

O Papel das Organizações da Sociedade
Civil na Formulação de Políticas Públicas
em Moçambique: Caso do G20 e o Parpa II

Flavio Mulando

Conference Paper nº 25

**INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONOMICOS
(IESE)**

ARTIGO PARA APRESENTAÇÃO

**“DESAFIOS PARA INVESTIGAÇÃO DE CIENCIAS SOCIAIS EM
MOÇAMBIQUE”**

**TEMA: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA
FORMULAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE: CASO
DO G20 E O PARPA II.**

Elaborado por : FLÁVIO JOAQUIM. MULANDO

Contacto: **820519980**- flamulando@yahoo.com.br

Maputo, Setembro de 2007

INTRODUÇÃO

“O movimento da história depende da consciência que esse ou aquele grupo social tem acerca das possibilidades de acção e de luta que lhe são permitidas pelas condições objectivas dadas” Norberto Bobbio

A sociedade civil é um conceito que vêm sendo discutido nos meandros académicos. Desde Hobbes¹, Kant², Hegel³, Marx⁴ e Gramsci⁵ e outros que, evoluindo em contexto temporal, político e socio-económico, tentaram explicar as várias transformações, dinâmicas e rupturas que o conceito de sociedade civil tem sofrido. As várias percepções académicas reforçam a complexidade de entender o conceito de sociedade civil de uma forma uniforme e consensual.

Para os *jus naturalistas* a sociedade civil significava uma oposição a “sociedade natural⁶”, sendo no entanto, sinónimo de sociedade política, entendida como Estado (Bobbio et al, 2000a: 1206). Já para Hegel a sociedade civil constitui a intermedia entre a família e o Estado (ibid:1208). Enquanto que, para Marx a sociedade civil corresponde a esfera de relações económicas (ibid:1210). No entanto para Gramsci a sociedade civil é “uma categoria intermédia entre a base económica e as instituições políticas” (...) (Bobbio, 1982:17). Deste entendimento, pode se perceber que a sociedade civil é vista como um espaço distinto do Estado, família e mercado.

Para nosso estudo adoptaremos a concepção de Gramsci, em que a SC é concebida como um espaço social, distinto do Estado e de instituições políticas, de sector de negócios e acima de tudo existe uma concessão de fluxos de informações.

No caso de Moçambique, desde o período colonial até ao monopartidário que o conceito de sociedade civil foi estabelecido numa abordagem do tipo *top down* (uma

¹ Bobbio, Norberto (1982). O Conceito de Sociedade Civil, 2ª edição Graal, Rio de Janeiro.

² Veja a nota 17.

³ Veja a nota 17.

⁴ Veja a nota 17.

⁵ Veja a nota 17.

⁶ Sociedade Natural visto como o Estado pré-estatal com predominância de relações sociais reguladas por leis naturais.

criação de cima para baixo) o que *a priori* dificultou o surgimento de uma sociedade civil voltada para uma participação política, que pode-se exercer pressão e influenciar as políticas públicas, (Sogge, 1997).

Segundo Sogge (*ibid*) a relação Estado/sociedade civil sempre foi marcada pela natureza do exercício do poder político⁷ vigente, isto é, a influência da sociedade civil nas políticas públicas foi sempre posta a reboque dos constrangimentos e incentivos do sistema político vigente.

Ao abordarem a questão sobre a relação Estado/sociedade civil, Monteiro & José argumentam que “o surgimento de movimentos sociais ou organizações sociais foi sempre dificultado desde o regime colonial, posteriormente pelo regime político e o modelo de governação adoptado no pós independência, sendo caracterizado por um regime de partido único e por uma economia centralmente planificada” (1995:57).

Para os autores (*ibid*), “o Estado e o partido eram os únicos intervenientes de vulto na vida política, económica e social do País. Enquanto o Estado assumia o papel de interveniente directo na economia, o partido controlava e dirigia a participação associativa o que não estimulou muito o surgimento livre e espontâneo de iniciativas de auto Organização da Sociedade Civil (...)”.

No entanto, com as mudanças políticas/constitucionais da década de 80 que culminaram com a introdução da nova constituição de 1990 que veio a introduzir a democracia multipartidária e conseqüentemente abertura de maior espaço de participação política do cidadão na vida pública.

A democratização⁸ e liberalização que se seguiram a introdução da constituição de 1990 foram acompanhadas por uma proliferação de várias Organizações da Sociedade Civil (OSC) como diz Lundin (2002:117⁹), tanto em forma de associações, sociedades profissionais, grupos de desenvolvimento comunitário, ONG's e demais organizações da sociedade civil, relativamente aos períodos anteriores (colonial e pós

⁷ Veja Viera, Sérgio (1992)

⁸ Refere se a democracia multipartidária.

⁹ (...) constata-se que desde 1989 o país tem mostrado um crescente numero de associações sócios profissionais e não governamentais (ONGs).

independência - monopartidário) procurando um espaço de participação na vida pública.

A participação política¹⁰ das organizações da sociedade civil nos processos decisórios é visto por muitos autores como um condimento necessário e imprescindível para o fortalecimento de uma democracia participativa. Por sua vez Pedone afirma que as necessidades públicas induzem a participação da sociedade civil na formulação e implementação dos programas do Governo (1982: 10).

No entender de Baptista (2002:129) o conceito de participação é um elemento importante para governação de Moçambique, “ sendo entendido como a base da garantia para fazer crescer o sentido de propriedade colectivo nas acções governamentais. Esta autora vai mais longe afirmando que “um processo de governação participativo e envolvendo todos os interesses e forças sociais tem mais oportunidade de ser aceite como legitimo e assim de ter sucesso esperado, do que decisões impostas por um poder hierarquicamente mais alto que funciona isoladamente no seu topo, sem considerar o cidadão” (ibid)

Nesta perspectiva Kulipossa (1997:30), afirma que com a proliferação de várias OSC na década de 90, e “em muitos debates no seio da sociedade Moçambicana sobre a emergência destas organizações sociais em Moçambique, argumentam que estas criarão plataforma para melhor governação”.

É neste contexto, que verifica-se o surgimento de uma sociedade civil cada vez mais estruturada e organizada, relativamente ao período colonial e monopartidário. Consequentemente surge o G20 — uma plataforma da SC, congregando várias OSC que procuram reclamar um espaço cada vez mais aberto de participação política e serviu de interlocutor junto do Governo e Parceiros Internacionais, no processo de formulação do PARPA II (2006/09).

¹⁰ A participação política é um conceito a reter visto que atravessa varias vezes este estudo. Este conceito vulgarmente é entendido como sinonimo de variadas actividades como: o acto de votar, a militância num partido politico a participação em manifestações, a contribuição para uma agremiação politica, a discussão de acontecimentos políticos (Bobbio et al, 2000a:888). Para este estudo adoptarermos a concepção de participação politica ligada acontecimentos políticos que nos parece mais abrangente e que da enfoque a influencia da sociedade civil no processo decisório, isto é, um conjunto de actividades levadas acabo por organizações da sociedade civil a fim de influenciar as politicas públicas.

Na tentativa de estudar como as organizações da sociedade civil criarão uma plataforma para melhor governação por meio da participação política, optamos por um estudo de caso.

O estudo de caso que a dissertação sugere servira para ilustrar o exercício do papel da sociedade civil na formulação de políticas públicas em Moçambique, especificamente na formulação do PARPA II. A opção pela escolha do PARPA II deveu-se ao facto de, no processo de formulação do PARPA II, a sociedade civil encontrar-se mais organizada e informada relativamente ao PARPA I e a questão da participação ter sido bastante evidenciada pelo Governo, Parceiros Internacionais e a opinião pública.

Na optica do Governo o Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPAII) é documento de sucessão do PARPA I que conte a politica e a estratégia de redução da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009 (PARPA II/2006-2009).

O PARPA II constitui uma politica pública macro, orientada para o combate da pobreza absoluta e resulta de uma exigência como afirma (Cash e Sanchez, 2003:15) das instituições de Brettons Woods, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que surge no contexto da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HPIC), em que os países mais endividados e pobres do mundo teriam como condição para o acesso ao Programa de Financiamento para Redução da Pobreza a adopção de um Plano Estratégico para o Combate a Pobreza (PERP) (*ibid*).

Para Moçambique este documento (PERP) veio a inspirar o PARPA I e II e a “apropriação nacional” deste documento, por parte da sociedade moçambicana constitui um princípio básico e orientador no processo de formulação e condição para aceitação¹¹ do documento acima referido. E por sua vez, como forma de assegurar que documento seja da pertença dos moçambicanos ou a sua “apropriação nacional”, o seu processo de formulação exigiu a participação da SC (*ibid*).

¹¹ Pelos parceiros (BM e FMI)

Pelo facto de, o documento resultar de uma exigência como afirma Cash e Sanche (*ibid*), assim como, a participação da SC no processo da sua elaboração, leva-nos a questionar – Até ponto a participação da SC no processo da elaboração do PARPA II é vista pelo governo ao ponto de envolver a sociedade civil de forma efectiva?

Contudo o facto de, o documento resultar de uma exigência não retira a preocupação do Governo sobre a questão da pobreza. O Inquérito sobre Agregados Familiares (IAF) de 1996/07 cujo objectivo era de captar a dimensão e nível da pobreza em Moçambique veio a confirmar a preocupação do Governo em matéria de pobreza. E o IAF veio a dar lugar as linhas de acção da luta contra a pobreza em 1999 que culminaram com a elaboração de um Plano para a erradicação da pobreza absoluta em 2000 pelo governo, sem a participação da sociedade civil.

Metodologia de trabalho

Para esta dissertação recorreremos as técnicas análise de conteúdo e a entrevista.

A análise da literatura incidiu sobre obras de autores que procuram compreender o conceito da sociedade sociedade civil, discutir a utilidade do conceito de sociedade civil, as suas diversas percepções e o seu processo de evolução. Na tentativa de reflectir sobre uma possível “sociedade civil forte” para perspectivar uma possível sociedade civil forte para o contexto moçambicano, recorreremos as duas visões sobre uma sociedade civil forte (a neo liberal e a de Gramsci), na tentativa de trazer uma abordagem holística do conceito de sociedade civil.

Destes autores, o nosso interesse é obter uma percepção do conceito da sociedade civil mais próximo para a realidade moçambicana e compreender melhor este conceito.

A análise de documentos foi baseada em material existente que aborda a questão da participação da sociedade civil nos processos de elaboração dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP), ao nível dos países que adoptaram estes documentos como caso de Moçambique, e os que abordam sobre o Sistema de Planeamento Publico (SPP) em vigor, procurando analisar nestes documentos aspectos inerentes a componente da participação da SC e os seus possíveis constrangimentos e incentivos.

A recolha de informações relevantes para o estudo por meio de entrevistas abertas e sua posterior interpretação e análise, tomando em conta o nosso referencial teórico, as hipóteses e as questões de pesquisa, levou nos a situar o processo de recolha das informações a dois grupos de actores, ao Governo (técnicos do MPD) e a Sociedade Civil (secretariado do G20 e os representantes de OSC), sendo assim, dividimos este processo em duas fases.

A primeira fase da recolha e tratamento dos dados empíricos, decorreu entre Outubro a Dezembro de 2006. Com o primeiro grupo, o Governo pretendíamos obter informações relacionadas com o processo de formulação de políticas públicas em Moçambique, procurando entender os percursos do processo de planeamento público, a articulação dos seus respectivos instrumentos de política dentro do SPP, captar os mecanismos institucionais e legais de participação existentes dentro da lógica do SPP e de política; captar as percepções do governo sobre a importância do papel da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas e especificamente no PARPA II e até que ponto esta foi efectiva.

No total, neste grupo do Governo foram realizadas 9 entrevistas. Deste grupo entrevistamos técnicos do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), ligados a Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política (DNEAP), a Direcção de Planificação e Estudos Populacionais e o Secretariado Técnico unidade que coordenou o ciclo de consultas com as OSC.

Com o segundo grupo, a SC por meio do G20, procuramos obter informações junto do secretariado do G20 e com alguns membros que fizeram parte dos grupos temáticos e de trabalho vindos de diversas OSC que compõem o G20.

A informação recolhida incidia sobre a génese do G20 e seus mecanismos de actuação; as percepções sobre o seu papel no processo de formulação de políticas públicas em Moçambique (constrangimentos e incentivos), especificamente no PARPA II; os interesses que defendem, suas fontes de legitimidade e a sua representatividade; a sua base financeira e a capacidade técnica, face aos processos de formulação de políticas públicas e a sua participação no PARPA II.

Objectivos do estudo

- De um modo *geral*, o trabalho procura reflectir sobre o papel das organizações da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas em Moçambique.

De um modo *especifico*:

- Identificar factores de constrangimento e de incentivo para o Governo e as OSC no processo de elaboração do PARPA II (2006/09).
- Compreender melhor a ligação existente entre as OSC e os grupos alvos que estas representam.
- Captar a percepção que o Governo tem da importância das OSC no processo de elaboração do PARPA II (2006/09).

Hipóteses do estudo:

- A percepção do Governo e a importância que esta atribui ao papel das OSC no processo de elaboração do PARPA II (2006/09) fortalece o seu papel.
- A existência de mecanismos no seio das OSC que garantem a capacidade técnica, legitimidade ou credibilidade, recursos financeiros e representatividade fortalecem o seu papel no processo de formulação de políticas públicas.
- A existência de um quadro legal e institucional de participação atractiva aos olhos das OSC facilitara o seu papel no processo de formulação de políticas públicas.

Questões de pesquisa:

- Até que ponto a natureza das OSC afecta o seu papel no processo de formulação políticas públicas?
- Até que ponto o quadro institucional e legal existente afecta o papel das OSC no processo de formulação de políticas públicas?
- Em que medida a percepção do governo e a vontade de envolver as OSC afecta o seu papel na formulação de políticas públicas?

Quadro teórico

Para melhor compreensão deste estudo usamos como nosso comando teórico, a teoria Sistémica que focaliza de que o todo organizado é maior do que as partes independentes. Segundo Chiavenato (1979:275), esta surge fundamentalmente na década de 50, com o biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy (1968¹²).

A teoria sistémica afigura-se importante para este trabalho porque permite-nos visualizar a relação Governo/OSC numa perspectiva sistémica, olhando para as OSC como o ambiente onde actua a organização (Governo) como um sistema aberto. Visto que os sistemas abertos não podem operar fora de um meio específico (ambiente), isto é, os sistemas existem em um meio e são por ele influenciados ou condicionados vice-versa, toma-se o ambiente como o conjunto de todos objectos que dentro de um certo limite específico, possam ter influencia sobre a operação do sistema (Bertalanffy, 1968¹³) citado por (Chiavenato, *ibid*:280).

Segundo Barrien (1968¹⁴) citado por Chiavenato (*ibid*:277) os sistemas abertos têm como característica a predominância de um processo de intercâmbio com o seu ambiente. As funções do sistema são dependentes da sua estrutura.

Para Khandwalla (1977¹⁵) citado por Chiavenato (*ibid*:280) o conjunto de elementos interdependentes e interagentes formam um todo organizado e cujo resultado é maior do que o resultado (output) que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente.

Schein (1965¹⁶) citado por Chiavenato (*ibid*:300), ressalta que a organização deve ser considerada como um sistema aberto, em constante interacção com o meio, recebendo energia e informações e transformado – as convertendo em produtos e serviços que são exportados para o meio e o funcionamento de determinada organização não pode ser compreendido sem a consideração explicita das demandas e limitações impostas pelo meio.

¹² Ludwig, Von Bertalanffy (1968), *General Systems Theory*. Geoge Brasilier, Nova York.

¹³ Veja nota 1

¹⁴ Barrien F. K (1968), *General and Social System*. Rutgers University Press, New Jersey.

¹⁵ Khandadwalla, Pradip N. (1977), *The Design of Organizations*, Harcout Brace Jovanovich, Inc. Nova York.

¹⁶ Veja a nota 4.

O sistema é visto como “um conjunto de objectos unidos por alguma forma de interacção ou interdependência. (...) e qualquer conjunto de partes unidas entre si pode ser considerado um sistema, desde que as relações entre as partes e o comportamento do todo sejam o foco de atenção” (Chiavenato, *ibid*:280).

A entrada de informações ou fluxos de energia para o sistema constitui um elemento indispensável para o arranque e funcionamento do sistema. A capacidade do sistema em processar, mecanismo de conversão das informações vai determinar o resultado do sistema que é a finalidade para qual se reuniram elementos e relações do sistema. Por sua vez a retroacção constitui o mecanismo para avaliar o desempenho do processo, baseando-se numa comparação entre a entrada e a saída. Por ultimo, o ambiente é o meio em que envolve o sistema externamente, de tal modo que existe uma interacção entre o ambiente e o sistema, onde o ambiente influencia o sistema e vice-versa (Optner, 1971¹⁷) citado por (Chiavenato, *ibid*: 285 e 286).

Organização do trabalho

Este trabalho tem como estrutura, uma introdução; três capítulos; considerações finais (conclusão e recomendações). Na introdução apresentamos o contexto em que se enquadra o estudo; a problemática; a metodologia usada para o estudo; os objectivos; hipóteses e as questões de pesquisa que orientaram o nosso trabalho.

No primeiro capítulo, fazemos uma abordagem conceptual de uma sociedade civil forte. Para tal fazemos recurso a visão dos neo-liberais e de Gramsci sobre uma Sociedade Civil forte, na tentativa de melhor perspectivar uma possível Sociedade Civil “forte”, dentro do contexto Moçambicano.

No segundo capítulo, privilegiamos uma abordagem mais descritiva procurando analisar a questão de “participação ou influência” das OSC no processo de formulação de políticas públicas. E que medida o actual SPP enquadra a componente de participação da SC, dando maior ênfase ao processo de elaboração do PARPA II (2006/09).

¹⁷ Veja a nota 9.

No terceiro capítulo, reservamos a continuação do estudo de caso, onde procuramos estudar uma questão específica de formulação de uma política pública. Para tal optamos pelo processo de formulação do PARPA II (2006/09), por esta ser uma política pública macro em que a questão de participação das OSC foi “evidenciada” tanto pelo Governo e os Parceiros Internacionais.

Neste estudo de caso procuramos captar e evidenciar o papel das OSC no processo de formulação de políticas públicas, especificamente a sua participação no processo de elaboração do PARPA II (2006/09) seus possíveis incentivos e constrangimentos.

CAPITULO I

1. A visão neo-liberal e de António Gramsci de uma “Sociedade Civil” forte

1.1 Visão neo-liberal

A visão neo-liberal da “Sociedade Civil” e de Gramsci marcou profundamente as tendências de debate em torno da problemática de uma sociedade civil forte.

Para a tradição neo-liberal “o Estado e a sociedade civil constituem pólos contrários no sentido de que uma sociedade civil forte só pode existir em conjunto com um Estado fraco¹⁸, nunca com um estado forte¹⁹” (Abrahamsson e Nilson, 1998a:94). Nesta perspectiva a SC é vista como complementar da empresa privada (Sogge, 1997:45).

Assim sendo, no “contexto ocidental, o conceito da “SC” é histórica e funcionalmente ligado ao crescimento de forças de mercado e do sistema político (...)” (Abrahamsson e Nilson, 1995b:178/9²⁰) citado por (Kulipossa, 1997:13).

Nesta perspectiva neo-liberal, também, Polanyi (1957²¹) citado por Abrahamsson e Nilson (1998a:103) entende que, o surgimento dos “movimentos sociais na Europa, resultaram da criação da economia de mercado (...), vista numa relação dinâmica entre a luta para a criação de um sistema de economia de mercado, por um lado e por outro lado, os movimentos sociais que surgiram para defender as populações e a própria sociedade dos males do mercado livre”.

Portanto, a “SC” é vista como um “instrumento” amortecedor contra os efeitos negativos da economia de mercado (Kulipossa, 1997:13). No entanto, para Kulipossa

¹⁸ Estado fraco equipara-se a um Estado mínimo (Um Estado mais regulador do que interventivo na vida económica e social).

¹⁹ Estado forte (bastante interventivo na vida económica e social) surge como o oposto do Estado fraco.

Um Estado forte pode ser entendido como um estado “capaz de assegurar uma administração cívica funcional e eficaz, prover os serviços básicos ao cidadão, protege-lo e aos seus interesses, incluindo a sua, regulamentar a vida social e económica no País e acima de tudo, criar condições para que a população vulnerável possa ser reduzida cada vez” Lundin, Iraê (2002). Uma Análise dos Espaços Sociais que Moçambique Abriu para Colher a Paz IN: Mazula, Brazão (2002:128). Moçambique 10 anos de paz, editor CEDE, Maputo.

²⁰ ABRAHAMSSON, Hans e NILSON, Anders (1995). Mozambique The Troubled Transition from Socialist Construction to Free Market Capitalism, Zed Book, London and New Jersey.

²¹ Polanyi, Karl (1957). The Great Transformation, Beacon Press, Boston.

a “SC “é composta por organizações conscientemente organizadas, cujo objectivo é fazer exigências e influenciar as políticas Governamentais” (*ibid*).

Concordando com Abrahamsson e Nilson (*ibid*:95, que a questão da sociedade civil é crucial para todas tentativas futuras de desenvolvimento no terceiro mundo e particularmente num contexto em que a participação política das organizações da sociedade civil nos processos decisores encontra-se numa fase embrionária e de aperfeiçoamento que exigisse cada vez mais reforço de solidificar a relação Estado/SC, mas para tal a necessidade dum conceito útil e consensual (da realidade moçambicana) da SC torna se incontornável.

Nesta tentativa de construir e solidificar a relação Estado/SC, a visão neo-liberal entende que, o Estado minimalista “é o parceiro ideal da SC e uma política com o objectivo de enfraquecer o Estado deve, por conseguinte, concentrar-se em fortalecer a sociedade civil” (Abrahamsson e Nilson, *ibid*:95).

A ideia central ou o pressuposto do pensamento acima exposto, reside no facto de, “quanto menos responsabilidade o Estado tiver, maior poderá ser a responsabilidade da Sociedade Civil” (*ibid*:95).

No entanto, se uma SC forte, somente pode existir com o enfraquecimento de um Estado e quanto menos responsabilidades este (Estado) tiver, maior poderá ser a sua responsabilidade no entender dos neo liberais, a questão que nos ressalta consiste em – Compreender de que modo enfraquecer o Estado e em consequência fortificar a sociedade civil, particularmente nos países do terceiro mundo na visão neo liberal?

Quando se refere sobre o aumento ou crescimento de OSC ou ONG’s nos Países do terceiro Mundo, a argumentação neo-liberal vê como sendo um avanço para o desenvolvimento da SC, vista como a soma de organizações não governamentais (Abrahamsson e Nilson, *ibid*:95).

Para reforçar a perspectiva neo liberal buscamos a concepção de Fowler (1992:3²²) citado por Kulipossa (*ibid*:13), em que a SC no contexto da democracia ocidental, é vista em três dimensões:

“Uma base material explorada pelas relações sociais económicas capitalistas legalmente edificadas;

Um leque de organizações e instituições localizadas entre a família e o Estado que procura transacções de mercado e os interesses de grupo através das suas acções voluntárias;

E uma ideologia baseada na inviolabilidade dos direitos individuais e das normas da lei”.

Portanto, pode se reter que as ideias ou percepções da SC no contexto ocidental (neo liberal) são unânimes de que as relações económicas capitalistas estão ligadas a emergência de um leque de OSC, e que estas organizações são distintas do Estado, da família e do mercado.

1.2. A visão Marxista ou de António Gramsci

Na visão Gramsciana, a “SC” forte é, pelo contrário ”interpretada como a base necessária para a legitimidade do Estado, isto é, um Estado forte e legítimo supõe uma sociedade civil forte” (Abrahamsson e Nilson, *ibid*:94).

A visão Gramsciana cresceu na década de 80 como resultado das fraquezas nas políticas neo-liberais que foram aumentando (Abrahamsson e Nilson, *ibid*:94).

A argumentação Gramsciana é de inspiração Marxista, onde o Estado é visto como um organismo de poder de classe, em que o Estado deixa de ter uma vida autónoma no exercício do poder económico e político na sociedade, mas representando em cada situação, o interesse de classe ou de alianças das classes que de momento, ocupa uma posição dominante na sociedade (Abrahamsson e Nilson, *ibid*:95).

Segundo Abrahamsson e Nilson (*Ibid*:101), a visão Gramsciana da sociedade civil da uma imagem mais complexa do conceito da SC, não bastando a soma de organizações não governamentais (ONG). A sociedade civil para este autor, esta associada a ideias

²² FOWLER, Alan (1992). Non-Governmental Organizations as Agents of Democratizations, (SL).

e ideologias que permitem analisar e formular necessidades, bem como o conteúdo de exigências, que surgem dentro de um movimento social²³.

Portanto é consensual tanto para, a visão neo-liberal e a de Gramsci que o conceito de sociedade civil esta ligada historicamente ao surgimento e fortalecimento da economia de mercado. E sendo que para os neo-liberais o Estado fraco, entendido como um Estado minimalista é a condição básica para o surgimento de uma “SC” forte e para Gramsci um Estado forte é uma condição para uma sociedade civil forte e vice-versa.

Assim sendo, para a visão dos neo-liberal a sociedade civil forte é vista como um parceiro ideal para o Estado minimalista no sentido de que esta passa assumir maior responsabilidade, isto é, com a redução das áreas (sociais) de intervenção por parte do Estado, somente resta a SC forte complementar ou desempenhar o antigo papel do Estado e também como um mecanismo de exigências ou pressão aos males da economia de mercado.

Enquanto que no entendimento que se pode tirar do Gramsci sobre uma sociedade civil forte é vista como uma classe dominante (grupo de elite) na sociedade em geral e capaz de influenciar as políticas Governamentais, porque esta resulta dos “jogos de interesses” das classes dominantes (o Estado e a SC) na sociedade.

E fazendo fé ao pensamento Marxista, em que o “jogo” politico na visão Gramsciana é traduzido por um interesse ou alianças das classes com uma posição dominante na sociedade, já que o Estado (deixa de ter uma vida autónoma no exercício de poder) é visto como um organismo de poder de classe, portanto, a SC forte surge como condição para um Estado forte, isto é, a uma necessidade de consenso entre o Estado e a sociedade civil (Estado e sociedade civil constituem classes distintas).

No entanto, estendendo as duas visões (de Gramsci e a neo liberal) para o contexto Moçambicano, arriscamos a assumir que a ideia de sociedade civil forte não nos

²³ Movimento Social entendido como uma organização com uma estrutura identificável com a finalidade de agrupar membros em vista de defesa, exigências ou promoção de certos objectivos de carácter meramente social., adaptado de Guy Rocher (1989:115). MUDANÇA SOCIAL E ACÇÃO HISTORICA, Editora presença, Lisboa.

parece ajustar-se ou encaixar-se nas duas visões acima descrita, na sua forma “pura”, dado que o surgimento ou implantação da economia de mercado constituir ainda um fenómeno recente, incipiente e em continuo fortalecimento, num processo de expansão e associado ainda a fraca capacidade de acumulação de um determinado “grupo dominante” como afirma Lundin (2000²⁴), ainda constituir também uma miragem.

Nesta perspectiva arriscamos a assumir que uma sociedade civil forte no entender de Gramsci para o contexto moçambicano constituir uma miragem ou ainda encontrar-se na sua fase embrionária e ainda aliado a fraqueza do estado moçambicano, entendemos que a relação Estado/sociedade civil na concepção de Gramsci para realidade moçambicana ainda inexistente.

E para reforçar o pensamento ou posição acima recorremos Abrahamsson e Nilsson (1998:106), na sua concepção de que enquanto a economia moçambicana continuar dominada por princípios extra económicos e conservar actividades económicas informais, dificilmente vai aparecer uma sociedade civil moderna de carácter ocidental.

Nesta perspectiva, Ludim afirma que:

“ O processo de repensar o Estado e delinear reformas para sua reestruturação visava criar maior inclusividade no processo de governação em Moçambique, indicando a aceitação e valorização de todos mundos e ideias no universo nacional pluralista e complexo, do mudo rural e urbano, da tradição e da modernidade. Visava ainda integrar mais e melhor o território nacional, deixando menos parte fora da administração territorial²⁵” (2002:102).

Por conseguinte, entendemos que o processo decisório em Moçambique ainda conservar alguns mecanismos centralizadores e “elitistas” do anterior modelo de

²⁴ Revista mensal n 7 de Janeiro de 2000 publicado pelo Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (CEEI).

²⁵ Uma característica do Estado fraco, comum em África, é a não cobertura de todo território nacional em termos de presença político administrativa, prestação de serviços à população nas áreas de saúde e educação, protecção do território e dos indivíduos, das fronteiras, etc. (Batista-Ludi 2001:26-29).

Governança, baseado no mono partidarismo e ainda numa planificação bastante centralizada estes constrangimentos podem constituir um entrave para o “jogo de influência” as políticas Governamentais. Ao abordarem este assunto Tibana e Hogges (2005:89) entendem que apesar de existirem tendências de descentralização ainda existir significativamente um grau elevado de centralização do sistema governamental.

Sendo assim, a procura de uma sociedade civil eminentemente forte, deve ser encontrado na conjugação das formas de organização de carácter “tradicional” (não pretendemos com este trabalho discutir e aprofundar a questão relacionado com as formas de organização de carácter “tradicional”) e o “moderno”, isto é, procurar nas formas de organização genuinamente moçambicanas ou nas formas próprias de organização das comunidades locais e conjugar as novas formas de organização de carácter moderno (ocidental).

CAPITULO II

2. FORMULAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS: e a questão da Participação.

A legitimidade do governo (poder político) na formulação de políticas é lhe dado por meio do sufrágio eleitoral em que o cidadão é levado a eleger o seu representante e consequentemente, as suas políticas governamentais.

No entanto, não basta reduzir o processo de formulação de políticas a um único actor (o Governo) ou tornar este processo “exclusivista” ou “elitista”, porque “o sucesso das políticas requer necessariamente que se tomem em conta os pontos de vista das organizações da sociedade civil, representando todas as esferas da vida (...)” (Cash e Sanchez, 2003:5)

Assim para, Lasswell (1984²⁶) citado por Pedone (1982:22), entende por uma política pública quem ganha o quê, como e quando. Assim sendo, a política pública para este autor é vista como um plano de acção orientado para um certo objectivo, metas preestabelecidas e um alvo concreto.

Nesta perspectiva, a formulação de políticas públicas²⁷ constitui um sub-processo integrado no processo de políticas públicas²⁸ e nenhum dos elementos (entrada dos assuntos na agenda política, formulação, decisão, implementação e avaliação/monitoria) do processo é independente dos outros e menos ainda independente do ambiente da cultura política²⁹ e dos grupos ao redor da política (Pedone, 1982:6).

Para Pedone (*ibid*), o sub processo de formulação de políticas públicas não é independente da forma como decorre captação e entrada de alguns assuntos na agenda política e o seu processo de tomada de decisão e assim como o contexto político, económico e social das praticas políticas, e dos grupos que possam influenciar ou são afectados pela política.

²⁶ Lasswell, Harlod (1984). Política: quem ganha o quê, quando, como. (Trad. De Marco Aurelio Chaudon), Brasília, Editora da UnB.

²⁷ Entende-se por formulação de políticas públicas a elaboração de políticas no executivo.

²⁸ Segundo este autor o processo de políticas públicas é constituído por formação de assuntos públicos e de políticas públicas; formulação de políticas públicas; processo decisório, implementação das políticas e avaliação.

²⁹ Praticas culturais dos políticos e dos cidadãos e o relacionados com a vivência da democracia.

Fazendo fê, a afirmação acima de Pedone de que o contexto político, económico e social onde decorre o processo de formulação de políticas públicas, e a capacidade dos grupos que possam influenciar este processo e são afectados aparecem como factores “fortemente” condicionadores da natureza do processo, isto é, quanto mais “aberto ou fechado” for o sistema político e a fraca ou forte capacidade (técnica e financeira) dos grupos ao redor da política maior ou menor a possibilidade de influenciar as políticas públicas ou governamentais.

Para Monteiro (1982:8) a política pública é um curso de acção conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim. E para este autor se equipara uma política pública a uma política governamental.

Tanto Pedone, Monteiro como Lasswell, o conceito de política pública é sinonimo de um plano de acção orientado para um certo objectivo.

Para este estudo o conceito de política pública será entendido como um plano de acção proveniente de um entidade pública com vista a solucionar um determinado problema num horizonte temporal e metas preestabelecidas.

2.1 Sistema de Planificação Pública (SPP) em Moçambique

Dentro da lógica do SPP, a política pública é vista como um conjunto de directivas aprovadas pelo governo, com vista a orientar acção pública ou privada obedecendo a um carácter imperativo e com impacto na sociedade.

O SSP é orientado por um conjunto de instrumentos de políticas como: o Programa Quinquenal do Governo (PQG); Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA); Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP); Planos Estratégicos Sectoriais e Provinciais; Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE)³⁰.

³⁰ Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) (2006). Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta PARPA II (2006/09), Maputo, Pag.5.

Olhando para a lógica ou estrutura do sistema, a articulação³¹ dos instrumentos de planificação constitui um pressuposto básico para a harmonização e bom funcionamento do sistema, visto que, os objectivos que as políticas de médio e longo prazo pretendem alcançar são operacionalizados através de dois documentos importantes: o PES e o OE.

Obviamente, a capacidade de integração dos objectivos, metas e acções das políticas de médio e longo prazo nos instrumentos de operacionalidade de curto prazo constitui o momento e o aspecto crucial para a materialização dos propósitos do sistema.

A questão que levantamos neste todo é — Como articular os propósitos dos planos de desenvolvimento ao nível local (provincial e distrital) e as políticas sectoriais traçadas ao nível central?

2.4. O processo de elaboração e a visão do Governo sobre a questão da participação da Sociedade Civil no PARPA II (2006/9)

De acordo com o documento³² o PARPA II foi concebido como um documento de sucessão do PARPA I (2001 a 2005), com o objectivo de reduzir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009 e segundo documento acima a pobreza em Moçambique coloca um desafio tanto para o Estado e a sociedade civil que exige a necessidade de complementaridade entre os diversos actores e sendo visto como um aspecto para a eficácia e eficiência do PARPA II.

Segundo o mesmo documento acima aludido o Governo reserva a questão da participação da sociedade civil e releva a contribuição no processo de elaboração PARPA, tomando em conta os seus pontos de vista.

O documento elaborado pelo governo, não deixa claro em que medida a participação da sociedade civil foi vista sob ponto de vista legal e institucional, indicando os momentos de intervenção da sociedade civil e a que nível esta participação da

³¹ Veja TIBANA e Hodjes (2002), Economia política do Orçamento em Moçambique (SL).

³² Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) (2006). PLANO DE ACÇÃO PARA REDUÇÃO DA POBREZA (PARPA) (2006-09), Maputo

sociedade civil devia se desenvolver ou situar, apenas limitando se avaliar a participação da sociedade civil como sendo fraca na primeira fase.

No entanto, esta falta de “rostro” do conceito de participação por parte do Governo/sociedade civil deixa -nos espaços para inquietação e questionamento do tipo – O que a governo e a SC entendiam por participação e a que nível a participação da sociedade civil devia se situar? E se esta participação, apenas não se reservava a uma mera “retórica” do governo? A ponto de permitir uma avaliação no sentido de esta (participação) foi efectiva ou não.

Para elaboração do PARPA II foi desenvolvido um mecanismo para realização de consultas substancias entre o Governo, a sociedade civil e os Parceiros Internacionais. Um dos mecanismos usados foi a criação de grupos de trabalho e temáticos, onde o conteúdo do PARPA II foi discutido.

Conforme o documento, na fase preparatória os vários actores (o Governo, sociedade civil, Parceiros Internacionais) envolvidos no processo, sob liderança do Governo (DNPO), realizaram varias actividades que culminaram com a “ Proposta para a organização do processo de preparação do PARPAII” a 13 de Maio.

Esta reunião com os parceiros da revisão conjunta a 13 de Maio, tinha como objectivo preparar o PARPA II até ao fim de 2005, assegurando a participação alargada de todos parceiros.

O facto de os grupos de trabalhos serem assistidos pelo Secretariado Técnico (ST) e os *focais points*, construírem elementos vindos do ST, denuncia a preponderância do Governo relativamente a SC no processo de formulação, o que de certa forma pode ter afectado a influencia da SC.

Segundo o documento mencionado, o Governo e sociedade civil reuniram-se em varias sessões para lidar com certos assuntos e intercambiar certas opiniões sem presença de parceiros internacionais, numa tentativa de garantir que o documento seja de “propriedade dos Moçambicanos” ou a “apropriação” do processo pelos nacionais.

Neste processo verificou-se uma certa preocupação do Governo, na tentativa de que este processo seja dirigido por este actor e que este estivesse em concordância com as suas prioridades para as políticas governamentais nos próximos 4^a anos no âmbito do alívio à pobreza³³.

Portanto, a ideia prevalecente de garantir que as prioridades das políticas governamentais, assentes no PQG, constituir um aspecto imprescindível por parte do Governo nos debates em torno da formulação do PARPA II. Tomando em conta que o PQG, também focaliza a questão da pobreza como um aspecto crucial para o desenvolvimento do País. Ressalta-nos a preocupação de perceber se a posição do Governo relativamente a formulação do documento acima mencionado, não estava centrada em defender os pontos em concordância com as políticas Governamentais plasmados no PQG, na tentativa de que o documento final reflectisse políticas, concordantes e não alternativas com maior contribuição da SC.

Conforme o documento, participação da sociedade civil foi vista na primeira fase como pouco efectiva relativamente a segunda fase que culminou com o terceiro observatório a 4 de Agosto de 2005. A sociedade civil acabou por optar num processo paralelo, organizando um seminário com vista a produzir contribuições mais substanciais como forma a colmatar a fraca participação nesta primeira fase³⁴.

.Segundo o nosso entrevistado³⁵, o processo de participação da sociedade civil na elaboração do PARPAII, foi de carácter “informal” no sentido de, prevalecer ainda a ausência de um quadro de participação legal, em que os actores da sociedade civil são envolvidos na concepção das agendas de consultas, critérios e regras de participação previamente estabelecidos.

Por um lado estes constrangimentos podem afectar tanto o próprio envolvimento das organizações da sociedade civil no processo de elaboração e a forma como estes percebem a vontade do Governo em envolver estes actores.

³³ Veja a nota 50.

³⁴ Veja a nota 26.

³⁵ Funcionário do Ministério de Planificação e Desenvolvimento, fazendo parte do Secretariado Técnico, entrevistado no dia 06/11/06.

Segundo a outra entrevistada³⁶, a participação da sociedade civil não foi muito activa ou regular em todos assuntos, tendo-se destacado na componente ligadas ao Género, HIV-SIDA. Por sua vez, o processo exigia uma certa concentração por parte dos técnicos afectos, o que por vezes era prejudicada pelo seu volume de trabalho (destes técnicos), por outro lado, estes tinham que atender trabalhos ligados ao seu posto de trabalho no Ministério e ao mesmo tempo lidar com o processo de elaboração do PARPA e também associado a falta de recursos financeiros para cobrir as despesas inerentes ao processo dificultaram a efectividade deste processo.

No entender da entrevistada acima, este constrangimento de carácter institucional de certa forma afectou o processo de entrega dos técnicos que estavam ligados a este processo.

De acordo com o entrevistado³⁷, a ausência de expectativas relativamente a organizações da sociedade civil, ao seu provável grau de contribuição e a fraca capacidade técnica (falta de quadros qualificados disponíveis) da sociedade civil verificada no processo de elaboração do PARPA II, de certa forma dificultou o envolvimento e nível de participação.

Segundo o mesmo entrevistado a participação das organizações da sociedade civil (OSC) resulta de uma “insistência dos doadores” o que por um lado é visto com olhos de “desconfiança” por parte do Governo, uma vez que as OSC, participantes neste processo depende em grande medida de apoio financeiro vindo de doadores e o receio do Governo, resulta no facto de questionar-se — que até que ponto as OSC, não estão ao serviço dos doadores ou as suas opiniões ou contribuições não reflectem as aspirações dos Doadores.

Este ambiente de “desconfiança mutua” que cerca a relação SC/Governo resulta pelo facto de a participação da sociedade civil (SC) no processo de elaboração do PARPA II resultar de uma “exigência” dos Parceiros, o que a priori põem em duvida a

³⁶Funcionária do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) pertencente ao grupo temático de Género, entrevistada no dia 06/10/06

³⁷Veja a nota 55.

percepção da SC se a participação aos olhos do Governo não constitui apenas uma mera “retórica” ou um acto de legitimação.

E por um lado o facto de o Governo estar consciente de que os seus doadores (do PARPA II) exigem a participação da SC como uma condição de validação do documento (o PARPA) e por outro lado estar evidente que as OSC dependem financeiramente de parceiros internacionais, para nos a seguinte questão — até que ponto estas OSC não importam as suas agendas?

Para o entrevistado³⁸, a participação das OSC por meio do G20 neste PARPA II foi mais estruturada relativamente ao primeiro, visto que no primeiro a SC não estava devidamente organizada o que dificultava a seu envolvimento, tanto do lado do Governo como da própria SC e devido a fraca capacidade da técnica da SC, a sua participação foi fraca nas suas contribuições.

Já para o nosso entrevistado³⁹ também, a SC ainda é incipiente e falta de uma visão integrada e realística, no entanto, existem situações em que a implementação de um projecto exigia a existência de um rol de condicionalismos para surtir os efeitos desejáveis, mas a SC por que não tinha consciência destes condicionalismos, o que minava os possíveis sucessos do projecto. A título de exemplo, a construção de uma escola deve ser acompanhado por uma planificação tomando em conta os professores, o material didáctico, etc.

Fazendo fé as afirmações acima, a percepção do governo relativamente as contribuições da SC no processo de formulação de políticas alternativas constituir ainda apenas uma miragem ou um processo na sua fase embrionária. Apenas, a sua participação é forte na componente de canalização de problemas sociais.

³⁸ Em entrevista, veja a nota 26.

³⁹ Veja a nota 27.

CAPITULO III

3. O G20 e o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006/09) II.

O G20⁴⁰ é uma “plataforma das OSC Moçambicana para a participação nos observatórios da pobreza/Desenvolvimento, ao nível central, provincial e distrital onde tem representações” (G20, 2005:5). Por conseguinte, entende-se que o G20 é “fórum” que congrega várias OSC actuando em prol do desenvolvimento País.

O G20 (*ibid*) afirma ter como sua estrutura funcional uma Assembleia, Grupo de coordenação, um Secretariado, um Grupo Técnico e Pontos Focais ao nível provincial e distrital (apenas em alguns distritos para os pontos focais).

3.1. As fontes de legitimidade; capacidade financeira; capacidade técnica e representatividade do G20.

O G20 considera-se uma organização legítima na sociedade Moçambicana. Este diz representar os cidadãos e as respectivas organizações que fazem parte desta plataforma e que comungam os seus propósitos.

Esta organização encontra a sua legitimidade, justificando que para lende criar espaços por meio de encontros abertos de discussão de assuntos inerentes a problemática da pobreza esta (organização) também procura articular as demais preocupações da base, dos cidadãos e as canalizadas pelas respectivas OSC (que compõem o G20), junto do Governo e Parceiros.

O G20 afirma no entanto que pelo facto de serem estes a estabelecer uma relação mais estruturada (como interlocutor) com o Governo e Parceiros em matéria de pobreza por meio do Relatório Anual da Pobreza (RAP) e Observatórios de Pobreza (OP) reforça a sua legitimidade e também, pelo facto de, congregar vários estratos das organizações da sociedade civil da sociedade Moçambicana lutando por uma causa de extrema importância na sociedade no geral e de constituir um interlocutor valido junto do Governo e Parceiros Internacionais.

Outro facto que reforça a sua legitimidade no dizer dos seus membros é o seu reconhecimento ao nível da comunicação social ou opinião pública, Governo e

⁴⁰O G20 surge em 2004 como um grupo constituído por 20 organizações da sociedade civil que componham o primeiro painel que participou no observatório da pobreza, mas actualmente é constituído por mais de 20 organizações (Veja-se o RAP 2004).

Parceiros Internacionais como representante da sociedade civil em matéria da pobreza.

O G20 diz-se ter representatividade ao nível nacional, tanto por meio de observatórios de pobreza, assim como através das diversas organizações que o compõem que procuram trazer varias preocupações dos cidadãos ao nível nacional, como é caso do Conselho Cristão.

Quando questionado o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) sobre a sua filiação no G20 – este afirma que sendo o CCM uma organização com representatividade e aceitação ao nível nacional, como consequência de representar os interesses das igrejas implantadas em todo país e de estar envolvido em programas participativos e sustentáveis nas áreas sociais, sentiu a necessidade de reforçar a sua voz por meio do G20, dizendo comungar os seus propósitos⁴¹.

O G20 sobrevive com base nas contribuições dos seus membros, e de salientar que em grande parte pelo apoio dos seus parceiros.

Os membros do secretariado dizem que pelo facto de, dependerem do apoio financeiro em grande medida dos seus parceiros, estes não influenciam o processo decisório e as agendas desta organização, apenas prestam alguma assistência técnica em algumas situações.

Aliado a esta dependência financeira os membros desta organização afirmam que vem se confrontados a aliarem as suas agendas a disponibilidade financeira dos parceiros ou a comprometerem as suas actividades por falta de cobertura financeira, o que em certa medida pode afectar o seu papel nos processos de participação (sua contribuição).

Quando a organização é questionada sobre a sua capacidade técnica nos processos de formulação de políticas públicas e em particular no PARPA II, está afirma, existirem deficiências de quadros qualificados e orientados para processos de formulação de políticas públicas.

⁴¹ Em entrevista do dia 20/12/06..

E quando as organizações são constatadas com uma política específica (como a política da educação ou de saúde), que exige técnicos especializados, a situação torna-se mais grave e complicada para garantirem uma participação mais efectiva (substancial). Devido a este constrangimento de capacidade técnica⁴² das OSC, estas vem-se condenadas as análises superficiais⁴³.

3.2. Mecanismos de actuação e interesses que o G20 defende

O G20 actua por vários mecanismos, através dos observatórios de pobreza ao nível central, provincial e distrital; os relatórios anuais de pobreza; por meio de capacitação (geralmente aos pontos focais), de *lobbies*, advocacia e divulgação de matérias ligadas a pobreza.

A organização afirma que o seu papel é exercer “pressão” e procurar influenciar o processo de formulação de políticas públicas por meio do RAP e OPs, consciencializar a sociedade Moçambicana sobre questões inerentes a pobreza e de complementaridade as actividades concorrentes a redução da pobreza. Esta organização afirma que a título de exemplo que não estão preocupadas com o número de escolas construídas ou não pelo governo, mas sim quantas pessoas estão sem acesso a educação ou a que distância estas escolas foram construídas relativamente as povoações.

Apesar dos mecanismos legais e institucionais de participação da SC nos processos de formulação de políticas públicas, ainda constituir um fenómeno na sua fase embrionária, o que exige ainda um certo aperfeiçoamento por parte da SC, de modo que, as suas contribuições sejam mais significativas e seu papel seja cada vez mais efectivo.

No entanto, as OSC por meio do G20 afirmarem que é necessário que o Governo reforce os incentivos institucionais e legais de participação que envolva todos os estratos da sociedade moçambicana⁴⁴.

O G20 diz representar os interesses nacionais dos moçambicanos, os quais são canalizados por via das OSC e pelos observatórios de pobreza. As diversas

⁴² Na opinião de vários entrevistados este constitui um dos constrangimentos crucial para as organizações.

⁴³ Veja a nota 51.

⁴⁴ Veja o Relatório Anual da Pobreza (RAP 2005), pag . 14.

organizações que compõem o G20 representam o interesse de um estrato social dos moçambicanos.

3.3. A formulação do PARPAII e a questão da participação na óptica da Sociedade Civil (O G20)

O G20 entende que a pobreza nos dias hoje é um problema que preocupa o mundo no geral e em particular aos países em subdesenvolvimento. E sendo um assunto de abordagem multissetorial preocupa e afecta a todos estratos da sociedade moçambicana.

Por esta razão o G20 participa nos observatórios de pobreza — um fórum consultivo entre o governo e os parceiros na monitoria e avaliação do PARPA, e para lende produzir o relatório anual da pobreza. Estes dois instrumentos de participação no entender dos membros do G20 constituem mecanismos de cooperação entre o governo e parceiros em matéria de pobreza.

A participação do G20 na formulação do PARPA II foi para lende os dois mecanismos acima mencionados, o RAP 2005 e OP, mas também por meio da participação em grupos temáticos e de trabalho⁴⁵ constituído por actores da SC, governo e parceiros. No entanto, a SC por meio do G20 esteve representada por meio das organizações (seus representantes) que o compõem nas diversas áreas.

Quando o G20 é questionado sobre a sua percepção relativamente ao processo de elaboração do PARPA II, e se este correspondeu as suas expectativas, os seus membros afirmam que pelo facto de alguns elementos defendidos por esta organização constarem no documento final acima mencionado é um argumento de que a participação da sociedade civil foi efectiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusão

As mudanças político/constitucionais ocorridas no país na década 90 são um “testemunho” de que o “papel” da sociedade civil é influenciado de certa forma pelo sistema político vigente. No entanto, no sistema monopartidário a SC foi “absorvida”

⁴⁵ Veja em anexo I, referente a estrutura dos grupos temáticos e de trabalho.

pelo partido da vanguarda, o que dificultou o surgimento de uma SC independente do poder político e consequentemente uma SC arreboque do governo da frelimo.

Com os ventos de mudança da década de 90 surgem as revisões constitucionais que introduzem o multipartidarismo, pluralismo político e mais espaços de participação na vida pública, neste todo surge uma SC cada vez mais estruturada e com certas tendências de “desligar-se” do poder político, assim sendo, a obediência da SC ao partido da vanguarda verificada no mono partidarismo, por vezes no multipartidarismo é substituída por uma certa conflitualidade.

Concordando com Tibana e Hogges (2005), as marcas do anterior regime ainda subsistem no seio da relação Estado/SC, há falta de clareza entre quem SC? Que papel se reserva a SC nos assuntos públicos e especificamente na formulação de políticas públicas são questões que ainda carecem de respostas, o que variadas vezes desemboca em certas lideranças partidárias desempenharem ao mesmo tempo lideranças nas OSC, o que pode resultar em possíveis manipulações ou não desejar aventurar se em questões políticas potencialmente “quentes”. O mal disso consiste na possível corrosão do real papel das OSC, no processo formulação de políticas governamentais.

No entanto, o processo de formulação de políticas públicas em Moçambique ainda ocorrer num quadro institucional e legal de constrangimentos e incentivos que de certa forma limitam e condicionam o comportamento dos actores (Governo e as OSC). A forma como este quadro afecta os actores acima depende em grande medida da capacidade, vontade ou interesses destes actores.

A vontade do Governo em envolver as OSC no processo de formulação das políticas públicas ao nível em que as regras do “jogo” são determinadas pelas ambas partes, e em que o papel dos actores esteja bem claro é elemento ausente no “jogo de formulação de políticas públicas e especificamente no PARPA II”.

Há falta de um mecanismo que garante situar o nível de participação ao ponto de permitir uma avaliação se esta foi efectiva ou não no “jogo” de formulação políticas públicas, especificamente no PARPA II” abrem espaços para questionamento do tipo

— até que ponto o interesse do governo ao envolver a as organizações da sociedade civil no processo de formulação do PARPA II era de esperar políticas alternativas ou visões diferentes ou apenas esperava das OSC garantir a legitimidade do documento? E até que ponto o interesse das OSC na participação no processo de formulação do PARPA II era de procurar influenciar (por meio de contribuições substanciais ou de pressão) esta política tendo como base as demandas sociais? Estas questões acima vêm reforçar a necessidade de um quadro institucional de participação em que as regras do jogo estejam claras.

Em termos de capacidade técnica e financeira, as OSC que compõem o G20 dependem quase a cem por cento financeiramente dos seus parceiros. Esta dependência financeira compromete as agendas das OSC limitando o desenvolvimento de certas actividades imprescindíveis como a título de exemplo financiar pesquisas e obtenção de informações, para o desempenho do seu papel na formulação de políticas públicas. A capacidade técnica, traduzida na falta de quadros (técnicos) qualificados e orientados para políticas específicas nas OSC é outra limitante no exercício do seu papel, o que em certa medida reduz a participação a uma “simples consulta” baseada em contribuições superficiais e não apresentação de contribuições substanciais ou políticas alternativas.

A fraca ligação existente entre as OSC e a sociedade no geral desemboca no desconhecimento do papel destas organizações no seio da sociedade o que constitui um aspecto que dificulta a articulação dos interesses ou necessidades do cidadão e das OSC que procuram trazer estas necessidades junto do sistema de modo a torna-las coerentes com as políticas traçadas. A fraca ligação acima aludida pode gerar uma exclusão social das populações no processo de formulação de políticas públicas e consequentemente a discrepância entre as políticas e as necessidades vindas da base.

O actual enquadramento legal e institucional da participação, por meio de Observatório da Pobreza (OPs), Conselhos de Consultas/Consultivos traz consigo elementos de constrangimento e incentivos para SC no processo de formulação de políticas públicas. E para além de, há existência dos OPs e Conselhos Consultas constituírem elementos importantes e instrumentos de participação, contudo o seu aperfeiçoamento ainda constituir um “caminho” por “trilhar”, especificamente os

Conselhos Consultivos, dado que, estes ainda encontrarem-se na sua fase embrionária devido o seu fraco estabelecimento ao nível do País.

Recomendações

Para o Governo:

1. Maior envolvimento do Governo das OSC no processo de formulação de políticas públicas ao nível em que as regras de participação sejam traçadas pelas ambas partes ao ponto de permitir uma avaliação do grau de participação das OSC.
2. Institucionalização de um quadro de participação cada vez mais atractivo aos olhos das OSC em que o papel das OSC esteja claro e definido no processo de formulação de políticas públicas.
3. Redução das assimetrias "balance of power" no processo de formulação de políticas públicas por parte do Governo relativamente a sociedade civil.

Para as Organizações da Sociedade Civil:

3. Criação de mecanismos no seio das OSC que garantem a sua capacidade financeira cada vez mais independente dos doadores e maior ligação das OSC com a sociedade no geral.
4. Criação de mecanismos no seio das OSC que garantem quadros qualificados e especificamente viradas para políticas específicas para maior concretização do seu papel de exercer pressão e influenciar as políticas governamentais.
5. Criação OSC cada vez mais desligadas do poder político e independentes do processo de "partidarização" que variadas vezes é manifestada por um "casamento" entre a elite política/dirigentes das OSC.

10. Referencial bibliográfico

Livros:

1. **Abrahamsson**, Hans e **Nilson**, Anders (1994). *Moçambique em transição*, Um estudo de desenvolvimento durante o período 1974 – 1992. 1ª Edição, PADRIGU e CEEI-ISRI. Maputo;
2. **Abrahamsson**, Hans e **Nilson**, Anders (1998). *Ordem Mundial e governação Nacional em Moçambique*. 1ª Edição, PADRIGU e CEEI-ISRI, Maputo.
3. **Chiavenato**, Idalberto (1979). *Teoria Geral da Administração*. McGraw-Hill, 2ª edição. São paulo;
4. **Egero** (1992),
5. **Lundin**, Iraê (2002). Uma Leitura Analítica sobre Espaços Sociais que Moçambique Abriu e Cultivar a Paz IN: Mazula, Brazão (2002). *Moçambique: 10 Anos de Paz*, editor CEDE, Maputo.
6. **Pedone**, Luiz (1982). *Formulação, Implementação e Avaliação de políticas públicas* (SL).
7. **Monteiro**, Viana Jorge (1982). *Fundamentos da politica pública*, Editora Idea, Rio de Janeiro.
8. **Noberto**, Bobbio (1982). *O conceito de sociedade civil*. Edição Geral, Rio de Janeiro;
9. **Sogge**, David (1997). *Moçambique: Perspectivas e o Sector Civil*. Edição do Autor, Amesterdão;
10. **Tibana**, Roberto e **Hodjes**, Tony (2002), *Economia Política do Orçamento em Moçambique* (SL).
11. **Kuliposa**, Fedelix Pius (1997). *Programa de reforma dos órgãos locais (PROL)*. Editado por Guambe M, José Elija e Bernharde Weimer, Maputo.

Documentos e Revistas:

12. **Cash**, Katherine e **Sanchez**, Diana (2003). Redução da pobreza ou repetição de erros? Uma critica da sociedade civil aos documentos de estratégias de redução da pobreza. Save the Children Sweden and The Swedish Jubliee Network (SL).
13. **Lundin**, Iraê (2000). O Estado, as elites e as comunidades: reflexões sobre um contrato social funcional entre as partes: o caso de Moçambique IN: Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (CEEI) (2000) revista mensal no 7 de 2000, Maputo.

- 14 **LINK - Forum de ONGs** (2003). *1ª Reunião da Sociedade civil*, Revista/ Maputo;
15. **Monteiro**, Ana Piedade e **Alexandre**, José (1995). *Faces e Contra Faces na Identidade Civil Moçambicana*. CEA, 1ª Edição, Maputo;
16. **Impresa Nacional** (1990). *Constituição da República Moçambique*. Maputo;
17. **Governo República de Moçambique** (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II)*. Ministério Planificação e Desenvolvimento (MPD),
18. **Serra**, Carlos. Coord (2001). *Boletim Informativo nº 1 do Projecto sociedade civil Precarizada em Moçambique*, CEA, Maputo.
19. Relatório Anual da Pobreza (**RAP**) (2004 e 2005).
20. **G20** (2005). Relatório Anual da Pobreza (RAP), Editor Secretariado Executivo do G20, Maputo.
21. **Viera**, Sérgio (1992). *MOÇAMBIQUE: INTERROGAÇÕES SOBRE A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL*, in Revista Semestral de Ciências Sociais nº 11/12, CEA, Maputo.

Lista dos Entrevistados:

Dra. Maimuna- Técnica do (participante nos grupos de trabalho) Ministério da Planificação de Desenvolvimento (MPD), entrevistada a 02/10/06 no seu gabinete em Maputo;

Sr. Cuinica, Paulo- Secretário Executivo do G20 entrevistada a 10/12/06;

Dra. Dimai, Rosil- Técnico do MPD entrevistada a 08/10/06 no seu gabinete em Maputo;

Dr. Handley, Geoff- Técnico (membro do Secretariado Técnico) do MPD entrevistado no dia 10/10/06 no seu gabinete em Maputo;

Dr. Maendaenda, João- Técnico do MPD entrevistado a 15/10/06 no seu gabinete em Maputo;

Sr. Moiane, Alcino- Oficial de programas no CCM a 09/12/06 no seu gabinete em Maputo;

Dr. Manjate, Albano- Técnico (participante nos grupos de trabalho) do MPD a 02/10/06 no seu gabinete em Maputo;

Eng. Matusse, Cristina – Técnica (membro do Secretariado Técnico) do MPD entrevistado a 19/12/06 no seu gabinete em Maputo;

Eng. Bernardo, Victor –Vice- Ministro do MPD entrevistado a 17/12/06 no seu gabinete
em Maputo;

Sr. Roberto, Manjante, membro do Grupo da Divida entrevistado no 17/12/06;

Dr. Ubisse, Adriano- Director Nacional Adjunto de Estudos e Análise Política entrevistado no dia 03/11/6 no seu gabinete em Maputo;

Dr. Sabera- Oficial de programas do G20 entrevistada á 15/12/06 e á 04/010/07 .

Siglas e Abreviaturas

SPP- Secretariado Técnico

ST-Sociedade Civil

SC- Sistema de Planeamento Publico

OSC- Organização da Sociedade civil

PARPA- Plano de Acção Para Redução da Pobreza Absoluta

ONG's- Organizações Não Governamentais

PERP- Plano Estratégico para o Combate a Pobreza

FMI- Fundo Monetário Internacional

BM- Banco Mundial

HPIC- Iniciativas para os Países Pobres Altamente Endividados

IAF- Inquérito Sobre Agregado Familiar

DNEAP- Direcção Nacional de Estudos e Analise Politica

MPD- Ministério de Planificação e Desenvolvimento



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894
Fax + 258 21 328895
www.iese.ac.mz