



SUMÁRIO DE ESTUDO DE BASE: A MONITORIA DA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

OUTUBRO, 2008



SUMÁRIO DE ESTUDO DE BASE: A MONITORIA DA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

OUTUBRO, 2008

FICHA TÉCNICA

Título Sumário de Estudo de Base: A Monitoria da Governação em Moçambique
Propriedade e edição MASC - Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
Coordenação do Estudo Elias Aimadine
Autores ACS e Kula
Revisão de Texto Elias Aimadine e Rui Senda
Layout & Maquetização Zowona - Comunicação e Eventos
Revisão Gráfica Nina B. Jorgensen
Fotografias Mahumana, Abu Selemangy
© 2008

INTRO- DUÇÃO



INTRODUÇÃO

Este folheto apresenta o resumo do relatório do Estudo de Base realizado pelo Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), que constitui um elemento chave para a implementação, monitoria e avaliação do próprio MASC. Os resultados do estudo fornecem um melhor entendimento sobre o ambiente no qual o MASC opera, bem como o refinamento dos indicadores de monitoria nos níveis do Objectivo Global e do propósito do Programa. Portanto, estes resultados servirão de ponto de referência a partir do qual o MASC medirá o seu progresso em relação à realização dos seus objectivos (resultados) e a contribuição para o seu objectivo global (impactos).

A informação deste estudo de base será actualizada na Revisão Intermédia e na Avaliação Final, na fase final da implementação do MASC, em 2012.

O estudo centrou-se em duas áreas principais:

- Avaliação do estágio actual da governação e prestação de contas aos cidadãos comuns em Moçambique

- Avaliação do estágio actual do envolvimento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na monitoria e advocacia da governação em Moçambique.

A metodologia usada no estudo foi essencialmente, uma revisão de literatura relevante sobre a matéria (fontes secundárias), a qual foi complementada por entrevistas feitas a algumas organizações que intervêm na monitoria e advocacia da governação, bem como a informadores chave reconhecidos nas matérias sobre governação e participação da sociedade civil, particularmente jornalistas e académicos.

Este folheto é um resumo das principais constatações e conclusões do estudo. O relatório completo, incluindo detalhes sobre a metodologia, os anexos e as referências bibliográficas, nas línguas portuguesa e inglesa, está disponível no escritório da Unidade de Gestão do MASC. O mesmo pode ser obtido na forma electrónica, accedendo ao website do MASC, ou através de uma solicitação por e-mail dirigido à Unidade de Gestão do MASC.

ANTECEDENTES

O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil é um programa iniciado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e pela Ajuda Irlandesa, com a duração de 5 anos, que visa melhorar a governação e a prestação de contas aos Cidadãos Comuns Moçambicanos, através do fortalecimento e diversificação do envolvimento das Organizações da Sociedade Civil Moçambicanas, na monitoria e advocacia da governação.

Para alcançar os objectivos acima propostos, o MASC oferece às OSC acesso aos seguintes tipos de apoio:

- Apoio no desenvolvimento de capacidades para fortalecer a capacidade organizacional e a governação interna das OSC
- Uma vasta gama de informação e recursos para aprendizagem, incluindo as experiências de outras OSC.

O apoio é disponibilizado através dos seguintes meios:

- Um processo regular de concurso aberto e competitivo para o acesso aos fundos
- Mentoria, treino e permuta/substituição temporária de postos (para elevar as capacidades das OSC)
- Acesso à informação e visitas de troca de experiências (com vista a aumentar a sensibilidade sobre as questões de governação e promover o crescimento das redes nacionais e regionais de OSC com interesses comuns).

Em Moçambique, o conceito de governação é considerado relativamente novo

e muito amplo, compreendendo muitas áreas. As OSC estão a participar cada vez mais na governação, através dos observatórios do desenvolvimento, dos IPCC; das revisões conjuntas e de outras formas espontâneas, mas as suas fracas capacidades e a incapacidade de lidar com as limitações impostas pelo contexto político impedem-nas de expandir todo o seu potencial e de aproveitarem as vantagens criadas pelas oportunidades existentes. O sucesso do MASC depende da sua eficácia no apoio às OSC, de modo a superar estes desafios, e este estudo tenta fornecer os inputs necessários para uma melhor compreensão sobre onde se encontram os aspectos críticos.

O MASC foi lançado com o seguinte âmbito (amplo) da definição sobre governação:

- A operação dos sistemas políticos e equidade de acesso para todos
- Como são alocados e distribuídos os recursos públicos
- A quantidade e a qualidade da provisão de serviços básicos
- O funcionamento do sistema de justiça
- A prestação de contas, em geral, do estado aos cidadãos moçambicanos.

Como resultado de um seminário realizado com as OSC que trabalham na área de governação, cujo objectivo era de reflectir sobre os conceitos de governação e boa governação, esta definição foi alargada, passando a incluir duas áreas adicionais. As OSC que participaram na reflexão entendem que as duas áreas adicionais são

relevantes para o estado actual da governação em Moçambique, nomeadamente:

- A gestão da autoridade económica e administrativa, e
- O funcionamento das instituições do Estado de Direito democrático.

O objectivo do MASC é fortalecer e diversificar o envolvimento das OSC Moçambicanas na monitoria e advocacia da governação; e a sua concretização tornar-se-á evidente através de mudanças nas seguintes áreas:

- Capacidades das OSC em contribuir para a boa governação
- Visibilidade do envolvimento das OSC na monitoria e advocacia da governação
- Diversidade de OSC envolvidas na monitoria e advocacia da governação
- Diversidade dos assuntos de governação abordados pelas OSC.

A fase de desenho do MASC, para além de realçar a necessidade de fortalecer e apoiar a sociedade civil Moçambicana, identificou, também, duas áreas chave para o sucesso do engajamento das OSC na monitoria e advocacia da governação, nomeadamente:

- Redes (networks) e participação em rede (networking) das OSC envolvidas em/ou apoiando iniciativas de monitoria e advocacia da governação.
- Acesso à informação relacionada com a governação pelas OSC empenhadas em/ou apoiando iniciativas de monitoria e advocacia da governação.

A GOVERNAÇÃO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS EM MOÇAMBIQUE

“...a influência dos cidadãos nas políticas e práticas do governo é fraca.”



De um modo geral, a governação e a prestação de contas em Moçambique são fracas, o que oferece duas percepções/ilações principais sobre potenciais oportunidades de intervenção do MASC. A primeira surge da governação, em geral, a qual justifica a necessidade de uma intervenção mais forte das OSC na advocacia para o melhoramento da mesma. A segunda provém do fraco desempenho em áreas como a equidade e qualidade na provisão de serviços públicos básicos; a influência dos cidadãos nas políticas e

práticas do governo; e a transparência na alocação dos recursos públicos, com particular ênfase nas relações fiscais intergovernamentais.

A Unidade de Gestão (UG) do MASC usará as conclusões do estudo para idealizar e definir possíveis áreas de apoio às OSC, no desenvolvimento de competências e capacidades chave, de modo a permitir que estas sejam mais pró-activas no melhoramento da governação.

OPORTUNIDADES PARA OS CIDADÃOS INFLUENCIAREM AS POLÍTICAS E PRÁTICAS DO GOVERNO

O multipartidarismo abriu espaço para a competição política, mas as dinâmicas eleitorais contribuíram para a criação de um sistema político com dois partidos principais: Frelimo e Renamo, com um claro domínio do primeiro. Estes dois partidos são os principais actores nas instituições relevantes de tomada de decisão, com particular ênfase no poder Legislativo, no Conselho Constitucional e na Comissão Nacional de Eleições. O domínio da Frelimo exerce-se também no poder Executivo e, até certo ponto, no poder Judiciário, devido ao poder do Presidente da República de designar os representantes máximos do Tribunal Supremo, do Tribunal Administrativo e da Procuradoria Geral da República.

A planificação é essencialmente dirigida pelo Executivo e tem a sua base no manifesto eleitoral dos partidos políticos e coligações partidárias que competem nas eleições gerais. Depois das eleições, o candidato presidencial vencedor transforma o seu manifesto político no Plano Quinquenal do Governo, que tem que ser aprovado pela legislatura recém-eleita, na sua primeira sessão, depois da investidura. Após

a aprovação do Plano Quinquenal, o Governo tem que apresentar planos anuais (Plano Económico e Social) e orçamentos (Orçamento do Estado) deles resultantes, e a sua execução tem que ser monitorada pelo Legislativo. Estes instrumentos de planificação são, também, traduzidos em planos estratégicos sectoriais e operacionais e em orçamentos, ao nível central, e ao nível local em planos estratégicos provinciais e operacionais, bem como em Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e planos e orçamentos anuais (PESOD).

Um terceiro actor, embora de forma indirecta, que desempenha um papel crucial na tomada de decisões e que influencia a governação é a comunidade doadora, que, face aos seus 50% de contribuição para o Orçamento do Estado, tem tido uma influência considerável na definição de políticas, planos e orçamentos.

Deste modo, a tomada de decisões, o controlo e verificações giram em torno de três principais actores, que compreendem a Frelimo, Renamo e doadores, estando a sociedade civil de lado, a desempenhar

um papel marginal.

Devido ao controlo dos recursos orçamentais, os doadores contribuem para a deturpação dos mecanismos formais de prestação de contas, forçando o Governo a ser mais responsável perante estes ao invés de o ser para os actores institucionais e políticos locais, como os órgãos Legislativos e a sociedade, em geral.

Embora haja algumas oportunidades, aos níveis central e local, para a sociedade civil participar, os cidadãos apenas influenciam modestamente as políticas e práticas do governo.

Ao nível central, existem os chamados Observatórios do Desenvolvimento (OD), que são mecanismos semi-formais criados pelo Governo para uma monitoria conjunta da implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Contudo, os Observatórios de Desenvolvimento, embora replicados também ao nível provincial, são mais eventos do que processos, e não são mecanismos eficazes de monitoria contínua de políticas. As OSC participaram no desenho do PARPA II, bem como na monitoria do PARPA I, através do Observatório do Desenvolvimento/Pobreza. Contudo, não há evidência clara de que o governo incorpora as recomendações da Sociedade Civil nas suas acções, uma vez que não existe um instrumento legal de vinculação. As OSC também participam nas revisões conjuntas Governo/Doadores, todavia estas são essencialmente um fórum para discussão entre o governo e doadores, e a influência da sociedade civil nas decisões nelas tomadas é ainda bas-

tante limitada. O Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF) é uma outra oportunidade para a participação da sociedade civil. Neste processo, os actores responsáveis por definirem as políticas económicas e de desenvolvimento estão localizados no governo central, e a política económica tem sido uma área particularmente hermética, apenas acessível a tecnocratas do governo, doadores e instituições financeiras internacionais. Assim, pouco espaço é deixado para a participação dos cidadãos.

Ao nível local, o processo de desconcentração criou algumas oportunidades para a participação dos cidadãos nas chamadas Instituições de Participação e Consulta Comunitária (ICPC), que são órgãos que desempenham um papel importante no desenho dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento e também na monitoria da implementação dos planos e orçamentos anuais. Porém, a participação dos cidadãos e da sociedade civil nestas instituições é fortemente mediada pelos actores do estado, o que reduz a sua autonomia efectiva para monitorar o governo local. Os municípios constituem, também, outra oportunidade para a participação dos cidadãos ao nível local, e a legislação permite que as OSC apresentem candidatos às eleições municipais. Contudo, ironicamente, os municípios não institucionalizaram órgãos de participação da sociedade civil na planificação e desenvolvimento de políticas. Deste modo, as OSC que participaram nas eleições municipais não foram bem sucedidas e os dois partidos principais, e particularmente a Frelimo, ganham facilmente as eleições e normalmente dominam as legislaturas municipais.

Em suma, o sistema político Moçambicano oferece oportunidades para a participação, advocacia e monitoria da governação, mas a situação excessivamente informal da maioria dos mecanismos participativos impede aos cidadãos de usarem efectivamente estes pontos de entrada. Portanto, a influência dos cidadãos nas políticas e práticas do governo é fraca.

TRANSPARÊNCIA NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Três factores influenciam a transparência na alocação dos recursos públicos: a natureza do sistema orçamental, a dependência de recursos externos e a capacidade de fiscalização dos órgãos legislativos.

A falta de transparência no sistema orçamental moçambicano é uma das fraquezas reconhecidas na Estratégia Global de Reforma do Sector Público do Governo. Desde os anos 90, o país tem vindo a implementar reformas para melhorar a gestão dos recursos públicos, particularmente na criação do novo Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE e a promulgação de novos regulamentos de procurement. A introdução do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e, mais recentemente, a orçamentação programática, estão, de certo modo, a melhorar a transparência e a previsibilidade orçamental. Estas medidas melhoraram a transparência na alocação de recursos públicos, tornando mais disponível a informação financeira e melhorando o sistema de relatórios/prestação de contas.

Contudo, a gestão dos recursos é ainda problemática. A centralização da gestão dos recursos alocados às províncias; a natureza incremental dos orçamentos anuais; a separação entre planos (PES) e orçamentos (OE); as alocações do orçamento às unidades orçamentais, como as províncias não alinhadas com as necessidades (e.g. índices de pobreza); a fraca ligação entre orçamento e os objectivos operacionais e estratégicos/programáticos; e a fraca previsibilidade dos influxos orçamentais, são alguns dos problemas que limitam a transparência na alocação dos recursos públicos.

A dependência também influencia na alocação dos recursos públicos. Os doadores têm muito a dizer sobre os orçamentos anuais, e só depois da sua luz verde nos processos de revisões intermédias o governo está em melhor posição de saber que recursos estão disponíveis para a implementação dos seus planos nacionais. As fraquezas dos órgãos legislativos também contribuem negativamente para a transparência neste campo. Apenas alguns legisladores têm a capacidade necessária para trabalhar com documentos orçamentais e desempenhar o seu papel fiscalizador. Portanto, existem oportunidades para uma maior transparência na alocação dos recursos públicos, mas os órgãos legislativos e os cidadãos ainda têm que adquirir as capacidades necessárias para usar os recursos existentes no desempenho do seu papel fiscalizador, estimulando, deste modo, mais responsabilidade por parte do Governo.

Portanto, no geral, a transparência na alocação de recursos públicos é moderadamente fraca, tendendo ligeiramente para moderada.



EQUIDADE E RESPONSABILIDADE NA PROVISÃO DE SERVIÇOS BÁSICOS

Desde o fim da guerra civil em 1992, verificou-se um crescimento considerável no acesso aos serviços de educação e saúde, mas ainda não satisfazem as necessidades reais das populações, quer em quantidade como em qualidade. Este crescimento resultou da reconstrução das infra-estruturas e também das várias políticas sociais implementadas pelo governo, incluindo o PARPA I. Contudo, as alocações orçamentais para as províncias, para áreas chave como a educação, saúde e água, não são necessariamente feitas de acordo com as taxas de pobreza. A equidade tende a ser negativamente influenciada pela corrupção no fornecimento de serviços básicos; desequilíbrio de género no acesso à educação; baixa qualidade de serviços e práticas de planeamento deficientes.

Deste modo, embora o acesso global tenha melhorado como resultado das políticas pós-guerra civil, de uma forma geral, a equidade e responsabilidade (capacidade de resposta) na provisão dos serviços básicos é moderadamente fraca.

ACESSO À JUSTIÇA

Embora o acesso à Justiça seja um direito básico consagrado na Constituição Moçambicana (artigo 62), e apesar das reformas que estão a ser implementadas nesta área, este ainda constitui um ponto crítico em Moçambique. Os problemas existentes nesta área impedem ao sistema de justiça de assegurar um acesso adequado a muitos cidadãos. Estes problemas incluem a baixa cobertura territorial do sistema formal de justiça, o qual está limitado a capital do país, Maputo, e às capitais provinciais como Nampula e Beira; falta de conhecimento dos direitos e da legislação por parte dos cidadãos; custo elevado das taxas judiciais; falta de condições básicas de trabalho nos tribunais comunitários que estão espalhados pelas áreas rurais. Adicionalmente, apesar do reconhecimento da existência deste “pluralismo judicial” na Constituição, há uma falta de provisões legais estabelecendo ligações claras entre os tribunais comunitários e o sistema judicial formal, o que torna ineficaz a sua intervenção na aplicação da justiça. Outras formas alternativas de resolução de conflitos, como conciliação e arbitragem, não são amplamente conhecidas, e apenas são usadas por um pequeno grupo de indiví-

duos, principalmente para acordos no âmbito de negócios.

A opinião dos cidadãos sobre a polícia, em geral, é negativa, e num estudo do governo feito em 2004 a polícia foi considerada uma das instituições mais corruptas do país, e a sua capacidade de investigar casos é muito fraca. Os procedimentos legais em processos criminais são regularmente violados e não são flexíveis e transparentes.

Problemas de capacidade; corrupção; fraca coordenação interinstitucional (entre as instituições) e uma grande acumulação de casos contribuem para o fraco desempenho deste sector. Questões doutrinárias – tais como uma interpretação muito restritiva da separação e independência do poder judicial em relação aos outros poderes – tornando-o opaco, complicam a coordenação das instituições do sector de justiça e reduzem o poder da sociedade para manter responsável o sistema judiciário.

Por conseguinte, olhando para as principais dimensões resumidamente discutidas acima, o acesso à justiça em Moçambique é muito fraco.

A PRESTAÇÃO DE CONTAS NO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A reforma na gestão financeira pública, a qual está sendo implementada desde os anos 90, melhorou consideravelmente a gestão, controle e relatórios (prestação de contas) sobre o uso dos recursos públicos. Todavia, algumas instituições e actores que são parte dos processos e mecanismos de prestação de contas ainda enfrentam constrangimentos críticos, particularmente o poder Legislativo, que

é, em geral, fraco. A este respeito, o poder Legislativo realiza audições regulares com o Governo sobre a execução dos seus programas e planos e orçamentos anuais. Devido aos detalhes técnicos envolvidos e as limitações das suas capacidades, a análise do orçamento anual depende, também, da contribuição do Tribunal Administrativo, cuja análise técnica (parecer) fornece informação para as decisões da Assem-

bleia. No entanto, apenas alguns membros do Parlamento têm formação técnica para analisar, entender e processar estas espécies de documentos. Além disso, não há seguimento das recomendações efectuadas sobre as irregularidades encontradas na execução do orçamento, algumas delas envolvendo flagrantes violações da lei. Limitações orçamentais também impedem os legisladores de monitorar *in situ* a implementação dos programas do governo ou de relacionar os planos com actividades concretas nos seus distritos eleitorais e orçamentos.

Contudo, reconhece-se que tem havido melhoramentos substanciais da situação, em comparação com anos anteriores. Mas, apesar da existência de instituições para tornar os actores estatais responsáveis perante os cidadãos e de reformas que foram introduzidas desde os anos 90, várias limitações e dinâmicas políticas contribuem para a criação de um sistema que apenas presta contas modestamente à sociedade.

Portanto, a prestação de contas no uso dos recursos públicos em Moçambique é moderadamente fraca.

COMBATE À CORRUPÇÃO

Desde o princípio desta década, o Governo deu alguns passos na luta contra a corrupção, nomeadamente: a criação da Unidade Anti-Corrupção, no Gabinete do Procurador Geral da República (Gabinete Central de Combate à Corrupção – GCCC); a aprovação da Lei Anti-Corrupção (lei 6/2004); a aprovação da Estratégia Anti-Corrupção em 2006 e do seu plano de acção; e as reformas globais da gestão financeira pública, implementadas desde os anos 90. Todavia, os doadores e a sociedade civil, em geral, continuam a expressar as suas preocupações sobre a eficácia destas medidas.

Os obstáculos incluem: a questionável eficácia do GCCC na investigação e coordenação com o poder judiciário para levar a tribunal casos de corrupção; a falta de aplicação da lei; as demoras no sector da

justiça para processar as pessoas envolvidas em corrupção; uma ausência de legislação reguladora do conflito de interesses e da protecção de informadores; etc. Todos estes aspectos contribuíram para as sistemáticas baixas classificações que têm sido atribuídas a Moçambique em todas as avaliações de corrupção relevantes usadas a nível mundial: 2.8 (por 10) no Índice da Transparência Internacional; -0.57 (que fica abaixo do ponto zero de referência) no índice do Instituto de Controle da Corrupção do Banco Mundial; 64 (por 100) na pontuação sobre anti-corrupção e Estado de Direito do Índice de Integridade Pública.

Portanto, o controle e combate à corrupção em Moçambique é fraco.

O ESTÁGIO DO ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL NA MONITORIA E ADVOCACIA DA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

“...as organizações precisam de ter uma visão e missão claras, bem orientadas aos públicos/grupos a quem representam...”



O PAPEL DAS OSC NA MONITORIA E ADVOCACIA DA GOVERNAÇÃO: UMA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

A emergência de OSC relativamente autónomas foi impulsionada pelo novo contexto político multipartidário, introduzido pela Constituição de 1990 e pela Lei das Associações (lei 8/91, de 18 de Julho). Na sua maioria, as OSC cívico-políticas foram criadas nos anos 90. Alguns destes actores são plataformas ou redes temáticas que procuram abordar a crescente diversidade e complexidade dos assuntos sobre governação ou facilitar o diálogo com o Governo e outros actores do estado.

O processo de democratização estimulou a criação de novas organizações centradas em questões de governação e também criou espaço para intervenções dos cidadãos na tomada de decisões; planificação; implementação de políticas; exigência de responsabilidade; etc. Este novo cenário também estimulou a mudança do enfoque de algumas organizações nacionais (as criadas nos anos 80) e internacionais para assuntos de governação. Nessa altura, as organizações nacionais não estavam necessariamente envolvidas na monitoria e advocacia da governação. No entanto, outros factores como a forte captura de OSC por actores políticos; a forte dependência de recursos externos (a dependência dessas organizações por fundos externos, em muitos casos canalizados através de ONG internacionais, torna a sua acção difusa, desfocando, conseqüentemente, as linhas que definem as suas áreas de intervenção e, por conseguinte, a sua eficácia); a fraca capacidade técnica e uma tradição de participação voluntária; a fraca governação interna e sistemas de gestão medíocres; assim como o baixo nível de especialização e profissionalismo, reduzem a eficácia

destes actores nessas acções de monitoria e advocacia da governação.

Muitas OSC que proliferaram depois da nova Lei das Associações foram criadas principalmente por pessoas da classe média, com um grau académico relativamente elevado, funcionários públicos, e essencialmente indivíduos estabelecidos nos principais centros urbanos, como Maputo e outras capitais provinciais. Dadas as suas bases urbanas, estas OSC normalmente não representam um grupo social claro nas comunidades ou ao nível das bases. Não é surpreendente notar que, apesar das oportunidades que existem para participação na tomada de decisões, o papel das OSC é, ainda, fraco. Isto também favorece a relativa falta de prestação de contas do governo em alguns aspectos como o acesso à informação pública, e a uma espécie de abordagem mecânica sobre a participação da sociedade civil em fóruns como os Observatórios do Desenvolvimento e Conselhos Consultivos.

Porém, deve-se evitar atirar para o governo a culpa de todas as fraquezas das OSC, já que estas organizações também enfrentam sérias insuficiências que elas mesmas têm que resolver. Por exemplo, as fraquezas referentes à gestão e governação interna, e a tendência de se isolarem dos interesses dos públicos/grupos a quem representam, revelam, até certo ponto, passividade e falta de sentido de missão entre as OSC. Estas fraquezas impedem estes actores de tirarem proveito de algumas oportunidades, como por exemplo a relativa acessibilidade à informação.

Num contexto de fraca capacidade e dependência estrutural, as organizações locais precisam de parcerias e precisam de tirar proveito das oportunidades de desenvolvimento das capacidades que possam surgir de OSC nacionais ou internacionais, ou mesmo de actores governamentais como os doadores. Contudo, é importante assegurar que isto não seja feito à custa da perda da sua autonomia. Para evitar isso, as organizações precisam de ter uma visão e missão claras, bem orientadas aos públicos/grupos a quem representam, o que por sua vez só é possível com uma capacitação de base. Tirar proveito das oportunidades e recursos originados pela interacção com outros actores é um desafio que as OSC precisam de enfrentar para se tornarem actores relevantes na governação, para legitimarem as suas intervenções e se tornarem actores chave no processo democrático.

A CAPACIDADE DAS OSC CONTRIBUÍREM PARA A BOA GOVERNAÇÃO

As OSC Moçambicanas estão cada vez mais envolvidas em muitas iniciativas de governação, tais como monitorar a implementação de políticas, através dos Observatórios do Desenvolvimento aos níveis central e local, nas IPCC, e intervindo em áreas altamente especializadas como o ambiente. Contudo, estas organizações enfrentam limitações sérias de capacidades, tais como: escassez de recursos humanos (uma parte substancial das pessoas que trabalham com as OSC são voluntárias); fraca capacidade financeira (mais de 60% dos seus fundos vêm de doadores externos e apenas 9% dos seus fundos têm origem nas contribuições dos seus membros); fraca capacidade técnica (muitas organizações não sabem como desenhar um projecto); práticas de governação interna fracas (eleição dos órgãos internos, desequilíbrio de género em posições de gestão, etc.) e fraca ligação com os beneficiários. Além disso, de acordo com o Índice da Sociedade Civil (ISC), as intervenções das OSC moçambicanas têm sido ineficazes nas áreas

que promovem a boa governação, como a influenciar a política pública; a investigar o estado e empresas privadas, a responder aos interesses sociais, a empoderar os cidadãos e a responder às necessidades sociais. Isto é provavelmente o resultado das fracas capacidades internas acima mencionadas.

Os Observatórios de Desenvolvimento, IPCC e revisões conjuntas são fóruns potenciais para as OSC influenciarem as políticas, mas a contribuição da sociedade civil é ainda fraca. Mesmo quando as contribuições são vistas como consideráveis, são, ainda, prejudicadas pela baixa capacidade técnica das OSC e pela falta de um quadro legislativo vinculativo que assegure a incorporação das suas contribuições nas decisões políticas. Um deficiente conhecimento da legislação, bem como as fraquezas dos mecanismos de implementação da legislação, limitam a capacidade das OSC de exigirem prestação de contas ao Governo.

Em geral, embora *in crescendo*, a capacidade das OSC de contribuírem para uma boa governação é ainda fraca.

VISIBILIDADE DO ENVOLVIMENTO DAS OSC NA MONITORIA E ADVOCACIA DA GOVERNAÇÃO

A visibilidade pode ser influenciada por muitos factores, entre os quais a proximidade dos fóruns de tomada de decisão, como o Governo Central; a relevância de áreas de actividade; a proeminência das lideranças das organizações; a dimensão e importância do público-alvo; a publicidade e cobertura pelos meios de comunicação social. Além disso, algumas organizações podem ser visíveis por algumas das razões assinaladas acima, mesmo que a sua eficácia seja fraca.

De acordo com o censo das organizações não lucrativas, feito pelo Instituto Nacional de Estatística, 87% das OSC envolvidas em áreas relacionadas com a governação ou advocacia encontram-se nos níveis da comunidade e do distrito. Embora não seja conclusivo, isto pode sugerir que apenas 12% das OSC envolvidas na área de governação têm condições para ser visíveis para além da comunidade ou distritos onde estão inseridas.

Com excepção de algumas organizações como o G20 (considerado uma plataforma que representa as OSC aos níveis central e local) e as OSC que participam nas IPCC ao nível distrital, a visibilidade do envolvimento das OSC na monitoria e advocacia da governação é ainda baixa, e isto tem origem parcialmente na falha destas organizações em responder às necessidades e interesses sociais.

DIVERSIDADE DE ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS NA MONITORIA E ADVOCACIA DA GOVERNAÇÃO E DIVERSIDADE DE ASSUNTOS SOBRE GOVERNAÇÃO

Ao nível central, as redes, plataformas e organizações umbrella (organizações que agregam e prestam apoio a outras) são, de longe, os actores mais visíveis na monitoria e advocacia da governação, e tendem a ter mais oportunidades de diálogo com os actores do estado ou do governo. Há algumas organizações e plataformas/redes identificáveis que lidam com assuntos sobre governação, nomeadamente: políticas de redução da pobreza (através dos Observatórios da Pobreza/Desenvolvimento); processos eleitorais (Observatório Eleitoral); descentralização (Plataforma de Monitoria da Governação Local e Planeamento Participativo Distrital); género (Fórum Mulher e WLSA); HIV/SIDA (MONASO e RENSIIDA); Direitos Humanos (LDH) e

integridade pública/luta contra a corrupção (CIP). O ambiente está, também, a tornar-se num tema no topo da agenda, devido ao aquecimento global; exploração florestal e destruição das florestas moçambicanas; crise do petróleo e a questão dos biocombustíveis; etc. Nesta área, organizações como a Amigos da Floresta e a Justiça Ambiental desempenham um papel visível. Ao nível local, as associações (principalmente associações de agricultores), comités comunitários para gestão dos recursos naturais, e outros recursos comunitários estão, também, envolvidos na monitoria e advocacia da governação, principalmente através das IPCC, embora com impacto variável, pelas razões já mencionadas.

“A diversidade pode, também, ser uma forma de abordar adequadamente os interesses e necessidades sociais...”



Nas plataformas de diálogo e de consulta existentes, como os Observatórios do Desenvolvimento e as IPCC, pode haver uma considerável diversidade de formas organizacionais (ONG, associações e redes), de áreas políticas e nos assuntos tratados. Tomando como exemplo o Observatório de Desenvolvimento, o G20 tem pelo menos 24 organizações de vários tipos que cobrem muitas áreas de políticas do Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA II).

Todavia, o número de OSC e áreas de enfoque não significam necessariamente que estas organizações lidam com todas as áreas de governação relevantes, uma vez que as limitações de capacidades podem limitar a sua cobertura. A diversidade, por si, a menos que signifique representatividade de grupos sociais de interesse (aos níveis central e local) ou mais especialização e cobertura de áreas chave da governação, não assegura necessariamente a eficácia em termos de monitoria e advocacia da governação, mas serve como um bom ponto de partida para lidar com muitas áreas de governação ao mesmo tempo, tirando vantagem da especialização das diferentes OSC envolvidas em redes ou plataformas. A diversidade pode, também, ser uma forma de abordar adequadamente os interesses e necessidades sociais, se esta reflectir a intenção dos grupos sociais de fazer ouvir a sua voz nos círculos de tomada de decisões.

Em resumo, a diversidade de OSC intervindo em questões de governação é elevada, mas o impacto das suas intervenções no tratamento das necessidades e interesses sociais (de acordo com o ISC) é baixo. Assim, tomando em conta os vários elementos analisados, e apesar da complexidade de avaliar o elemento “diversidade”, para o interesse deste estudo, a diversidade das OSC envolvidas na monitoria e advocacia da governação e a diversidade de questões de governação tratadas pelas OSC são consideradas moderadas.

REDES E TRABALHO EM REDES

As redes são a forma cada vez mais proeminentes de implementação das políticas públicas e resultam da crescente complexidade social e especialização numa sociedade que clama por uma maior interdependência e coordenação entre muitos actores para alcançarem objectivos comuns.

Enquanto as OSC têm sérias lacunas de capacidade, as redes enfrentam um desafio específico adicional – estes devem combinar os objectivos, práticas e valores comuns no topo com os objectivos específicos das organizações individuais na base. A informação recolhida para este estudo revelou que não há uma integração explícita entre estes dois níveis e não há evidências de que as organizações membros conheçam a missão, valores e objectivos de toda a rede. A fraca coordenação dentro da rede e a ausência de uma visão holística podem afectar negativamente o seu desempenho e eficácia.

A criação de redes locais tem sido essencialmente o resultado de vários factores, nomeadamente: pedidos do Governo e doadores para reduzir o custo operacional da interacção com as OSC (canalizar recursos, definir políticas, intervir em sectores específicos ou áreas políticas etc.); a necessidade de união à volta de um objectivo comum para construir sinergias ou

assegurar representatividade e cobertura geográfica (por exemplo fazer campanha pela Lei da Terra [Campanha Terra], monitoria eleitoral [Observatório Eleitoral], questões de género [Fórum Mulher], HIV/SIDA [MONASO]); a necessidade de participar nos órgãos do Estado/Governo (e.g. fóruns locais que participam nos Conselhos Consultivos); e a necessidade de juntar esforços, capacidades e experiências para melhor monitorar a governação (e.g. a Iniciativa de Monitoria da Governação Local – AMODE, GMD, CIP, LDH).

O levantamento feito pelo Índice da Sociedade Civil revelou que apenas 22% das OSC eram membros de uma rede ou de alguma federação de organizações com uma ampla representação. Apesar desta baixa cobertura, 43% dos inquiridos no estudo reconheceram que as redes e federações desempenham um papel eficaz, enquanto apenas 18,5% consideraram o seu papel ineficaz. Apesar de apenas algumas OSC serem membros de redes nacionais e internacionais, a escassa informação disponível sobre o trabalho em rede sugere que esta forma inter-organizacional esteja a aumentar a sua importância na monitoria e advocacia da governação.

Tomando em consideração a tendência de crescimento do trabalho em rede e a elevada visibilidade de algumas redes, o trabalho em rede é considerado moderadamente fraco.

ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE A GOVERNAÇÃO

O direito de acesso à informação pública está consagrado na Constituição da República de Moçambique (artigo 48) e faz, também, parte da Lei dos Órgãos de Co-

municação Social (18/91, de 10 de Agosto). Contudo, não há regulamentos para aplicação deste direito e, em termos práticos, pode ser considerado inexistente.



Oficialmente, documentos importantes para a monitoria das actividades do governo, como os Planos e Orçamentos Anuais, bem como os seus relatórios de execução, são públicos. O Parecer do Tribunal Administrativo sobre a execução orçamental é também um documento público. Todavia, estes documentos apenas podem ser encontrados em circunstâncias particulares, como na Biblioteca da Assembleia, alguns deles através da Internet, e a maioria das organizações sem acesso directo a estas entidades ou facilidades têm dificuldades de obter estes documentos. O Tribunal Administrativo e a Inspeção Geral de Finanças realizam auditorias regulares às instituições do sector público, até ao nível distrital, mas esta informação não se encontra disponível ao nível central ou local.

A relativa abertura do Governo para interagir com a sociedade civil não é igualmente distribuída por todos os escalões dos serviços públicos. A impressão geral é de que esta abertura é mais aparente do que real e tende a expressar boas intenções, mais do que o desejo dos políticos de serem mais receptivos à participação da sociedade civil na governação. Este problema não afecta apenas ao poder Executivo; o Legislativo e o Judicial também têm os mesmos problemas.

Ironicamente, os processos semi-formais e paralelos, como as Revisões Conjuntas, contribuem para tornar disponível mais informação sobre governação. Nas Revisões Conjuntas, o Governo reporta sobre uma grande quantidade de questões da governação, numa forma mais detalhada do que quando reporta para o Parlamento. Além disso, a relativa alta capacidade técnica envolvida nestes processos contribui para produzir informação de elevada qualidade sobre muitas áreas de governação, tais como política económica; gestão financeira pública; administração pública; o sector de justiça; etc., que é divulgada depois de aprovado o Aide Mémoire pelo governo e doadores. Assim, o acesso à informação tende a ser um subproduto da economia política de dependência, ao invés de um produto da governação democrática.

Em suma, o acesso à informação sobre a governação é considerado fraco e a falta de legislação que regula esse acesso é uma falha que afecta consideravelmente o trabalho de monitoria e advocacia da governação.

Matriz Operacional do Quadro Lógico do MASC¹

Objectivo global (Impacto)	Indicador/Sub-indicadores	Situação de partida (Pontuação)	Metas	Meios de verificação	Pressupostos
Melhoramento da Governação e prestação de contas ao cidadão moçambicano	Até que ponto os sistemas políticos proporcionam oportunidades a todos os cidadãos para influenciarem políticas e práticas governamentais	Baixo	Mais participação e inclusão dos fóruns governamentais de concepção de políticas e de planificação	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios de observadores eleitorais independentes (ex. Carter Center, União Europeia, AWEPA, Observatório Eleitoral Mocambicano) Sondagens da opinião pública (ex. Afrobarometer) 	Manutenção da economia política actual
	1. Qualidade das eleições/processos de selecção a todos os níveis (incluindo processos de selecção para as IPPC)	Moderadamente baixo			
	2. Grau de participação dos votantes nas eleições (percentagem da população que vota)	Baixo			
	3. Até que ponto os programas nacionais de desenvolvimento são submetidos ao parlamento para aprovação	Fracó			
	4. Até que ponto as comissões parlamentares supervisionam a implementação dos programas de desenvolvimento nacionais	Fracó			
	5. Acesso à informação pelo público	Baixo			
6. Grau de influência das OSC nas políticas aos níveis municipal, regional e nacional	Moderadamente baixo				

¹Para a atribuição de pontuação na análise sobre os diferentes indicadores e sub-indicadores foram consideradas as seguintes categorias:

Ausente
Muito Baixo/Fracó
Baixo/Fracó
Moderadamente Baixo/Fracó
Moderado/Médio
Moderadamente Forte/Alto
Forte/Alto

Para uma explicação detalhada sobre o significado das diferentes categorias e metodologia utilizada para se chegar a elas, consulte o relatório completo do estudo.

Objectivo global (Impacto)	Indicadores/Sub-indicadores	Situação de partida (Pontuação)	Metas	Meios de verificação	Pressupostos
<p>Melhoramento da Governação e prestação de contas ao cidadão moçambicano (cont.)</p>	<p>Grau de transparência na alocação dos recursos públicos</p>	<p>Moderadamente baixo</p>	<p>Os sistemas públicos de planificação e orçamentação e gestão financeira dos pobres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aide memoires</i> de revisões conjuntas governo-doadores • Relatórios de grupos temáticos do PARPA • Relatórios Anuais da Pobreza, dos Observatórios de Pobreza/sociedade civil • Relatório do Estudo de Base • Relatórios da Unidade de Gestão/OSC • Relatórios do PEFA 	
	<p>1. Inclusividade/Abrangência da informação nos documentos orçamentais</p>	<p>Moderado</p>			
	<p>2. Disponibilidade de informação pública</p>	<p>Moderado</p>			
	<p>3. Transparência nas relações intergovernamentais (alocações orçamentais para unidades subnacionais [provincias, distritos, municípios])</p>	<p>Moderadamente baixo</p>			
	<p>4. Despesas do governo e dos doadores não incluídas em relatórios fiscais</p>	<p>Moderadamente baixo</p>			
	<p>Grau de equidade e responsividade na provisão de serviços básicos</p>	<p>Baixo</p>	<p>A provisão pública de serviços básicos é mais equitativa e inclusiva para todos os cidadãos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aide memoires</i> de revisões conjuntas governo-doadores • Relatórios de avaliação dos doadores • Relatórios de grupos temáticos do PARPA • Relatórios Anuais da Pobreza, dos Observatórios de Pobreza/sociedade civil • Relatório do Estudo de Base • Relatórios de revisão/avaliação de impacto • Relatórios da Unidade de Gestão/OSC • Sondagens da opinião pública (ex. <i>Afrabarometer</i>) 	
	<p>1. Acesso aos serviços básicos (educação, saúde, água/saneamento)</p>	<p>Moderado</p>			
	<p>2. Qualidade dos serviços básicos (educação e saúde)</p>	<p>Moderadamente baixo</p>			
	<p>3. Equidade – medida através da probabilidade de não manipulação no acesso à prestação de serviços (corrupção/pagamento de subornos)</p>	<p>Baixo</p>			
<p>4. Equidade como equilíbrio de género no acesso a serviços básicos ("indicador representativo": educação)</p>	<p>Baixo</p>				

Objectivo global (Impacto)	Indicadores/Sub-indicadores	Situação de partida (Pontuação)	Metas	Meios de Verificação	Pressupostos
Melhoramento da Governação e prestação de contas ao cidadão moçambicano (cont.)	Até que ponto a justiça é acessível	Muito baixo	Os cidadãos têm mais conhecimento dos seus direitos e têm mais acesso à justiça	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios anuais de pobreza dos OPI/OD/sociedade civil Pesquisas de opinião pública (ex. Afrobarometer) Relatórios de avaliação dos doadores Relatórios de revisão conjunta Relatórios de grupos temáticos do PARPA Relatório do Estudo de Base Relatórios de revisão/avaliação de impacto Relatórios da Unidade de Gestão/OSC Estatísticas oficiais do (e sobre o) sector de justiça 	<p>Manutenção da economia política actual;</p> <p>Implementação da lei da liberdade de informação</p>
	1. Cobertura territorial	Fraco			
	2. Acessibilidade dos custos judiciais	Fraco			
	3. Acessibilidade (acesso físico/proximidade)	Baixo			
	4. Acessibilidade dos mais pobres a assistência legal	Muito baixo			
	5. Eficácia de meios alternativos de resolução de conflitos	Baixo			
	6. Eficácia do sistema judicial (medida através de casos pendentes/demora na solução [alto significa uma baixa pontuação])	Baixo			
Até que ponto existem e funcionam mecanismos para assegurar a prestação de contas no uso dos recursos públicos	<ol style="list-style-type: none"> Eficácia das auditorias externas Qualidade do <i>procurement</i> Qualidade e pontualidade dos relatórios de execução orçamental Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais Âmbito, natureza e acompanhamento (<i>follow up</i>) dos relatórios de auditorias externas 	Moderadamente Fraco	O governo presta mais contas aos cidadãos sobre a gestão dos recursos públicos e tem melhores medidas para combater a corrupção	<ul style="list-style-type: none"> Aide <i>memories</i> de revisões conjuntas governo-doadores Medida agregada das pesquisas sobre governação e corrupção do GoM Sondagens da opinião pública (ex. Afrobarometer) Relatórios de avaliação dos doadores Relatórios de grupos temáticos do PARPA 	
		Moderado			
		Moderado			
		Moderadamente baixo			
		Moderadamente fraco			
		Muito fraco			

<p>Melhoramento da Governação e prestação de contas ao cidadão moçambicano (cont.)</p>	6. Escritúrio parlamentar sobre a Lei do Orçamento Anual	Moderadamente alto	<p>O governo presta contas aos cidadãos sobre a gestão dos recursos públicos e tem melhores medidas para combater a corrupção</p>	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios Anuais de Pobreza dos OP/OD /Sociedade Civil Relatórios da Unidade de Gestão/OSC Relatórios PEFA/Relatórios do risco fiduciário Aíde <i>memories</i> das revisões conjuntas governo-doadores Pesquisa do GOM sobre governação e corrupção Sondagens da opinião pública (ex. <i>Afrobarometer</i>) Relatórios de avaliação dos doadores Relatórios Anuais de Pobreza dos OP/OD/OSC Relatórios da Unidade de Gestão/OSCA 	<p>Pressupostos</p> <p>Prosseguimento da abertura actual do governo com respeito à sociedade civil</p> <p>Não alteração substancial das áreas de actuação das OSC, devido à disponibilidade de apoio para intervenções na área</p>
	7. Escritúrio parlamentar sobre Relatórios de Auditorias externas	Moderadamente fraco			
	8. Acesso à informação pelo público	1.1 (fraco)			
	<p>Combate à corrupção</p> <p>1. Adequação da legislação anti-corrupção</p> <p>2. Aplicação da lei</p> <p>3. Eficácia dos mecanismos anti-corrupção (ex. GCCC)</p> <p>4. Casos levados ao tribunal</p> <p>5. Acesso à informação pelo público</p>	<p>Fraco</p> <p>Moderadamente fraco</p> <p>Fraco</p> <p>Moderadamente fraco</p> <p>Ausente</p> <p>Fraco</p>			
<p>Propósito (Efeito)</p> <p>Fortalecimento e diversificação do envolvimento de OSC moçambicanas na monitoria e advocacia da governação</p>	<p>Indicadores (Sub-indicadores)</p> <p>Grau de capacidade das OSC c ontribuírem para a boa governação</p> <p>1. Nível de influência nas políticas públicas</p> <p>2. Escritúrio do estado e empresas privadas</p> <p>3. Responsividade a interesses sociais</p> <p>4. Empoderamento dos cidadãos</p> <p>5. Responsividade às necessidades sociais</p> <p>6. Capacidades individuais e organizacionais</p>	<p>Situação de partida (Pontuação)</p> <p>Fraco</p> <p>Fraco</p> <p>Muito fraco</p> <p>Baixo</p> <p>Muito fraco</p> <p>Baixo</p> <p>Muito fraco</p>	<p>Metas</p> <p>Os beneficiários das OSCs demonstram maior capacidade</p>	<p>Meios de verificação</p> <ul style="list-style-type: none"> Relatórios dos OP/OD/relatórios anuais da pobreza Relatórios de avaliação dos doadores Relatório do Estudo de Base Relatórios de Revisão/Avaliação de impacto Relatórios da Unidade de Gestão 	

	7. Nível de trabalho em rede	Moderadamente baixo					de governação
	Em que medida o envolvimento das OSC na monitoria e advocacia da governação é visível	Fraco					
	1. Existência de plataformas de diálogo/consulta que representam os actores da sociedade civil aos níveis local e nacional						
	2. Nível e qualidade da participação das OSC através de plataformas de consulta num misto de planificação, orçamentação e monitoria do governo	Moderado					
	3. Relações entre a sociedade civil e o estado (reconhecimento das OSC pelo estado)	Moderadamente baixo					
	4. Responsividade às necessidades sociais	Muito fraco					
	5. Responsividade aos interesses sociais	Baixo					

Propósito (efeito)	Indicadores/Sub-indicadores	Situação de partida (Pontuação)	Metas	Meios de verificação	Pressupostos
Fortalecimento e diversificação do envolvimento de OSC moçambicanas na monitoria e advocacia da governação (cont.)	Diversidade de OSC e envolvidas na monitoria e advocacia da governação e de questões de governação abordadas	Moderadamente baixo	Aumentada a variedade de OSCs que participam em iniciativas de governação e a variedade de actividades desenvolvidas pelas OSCs	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios dos OP/OD /relatórios anuais da pobreza Relatório do estudo de Base Relatórios de revisão/ avaliação de impacto Relatórios da Unidade de Gestão Índice da sociedade civil 	
	Variedade de OSC envolvidas na monitoria e advocacia da governação	Baixo			
	Variedade de OSC representadas em plataformas de diálogo/consulta (modelo organizacional)	Moderado			
	Variedade de áreas/questões políticas representadas na principal plataforma de diálogo/consulta	Moderado			
	Diversidade das questões de governação abordadas pelas OSC	Moderadamente baixo			

MASC

Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
C/O Austral-COWI Moçambique Lda.
Av. Xwame Nkrumah 27

Caixa Postal 4296

Maputo

Tel: 21 486 794

Cel.: 82 304 9946

Fax: 21 486 795

E-mail: masc@cowi.co.mz

Web: www.masc.org.mz

AGENTES FACILITADORES:**FORCOM**

Fórum Nacional de Rádios

Comunitárias

Av. Patrício Lumumba, n.370, R/C

Maputo

Tel: 82 456 9060

Fax: 21 328 260

E-mail: forcomoz@gmail.com

Web: www.forcomoz.org.mz

MAGARIRO

Associação para Desenvolvimento

Comunitário

Bairro 4 - Talhão 4A

Cidade de Chimolô, Manica

E-mail: office@magariro.org

E-mail2: magariro@reledata.mz

TEL 25 122 747

AMA

Associação Meio Ambiente

Av. 7 de Abril

Caixa Postal 518

Pemba, Cabo Delgado

Tel: 272 21581

E-mail: amapemba@reledata.mz

Em Nampula:

Tel: 82 657 4251

E-mail: vivaldim02000@yahoo.com.br



Juntos pela boa governação

