCs e outras partes interessadas (Estudo nacional na internet)	Relatório nacional (Ficha de <i>feedback</i> / pesquisa para síntese)
16. Até que ponto as estratégias de apoio dos PDs tiveram como alvos os factores favoráveis e desfavoráveis que as OSCs enfrentam?			

Anexo D Pessoas contactadas

	Nome	Organização/ instituição	Cargo
Entrevistas individuais na Dinamarca			
11.11.11	Connie Dupont	Masala Lda. (IBIS)	Consultora
Reunião informativa com os PDs envolvidos			
17.11.11	Anders Bitch Karlsen	Embaixada da Dinamarca em Maputo	Responsável da Cooperação
	Maja Tjernström	Embaixada da Suécia em Maputo	Responsável da Governação
	Laura Leyser	Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento	Adida/Funcionária do programa
	Sirkku Kristina Hellsten	Embaixada da Finlândia em Maputo	Conselheira
Entrevistas em Maputo			
19.11.11	Teresinha da Silva	Women and Law in Southern Africa (WLSA)	Directora Executiva
	Maj-Lis Foller	Universidade de Gotemburgo	Investigadora
21.11.11	Josefa Langa	Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS)	Directora Nacional
	Alícia Calane	KWEST Consultores	Consultora independente de género
	Carvalho Cumbe	Sociedade Aberta	Oficial de Programa
	Pires Capece Zingombe	ACREMO	Director
	Elísio de Melo	ACREMO	Ponto Focal
	Cacilda Cossa	ACREMO	Ponto Focal
	Salomão Zitha	ACREMO	Ponto Focal
	César Zimba	ACREMO	Ponto Focal
22.11.11	Rafa Valente Machava	MULEIDE	Director Executivo
	Graça Júlio	Fórum Mulher	Coordenadora do Programa de Violência de Género
	Shaista Araújo	ONU Mulheres	Oficial de Programa
	Francisco Baessa	IBIS	Director do Programa COCIM
	Paulo Gentil	AMODE	Director Executivo
	Josefa Langa	MMAS	Directora Nacional
23.11.11	Xai-Xai, Província de Gaza		

ANEXO D PESSOAS CONTACTADAS

Nome	Organização/ instituição	Cargo
Fórum de Organizações Não Governamentais de Gaza (FONGA)		
Anastácio Matavel	FONGA	Coordenador
Elinda Nhatave	FONGA	
Bernardo Vasco Rui	FONGA	
Sónia Delfina Tembe	FONGA	
Egelina Alberta Manhique	FONGA	
André Constantino	FONGA	
Jaime F. Paluane	FONGA	
Maurício Malanjane	FONGA	
Rebeca David M.	FONGA	
Inácio Mucavele	FONGA	
Filipe Domingos Moiane	FONGA	
Luís B. Cossa	ACOSADE	
DPPF Gaza		
Alípio Vaz Pereira	DPPF/PNPFD	Assessor
Romão António Cossa	DPPF/DPO	Técnico
DPMAS Gaza		
Maria João Baptista Mathe	DPMAS	Género e Desenvolvimento
Isabel Vasco Langa Mpupa	DPMASG	Mulheres e Família
Filomena Carlos Buque	DPMAS	Mulheres e Género
Gabinete de Atendimento de Violência Domestica		
Arlete Fancisco Jamaio	DAMC-Gaza	
Flora António Simango	DAMC-Gaza	
Anastacio Machava	DAMC-Gaza	
24.11.11 Distrito de Guija		
Argentina Manhique	Governo Distrital	Secretário Permanente
Artur Marcelino Ctiuge	PRM	Chefe de Operações
Lourenço Massinga	Associação 7 de Abril	Presidente
Elias Macuácue	Conselho Consultivo	Secretário
Leandro Jamine	World Vision	Supervisor
Basílio Fernando Muianga	SDSMAS Guija	Médico
Mariana Rufino	Save The Children	Oficial de Programa
Justino Mugabé	Concelho Consultivo	Membro

ANEXO D PESSOAS CONTACTADAS

Nome	Organização/ instituição	Cargo
Alberto Massingue	Tribunal Comunitário	Presidente
Sebastião M. Macamo	Associação Samora Machel Tomanine	Presidente da Associação
Alice Mário Conjo	M.C.C.D.	Porta-voz
Aventina Albino Jamine	GGCD	Membro
Martinho F. Manhique	Bolsa Samaritana	Oficial de Programa
Costa Manuel Siteo	PRM	Agente da Polícia
Gerson Norte	Rádio Vembe	Director
Jossias Novela	Associação Amparo, Chókwè	Membro
25.11.11 Distrito de Moamba		
Sebastião Gabriel Muchanga	Governo de Moamba	Secretário Permanente
Stélio Guambe	Secretaria Distrital de Moamba	Membro da Equipa Técnica do Distrito
Rafael S. Ussivans	Secretaria Distrital de Moamba	Secretário Assistente
Ernesto Bernardo	Associação de produtores agrícolas	Secretário
Hermelinda Vembane	Conselho Consultivo Distrital	Membro
Anastácio dos Santos	M.A.P.	
Valecina Eugamo		Secretária de Bairro
António Paulo Saínda	M.C.S.P.A	
Caetano Alberto Jalane	Conselho Consultivo Distrital	Secretário do Bairro Sul
Abel Jorge Dabula	Conselho Consultivo Distrital	Porta-Voz
Gabriela Manjate	Governo Distrital de Moamba	Chefe de Secretaria
Filipa Ganje	DMAS	Médico
Arão Vilanculos	Cruz Vermelha de Moçambique	Técnico Distrital
28.11.11 Entrevistas individuais em Maputo		
John Barnes	MPD/UNDP	Assessor
Fernanda Farinha		Consultor
Aly Bachir Macassar	Ministério da Justiça	Director dos Direitos Humanos
Custódio Duma Vasco	Embaixada da Dinamarca	Oficial do Programa Sectorial de Justiça
Denise Namburete	N'WETI	Directora Executiva
Manuel Q. Dos Santos Jr.	ADELMA, Manica	Director Executivo
Lourino Dava	CIP	Coordenador do Programa de Monitoria do Orçamento

ANEXO D PESSOAS CONTACTADAS

	Nome	Organização/ instituição	Cargo
	Joaquim Oliveira	MAGARIRO, Manica	Director
29.11.11	ONGIs – Entrevistas ao Grupo de Discussão		
	José Jocitala	3F	Oficial de Programa
	Ritva Parvianen	KEPA	Representante
	Simão Simbine	SASK	
	René Celaya	CARE International	
	Entrevistas individuais		
	Karin Fueg	Helvetas	Directora de Programa
	Ilídio Nhantumbo	Helvetas	Oficial de Programa Nacional
	Boaventura Veja	Organização religiosa	Gestor de Projecto de Monitoria da Governação
	Vivaldino Banze	AMA, Cabo Delgado	Director Executivo
	Floriberto Fernandes	TVM	Jornalista
	Benilde Nhalivilo	FORCOM	Director Executivo
	Ana Loforte	WLSA	Presidente do Conselho Directivo
	D. Aicha	Le Musica, Manica	Coordenadora Geral
30.12.11	Salvador Cadete Forquilha	ASDC & IESE	Programa de Descentralização/Investigados
	Armando Ali	Facilidade, Nampula	Coordenador
	Inez Hackenberg	NOVOB, Países Baixos	Oficial de Programa
1.12.11	Workshop de Verificação – Planificação Distrital e Monitoria do Orçamento		
	Neila Momade	CIP	Coordenadora Social
	Nilza Chipe	G-20	Directora
	José Cassamo	PND/MPD	
	Jonas Fernando Pohlman	Embaixada dos Países Baixos	
	Salomão Muchanga	Parlamento Juvenil	
	Quitéria Anícia G.	Parlamento Juvenil	
	Olivia Gervasoni	União Europeia	
	Christian Kappensteiner	GIZ	

Nome	Organização/ instituição	Cargo
Workshop de Verificação – Violência Doméstica		
Iraé Baptista Lundin	Diakonia/CEEI-ISRI	
Conceição Osório	WLSA	
Arminda Vombe	Comissão dos Assuntos Sociais, do Género e Ambientais, CASGA	
Suzumi Sónia de Conceição	AMMCJ	Comunicação
Josefa Lopes Langa	MMAS DNM	
Albino Francisco	FDC	
Anders Karlsen	Embaixada da Dinamarca	
Graça Júlio	Fórum Mulher	
5.12.11	Entrevistas individuais	
João Pereira	MASC	Director Executivo
Reunião de balanço		
Anders Karlsen	Embaixada da Dinamarca	
Maja Tjernström	Embaixada da Suécia	
Chloé Baudry	Canadá/ACDI	
Bram Naidoo	Embaixada da Suécia	
Mogens Pedersen	Embaixada da Dinamarca	
Sirkku Hellsten	Embaixada da Finlândia	
Eva Kohl	Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento	
6.12.11	Entrevistas individuais	
Nathalie Grimoud	World Wildlife Fund	Assistência Técnica à Sociedade Civil
Francesca Bruschi	Cooperação Italiana	Grupo de Trabalho da Descentralização

Anexo E Documentos consultados

Geral

- ACDI, 2008: Assessment of the Local Context and Recommendations for the Support to Civil Society [Avaliação do contexto local e recomendações para o apoio à sociedade civil](Mozambique).
- ACDI, Fevereiro de 2011: Trip Report – Mozambique, CIDA [“Relatório de viagem – Moçambique”].
- ACDI, Março de 2010: Notes on Aggregate results and Responsive Programming: reflections on the Issue and the Way Forward [“Notas sobre resultados agregados e programação reactiva: reflexões sobre a questão e sobre o caminho a seguir”].
- African Association of Political Science, *The Concept of Policy Dialogue and Gendered Development: Understanding its institutional and ideological constraints* [“O conceito de diálogo sobre políticas e o desenvolvimento em função do género: compreender os seus obstáculos institucionais e ideológicos”], 1977, <http://archive.lib.msu.edu/DMC/African%20Journals/pdfs/political%20science/volume2n2/ajps002002005.pdf>
- AFRIMAP, vários documentos em www.afrimap.org <http://www.afrimap.org/librarySearchDisplay.php>
- Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação, ASDC. *Cooperation Strategy. Mozambique 2007-2011* [“Estratégia de Cooperação. Moçambique 2007-2010”].
- ASDI: Swedish Embassy’s Support to Mozambican Civil Society Organisations. Guidelines [“Apoio da Embaixada da Suécia a organizações da Sociedade Civil Moçambicanas. Orientações”]. 2009; http://www.swedenabroad.com/Page____109105.aspx
- Bellucci, S., 2002, *Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique* [“Governança, sociedade civil e ONGs em Moçambique”], publicado pelo Programa MOST (Management of Social Transformations), UNESCO.
- Biza, A.M., 2007, *Associações de Jovens, Estado e Política em Moçambique – Da herança a Novos Desafios*, Conferência Inaugural do IESE “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”, 19 de Setembro de 2007.
- Cahen, M., Waniez, P. & Brustlein, V., 2002/1, *Pour un atlas social et culturel du Mozambique* [“Para um atlas social e cultural de Moçambique”], Lusotopie 2002/1.
- CIVICUS, 2007, *The Role of Civil Society Organisations in Promoting Social Justice and Sound Developmental Policies in SADC – A case study of Mozambique, South Africa and Zimbabwe* [“O papel das organizações da sociedade civil na promoção da justiça social e na elaboração de políticas adequadas na SADC – Um estudo de caso de Moçambique, África do Sul e Zimbabwe”], elaborado por Keith Muloongo, 30 de Junho, 2007.
- CMI (Chr. Michelsen Institute), 2005, *Poverty in Mozambique – Discourse, Analysis and Monitoring – Suggestions for National Stakeholders and the PD Community* [“Pobreza em Moçambique – Discurso, análise e monitoria – Sugestões para as partes interessadas moçambicanas e para a comunidade dos parceiros de desenvolvimento”], R 2005:9 (principalmente pp. 12-13).
- Constituição da República de Moçambique. Preâmbulo. Disponível em <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>
- Danida, 2008: Strategy for Danish support to civil society in developing countries [“Estratégia para o apoio dinamarquês à sociedade civil dos países em desenvolvimento”].

- DfID, 2008, *Citizens' Voice and Accountability Evaluation: Mozambique Country Case Study* ["Avaliação da voz dos cidadãos e da prestação de contas: estudo de caso nacional de Moçambique"], Relatório de Avaliação EV688, Julho de 2008.
- FDC (Foundation for Community Development, "Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade"), 2007, *Mozambican Civil Society Within: Evaluation, Challenges, Opportunities and Action* ["A sociedade civil moçambicana por dentro: Avaliação, desafios, possibilidades e acção"], PNUD, Fundação Aga Khan, UE, CIVICUS
- Fozzard, A., 2002, *How, When and Why does Poverty get Budget Priority – Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique* ["Como, quando e porque tem a pobreza prioridade orçamental – A estratégia de redução da pobreza e a despesa pública em Moçambique"], Estudo de caso 5, Documento de trabalho 167, ODI (principalmente páginas 47-49).
- Francisco, A. & Matter, K., 2007, *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report* ["Observatório da Pobreza em Moçambique: Relatório final"], Gerster Consulting para a ASDC e Banco Mundial.
- Francisco, A., 2009, "Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo", *Boletim IDEIAS* Nº 24, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Maputo 27. Nov. 2009.
- Francisco, A., 2010, "Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios", *in Desafios Para Moçambique*, 2010: pp. 51-105.
- Francisco, A., 2010, "Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios", Apresentação
- Friedrich Ebert Stiftung, "Fundação Friedrich Ebert", 2004, *Baseline Survey – Trade Unions in Mozambique* ["Estudo de base – Sindicatos em Moçambique"], por Maria José Artur, Maputo 2004.
- Governo da Suécia: Strategy for the development cooperation with Mozambique ["Estratégia para a cooperação para o desenvolvimento com Moçambique2"], Setembro de 2008 – Dezembro de 2012.
- Grupo Informal de Governação e Aliança 2015, 2010, *Aid and Budget Transparency in Mozambique, Constraints for Civil Society, the Parliament and the Government* ["Ajuda ao desenvolvimento e transparência orçamental em Moçambique, obstáculos para a sociedade civil, a Assembleia da República e o governo"], Maio 2010.
- Hayes, L. (IBIS), Moiana, A. (CCM), Zaqueu, H. (GMD), 2009?, *A Eficácia da Ajuda em Moçambique – "Background paper"* para seminário da sociedade civil sobre a eficácia da ajuda em Moçambique – 13 de Maio de 2009.
- Instituto Nacional de Estatística (2006): *As Instituições sem Fins Lucrativos em Moçambique: resultados do primeiro censo nacional (2004/5)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Isaksen, J. e Weimer, B. , 2010, *Centro de Integridade Pública (CIP): An Agent of Change at the Crossroads* ["Centro de Integridade Pública (CIP): Um agente de mudança na encruzilhada"]. Avaliação do plano estratégico do CIP 2007-2010. Centro de Integridade Pública, Maputo.
- Karlstedt, C., U. Modeer e A. Ingelstam (2008), *Strategic Directions: The Swedish Embassy's Support to Mozambican Civil Society Organisations – Concept Paper*. ["Direcções estratégicas: O apoio da Embaixada da Suécia a organizações da sociedade civil moçambicana – documento de reflexão"] Outubro de 2008.
- KAS (Konrad Adenauer Stiftung, "Fundação Konrad Adenauer"), 2004, *Controle social do Poder Político em Moçambique - Divisão de Poderes*, Nampula, Setembro de 2003, (principalmente pp. 61-69).
- LaChartre, B., 2002/1, *Qui a peur des ONG au Mozambique ? La relance d'une controverse* ["Quem tem medo das ONG em Moçambique? O relançar de uma polémica"], *Lusotopie* 2002/1: 161-169.

- Massala Consult Lda: *Análise das Experiências Relacionadas com a Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique. Relatório Final Consolidado*. Regiões Norte, Centro e Sul (Províncias de Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Inhambane e Gaza). Março 2009.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento de Moçambique, *Mozambique: Poverty Observatory and the Program Aid Partnership (PAP): Policy Dialogue, Civil Society Consultation, and Mutual Accountability of DPs and Government* [“Moçambique: Observatório da Pobreza e Parceria de Apoio Programático (PAP): diálogo sobre políticas, consultas à sociedade civil e prestação mútua de contas dos PDs e do Governo”], por Momade Saide e Virgulino Nhate, in Sourcebook: Second Edition 69, <http://www.mfdr.org/sourcebook/2ndEdition/3-5MozambiquePAP.pdf>
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, 2008, *Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark* [“Avaliação da cooperação para o desenvolvimento entre Moçambique e a Dinamarca”], 1992-2006:
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia, 2010: *Guidelines for Civil Society in Development Policy* [“Orientações para a sociedade civil na política de desenvolvimento”].
- Mulando, F., 2007, *O Papel das Organizações da Sociedade Civil na Formulação de Políticas Públicas em Moçambique: Caso de G-20 e o PARPA II*, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Documento de conferência N° 25, elaborada para a conferência “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”, 19 Set. 2007.
- Negrão, José, *A Propósito das Relações Entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*, 2003, disponível em http://www.iid.org.mz/Relacoes_entre_ONG_do_Norte_e_Sociedade_Civil_do_Sul.pdf
- Norfolk, Simon e Alcía Calane, *Justice, Governance, Democratisation and Human Rights* [“Justiça, governação, democratização e direitos humanos”], Documento de trabalho 08, Setembro de 2008, Mokoro Ltd. e ECORYS.
- OECD, *Civil Society and Aid Effectiveness, Findings, recommendations and good practice* [“Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, Conclusões, recomendações e boa prática”], 2009, Série BetterAid, sobre eficácia da ajuda ao desenvolvimento.
- OSISA <http://www.afrimap.org/librarySearchDisplay.php>
- PNUD Moçambique (2011), “The Mirror of Narcissus – Knowledge and Self-conscience for a better development of the Mozambican Civil Society. Lessons learned and recommendations from Mozambique on its experience in implementing the CIVICUS Civil Society Index.” [“O espelho de Narciso – Conhecimento e auto-consciência para um melhor desenvolvimento da sociedade civil moçambicana. Lições aprendidas e recomendações de Moçambique sobre a sua experiência de implementação do Índice CIVICUS da Sociedade Civil”], Março de 2011. <http://www.undp.org.mz/en/Publications/National-Reports/The-Mirror-of-Narcissus-Knowledge-and-Self-conscience-for-a-better-development-of-the-Mozambican-Civil-Society>
- PNUD: *Decentralised District Planning and Finance Programme as a World Class Success* [“Programa descentralizado de planificação e finanças distritais como êxito de classe mundial”], disponível em <http://www.undp.org.mz/en/Newsroom/News-and-press-releases/News-2007/Decentralised-District-Planning-and-Finance-Programme-as-a-World-Class-Success>
- Relatórios do Afrobarometer 2008 www.afrobarometer.org

- Shankland, A. & Chaimite, E. (2010) *Avaliação Externa da Iniciativa de Monitoria da Governação Local*.
- Southern Africa Trust: “(Dis)enabling the Public Sphere: Civil Society Regulation in Africa. Volume 1”, www.southernafricatrust.org Chapter 13: The Legislative Environment for Civil Society in Mozambique [“(Des)favorecendo a Esfera Pública: Regulamento da Sociedade Civil em África. Volume 1”, Capítulo 13: O ambiente legislativo para a sociedade civil em Moçambique”] *Matias Capapelo*
- USAID, 2009, *Índice de Sustentabilidade das ONG 2009, Para a África Subsaariana*, (incluindo o resumo para Moçambique).
- USAID: NGO Sustainability Index [“Índice de sustentabilidade das ONGs”], 2009.
- Van EYS, T., 2002/1, *Solidariedade com os pobres ou comércio no mercado do desenvolvimento? As organizações não governamentais em Moçambique*, Lusotopie 2002/1: pp. 145-159.
- Warren-Rodríguez, Alex, *Public Financial Management and Reform* [“Gestão das Finanças Públicas e Reforma”], Documento de Trabalho 07, Setembro de 2008, Mokoro Ltd e ECORYS.
- www.beyondintractability.org/essay/policy_dialogue/
www.caledoninst.org/Publications/PDF/540ENG.pdf

Caso A

- ACS (2010). Estudo de Governação de Nampula. Versão Final, Maputo, 07 de Julho de 2010.
- Akilizetho-ADS (2009). *Relatório Específico de Monitoria dos CLPAs*. Março de 2009.
- CIP (2010). Rastreamento da Despesa Pública 2010. Monitoria do Orçamento, Rastreamento da Despesa Pública e Auditoria Social.
- CIP et al. (2010). Governação Local em Moçambique: Desempenho de distritos e autarquias locais aquém do planificado. Um olhar a partir dos distritos de Bilene, Mabalane, Búzi, Cheringoma, Montepuez, Chiúre e autarquias locais de Manjacaze, Marrromeu e Mocímboa da Praia. Maio de 2010.
- Diploma Ministerial 67/2009, de 17 de Fevereiro. Guião para Organização e Funcionamento dos Conselhos locais.
- FDC (2008). Civil Society Index, Mozambique 2007 [“Índice da Sociedade Civil, Moçambique 2007”].
- Forquilha, Salvador Cadete (2009). “Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique”, in IESE (2009). II Conferência do IESE, “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique”, Maputo 22 a 23 de Abril de 2009.
- Forquilha, Salvador Cadete (2010). “Governação Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios”, in IESE (2010). *Desafios para Moçambique*. Maputo.
- Francisco, A. e Matter, K. (2007). *Poverty Observatory in Mozambique. Final Report* [“Observatório da Pobreza em Moçambique. Relatório Final”]. Encomendado à Gerster Consulting pela Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (ASDC) e pela Equipa de Participação e Empenho Cívico do Departamento de Desenvolvimento Social do Banco Mundial. Maio de 2007.
- HODGES, Tony & TIBANA, Roberto (2005). *Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa: Principia.
- Lei 8/2003, de 19 de Maio. Lei dos Órgãos Locais do Estado.

- Massala Consult Lda. (2009). Análise das Experiências Relacionadas com a Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique. Relatório Final Consolidado. Regiões Norte, Centro e Sul (Províncias de Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Inhambane e Gaza). Março 2009.
- Norfolk, Simon & Calane, Alicia (2008). Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento entre Moçambique e a Dinamarca, 1992-2006. Documento de Trabalho Nº 8. Justiça, Governação, Democratização e Direitos Humanos. Setembro de 2008.
- Pijnenburg, B. (2004). *Keeping it Vague: Discourse and Practices of Participation in Rural Mozambique* [“Manter tudo vago: Discurso e práticas de participação no Moçambique rural”]. Tese de Doutoramento. Universidade de Wageningen.
- Rede de Governação das Organizações da Sociedade Civil de Nampula (2009). Resumo de constatações e factos do uso e aplicação do OIIL no País e recomendações. Documento elaborado para servir de contributo para o debate nacional. Março de 2009.

Caso B

- Andrade, Ximena (2009), “Proposta de lei contra a violência doméstica: processo e fundamentos”, in *Outras Vozes*, nº 26, (Março de 2009), descarregado de http://www.wlsa.org.mz/?__target__=tex_vdprocessos a 01/12/11.
- Arthur, Maria José (2008). “A propósito da discussão da proposta da Lei contra a violência doméstica: de que vale ter um grande número de mulheres no parlamento?” in *Outra Vozes* Vol. 22 (Fevereiro de 2008).
- Arthur, Maria José (2009). “Aprovação da «Lei sobre a Violência Doméstica Praticada contra a Mulher». Que resultados?” in *Outra Vozes* nº 28 (Novembro de 2009) descarregado de http://www.wlsa.org.mz/?__target__=tex_vdaprovada a 01/12/11.
- Arthur, Maria José e Margarida Mejia (2006). *Coragem e Impunidade: Denúncia e Tratamento da Violência Doméstica Contra as Mulheres em Moçambique*. Maputo: Women and Law in Southern Africa (WLSA).
- Arthur, Maria José and Margarida Mejia (eds.) (2007). *Rebuilding Lives: The Strategies of Women Survivors of Domestic Violence* [“Reconstruir vidas: As estratégias das mulheres que sobreviveram à violência doméstica”]. Maputo: Women and Law in Southern Africa (WLSA).
- Imprensa Nacional (2009), “Lei sobre a Violência Doméstica Praticada Sobre a Mulher”, in: *Boletim da República*, I Série, número 38 (de 29 de Setembro de 2009, 2º suplemento) descarregado em http://www.sislog.com/ta/IMG/pdf/Lei_n._26_2009.pdf a 01/12/11.
- Loforte, Ana Maria (2009), “Os movimentos sociais e a violência contra a mulher em Moçambique: marcos de um percurso”, in *Outras Vozes* Nº 27, Junho de 2009, descarregado em http://www.wlsa.org.mz/?__target__=Tex_MovimentosViolencia a 01/12/11.
- Ministério do Interior/Comando Geral da Polícia, Departamento da Mulher e Criança (2008), Dados dos Gabinetes de Atendimento à Mulher Vítima de Violência. Relatório, Maputo
- MMAS (2008), Plano Nacional de Acção para Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher 2008-2012.
- Tvedten, Inge; Paulo, Margarida; Montserrat, Georgina (2008), Gender Policies and Feminisation of Poverty in Mozambique [“Políticas de género e feminização da pobreza em Moçambique”], publicado por CMI, Chr. Michelsen Institute, descarregado em <http://www.cmi.no/publications/file/3326-gender-policies-and-feminisation-of-poverty-in.pdf> a 01/12/11.

- WLSA (2008), “Anteprojecto de lei contra a violência doméstica”, descarregado em http://www.wlsa.org.mz/?__target__=violencia a 01/12/11.
- WLSA (2009), “Proposta de lei contra a violência doméstica: ponto da situação”, *in Outras Vozes, Nº 24-25, Fevereiro de 2009*, descarregado em http://www.wlsa.org.mz/?__target__=Tex_VDPontoSituacao a 01/12/11.
- WLSA (2010), “Testemunhos de mulheres que sofreram de violência doméstica”, *in Outras Vozes Nº 29-30, Fevereiro-Maio de 2010*, descarregado em http://www.wlsa.org.mz/?__target__=tex_testemunhos a 01/12/11.

Anexo F **Justificação e metodologia da seleção de áreas de política**

A longa lista inicial dos principais processos políticos foi exaustivamente discutida em todas as entrevistas e discussões de grupo. A lista cresceu e foi posteriormente reduzida a uma lista restrita de prioridades (ver Capítulo 1.3. Metodologia). Na reunião de balanço com os PDs envolvidos, da longa lista de prioridades constavam 21 processos de política, 9 dos quais foram objecto de uma análise mais aprofundada (em negrito):

- 1 Mecanismo Africano de Revisão de Pares
- 2 **Formulação de documentos estratégicos de redução da pobreza/PARP**
- 3 Grupos de trabalho sectoriais
- 4 **Planificação distrital e monitoria do orçamento/LOLE/Descentralização/Desconcentração**
- 5 Revisão da Constituição
- 6 **Formulação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural**
- 7 Política de educação
- 8 **Legislação sobre a terra e gestão da terra**
- 9 **Legislação sobre megaprojectos/Indústrias extractivas/Responsabilidade social das empresas**
- 10 Legislação anticorrupção
- 11 **Acesso à justiça/Direitos humanos (Direito à saúde sexual e reprodutiva, nutrição)/Legislação sobre violência doméstica/ Direitos das mulheres e das crianças/Lei de Família**
- 12 **Legislação do mercado laboral**
- 13 **Legislação sobre acesso à informação**
- 14 Legislação sobre rádio e televisão
- 15 Auscultação sobre o código penal
- 16 Revisão do pacote eleitoral
- 17 **Formulação de políticas agrícolas**

- 18 Iniciativa da SC para revisão da legislação sobre ONGs
- 19 Discussões do comércio internacional
- 20 Protecção social/Protecção social no quadro da integração regional
- 21 Movimentos sociais/espontâneos

Uma análise mais aprofundada, utilizando uma matriz de decisão (ver mais adiante,) baseou-se em critérios de selecção específicos e simples:

Crítérios de selecção:

- Relevância para a agenda de desenvolvimento de Moçambique. Isto incluiu ter em conta que processos políticos tinham sido importantes nos últimos cinco anos, mas com especial destaque para áreas que se espera que sejam de interesse político fundamental nos próximos anos.
- Grau de participação das OSCs no processo da política. Com base na classificação das OSCs, foi importante garantir que participam vários tipos de actores da SC, ou seja, organizações de pesquisa e da comunicação social, grupos de advocacia de sectores específicos, organizações implementadores de prestação de serviços, OCBs e, se possível, também ONGIs.
- Inclusão de processos de política descentralizados. Reconhecendo que o exercício exploratório dava mais peso às áreas urbanas e à capital, foi importante procurar processos políticos que tiveram lugar a nível descentralizado e/ou em que participaram actores descentralizados da SC.
- Tipo de diálogo sobre políticas. Espaço criado ou iniciativa da sociedade civil.
- A existência de documentação disponível é uma preocupação de ordem prática, que é, no entanto, importante, tendo em conta o pouco tempo disponível para o estudo de campo.

Com base no processo de pré-selecção, nos critérios de selecção e em discussões com informantes importantes e dentro da equipa, foi usada a **matriz de decisão** que se segue para analisar a elegibilidade de alguns processos de política:

Processo de política	Pertinência para a agenda de desenvolvimento de Moçambique (Nível nacional/local)	Grau de participação das OSCs (Lista de OSCs participantes)	Descentralização	Que tipo de espaço?	Documentação do processo disponível? (Documentos/relatórios/avaliações, principais informantes)
1. Observatórios do Desenvolvimento (Formulação do documentos estratégicos de redução da pobreza/ PARP e implementação do Plano Económico Social)	Eixo da agenda geral de desenvolvimento Ciclo de planificação anual	Nível nacional: G-20, FDC, GMD, MEPT, Confederação das Associações Económicas de Moçambique, Fórum Mulher, Abiodes, Cruzeiro do Sul Nível provincial: FONGA (Gaza), Sociedade Aberta (Maputo), Fórum de Associações da Sociedade Civil (Niassa) ... MPD, governos provinciais e administrações distritais	Observatórios de Desenvolvimento Provinciais	Espaço criado por iniciativa do GdM, influenciado pela agenda dos doadores.	Várias avaliações PQG PARP (Indicadores, monitoria e avaliação) Planos sectoriais

Processo de política	Pertinência para a agenda de desenvolvimento de Moçambique (Nível nacional/local)	Grau de participação das OSCs (Lista de OSCs participantes)	Descentralização	Que tipo de espaço?	Documentação do processo disponível? (Documentos/relatórios/avaliações, principais informantes)
2. Planificação distrital e monitoria do orçamento	Ciclo de planificação anual	CIP, Sociedade Aberta, MASC, Programa AGIR, Facilidade, PASC, Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil, fóruns distritais IPCCs, Cruzeiro do Sul A identificação de actores específicos depende do contexto local (distrito) MPD, governo distrital	IPCC, em todas as províncias e distritos com participação de OCBs locais	Espaço criado por iniciativa do GdM, influenciado pela agenda dos doadores.	Estratégia de Desenvolvimento Distrital, Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD)
3. Legislação sobre a terra e gestão da terra	A legislação sobre a terra existe, mas a aplicação da lei é fraca. Fortes interesses económicos na acumulação da propriedade da terra. A administração da terra não facilita o registo de propriedade comunitária.	UNAC, ORAM, Cruzeiro do Sul, Centro de Formação Jurídica e Judiciária SCC - estudo no Niassa MCA - apoio, CCM Rede das Mulheres Rurais ... MINAG (Terras & Florestas)	A UNAC tem um alcance nacional e participam nela associações de agricultores ao nível distrital.	Grande ímpeto das OSCs no fornecimento de acesso à informação e para assegurar a aplicação da lei.	Política de terras, Lei da Terra, regulamento da Lei da Terra, regulamentos dos terrenos urbanos, relatórios de pesquisa

Processo de política	Pertinência para a agenda de desenvolvimento de Moçambique (Nível nacional/local)	Grau de participação das OSCs (Lista de OSCs participantes)	Descentralização	Que tipo de espaço?	Documentação do processo disponível? (Documentos/relatórios/avaliações, principais informantes)
4. Acesso à justiça/ Legislação sobre violência doméstica	O acesso à justiça pode incluir diversos aspectos relacionados com os direitos humanos	WLSA, AMMCJ, LDH, Fórum Mulher	Alcance através de fóruns de ONGs provinciais	Grande iniciativa da sociedade civil no processo de auscultação e envolvimento das OSCs.	Legislação sobre Direito de Família, Violência Doméstica, Penas Alternativas, Direito Sucessório
5. Legislação sobre mega-projectos e indústrias extrativas	Legislação sobre mega-projectos em revisão Desenvolvimento económico e ambiental, incluindo ao nível das comunidades ITIE - processo de aprovação - maior transparência/combate à corrupção	IESE, CIP, Justiça Ambiental, GMD, G-20, Centro Terra Viva, Livaningo, LDH, G20 MICOA, MRN, MPD	Any examples of provincial/district organizations? Alguns exemplos de organizações provinciais/distritais?	Processo dirigido a partir do topo por "OSCs de elite".	O quadro jurídico Relatório da ITIE (2011) Relatório de pesquisa do IESE Um processo muito recente, que não pode fornecer uma grande base para aprendizagem
6. Legislação sobre acesso à informação	Liberdade de expressão – acesso à informação	Sindicato Nacional de Jornalistas, MISA, Coligação Direito ao Acesso à Informação Concelho Superior de Comunicação Social, Assembleia da República	Fóruns provinciais de ONGs	Processo dirigido a partir do topo por "OSCs de elite".	Proposta de Lei sobre Liberdade de Informação/ Acesso à Informação. Um processo muito recente, que não pode fornecer uma grande base para aprendizagem

Processo de política	Pertinência para a agenda de desenvolvimento de Moçambique (Nível nacional/local)	Grau de participação das OSCs (Lista de OSCs participantes)	Descentralização	Que tipo de espaço?	Documentação do processo disponível? (Documentos/relatórios/avaliações, principais informantes)
7. Legislação do mercado laboral	Política de acesso ao emprego	Organização dos Trabalhadores de Moçambique, Conselho de Sindicatos Independentes de Moçambique, SINTIA, CTA, MITRAB, associações juvenis		Âmbito limitado de OSCs	Lei do Trabalho Estratégia Emprego e Formação Profissional
8. Legislação sobre políticas agrícolas	Apoio à agricultura como sector prioritário da economia	ROSA, ABIODES, ORAM, UNAC, CCM, Universidade Eduardo Mondlane		Não implementado.	Política agrária; estratégia de desenvolvimento rural. Processo demasiado recente.
9. Formulação da estratégia nacional de desenvolvimento rural	Essencial para o desenvolvimento, dado que 60% da população estão em áreas rurais	UNAC, ORAM, G20, AMODE, ABIODES, Cruzeiro do Sul		Não implementado.	Estratégia de Desenvolvimento Rural.

ISBN: 978-87-7087-682-7

e-ISBN: 978-87-7087-683-4

Outros relatórios impressos:

Relatório de Síntese (em inglês):

ISBN 978-87-7087-676-6 (inclui CD-ROM com todos os relatórios incluindo o Relatório Nacional de Moçambique em inglês)

Relatório Nacional do Bangladesh (em inglês):

ISBN 978-87-7087-680-3

Relatório Nacional do Uganda (em inglês):

ISBN 978-87-7087-678-0

Parceiros de Desenvolvimento que encomendaram a avaliação

A avaliação foi encomendada por membros do Grupo de Desenvolvimento da Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda, constituídos por três Parceiros de Desenvolvimento: a Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento (CAD), a Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento (Danida) e a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI). Estes Parceiros de Desenvolvimento encomendaram o estudo em nome um grupo maior de Parceiros de Desenvolvimento bilaterais, incluindo a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI), o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia e a Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (ASDC), que apoiam a avaliação através da participação num Grupo de Referência, que também inclui o Open Forum e BetterAid.