

Solidariedade com os pobres ou comércio no mercado do desenvolvimento ?

As organizações não governamentais em Moçambique

No recém publicado directório das ONGs em Moçambique¹ constam seiscentas ONGs registadas no país, entre elas 465 nacionais e 145 estrangeiras. É surpreendente este número porque a « lei das associações » foi aprovada no parlamento moçambicano pouco mais de dez anos, mais precisamente em Julho de 1991. Mas não é só o número de organizações que surpreende. É também a enorme variedade que transparece no *Directório*. Distinguem-se as ONGs nacionais das estrangeiras, encontram-se ONGs especializadas numa certa área, seja a saúde, a agricultura, o apoio às crianças ou aos velhos, aparecem algumas ONGs que trabalham no desenvolvimento urbano, enquanto muitas outras se dedicam ao desenvolvimento rural. Há ainda as redes e fóruns de ONGs, os sindicatos e as organizações religiosas.

Observando este universo de organizações algumas perguntas se colocam : que lugar ocupam as ONGs na sociedade moçambicana em geral e especificamente na sociedade civil do país ? Até que ponto são elas uma força social com representação numa parte significativa da população ? Como participam as ONGs na luta contra a pobreza ? Que actividades desenvolvem e qual é o impacto do seu trabalho ? Qual é o papel que elas têm no processo de democratização e na luta pela justiça social ?

Considera-se as ONGs parte da sociedade civil, actuando num espaço social fora do Estado. Nessa qualidade elas precisam de se relacionar com as instituições estatais. Como é este relacionamento com o Estado ? Que espaço têm ? Que colaboração e parceria existe ou acham que devia existir ? Como e até que ponto conseguem as ONGs fazer ouvir a sua voz na definição das políticas estatais ?

É sabido que as ONGs nacionais são quase em cem por cento dependentes de financiamentos externos, muitas das vezes provenientes de ONGs internacionais. Que estratégias têm as organizações nacionais para gerir essa dependência financeira ? Será que conseguem estabelecer e

1. LINK, FÓRUM DE ONGS, *Directório de ONGs*, Maputo, Junho de 2001.

cumprir a sua própria agenda ou são obrigadas a seguir as prioridades dos seus doadores para assegurar a sua sobrevivência ?

Neste texto, que iniciamos com uma resenha histórica do associativismo no país, propomo-nos apresentar algumas ideias para clarificar estas e outras questões relacionadas com os sucessos e desafios das ONGs em Moçambique. Aprofundamos portanto as questões colocadas maioritariamente em relação às ONGs moçambicanas : são estas que potencialmente têm uma intervenção duradoura e cabe-lhes a responsabilidade de ser actor activo no desenvolvimento da sociedade moçambicana.

Uma prática secular revestida

O desenvolvimento histórico da sociedade moçambicana originou uma grande diversidade de formas de organização social. Se bem que a lei das associações só exista há pouco mais de uma década, a prática do associativismo é tão antiga e comum entre a população moçambicana como em qualquer outra parte do mundo. Seguindo a terminologia de Sousa Santos², poderíamos caracterizar a sociedade tradicional africana como uma « *sociedade providência* » em que os agrupamentos sociais se baseiam no parentesco, na família alargada, no clã e na tribo e estabelecem entre si relações de « *interconhecimento, interreconhecimento e ajuda mútua* », trocando bens e serviços numa base não mercantil e segundo uma lógica de reciprocidade. Embora o nível de formalização destes agrupamentos seja geralmente muito baixo, eles têm regras e normas de funcionamento bem definidas, que lhes permitem funcionar como o cimento que mantém a estrutura social do grupo intacta e garantem desta forma a sobrevivência do indivíduo e do grupo. Importa reter que os agrupamentos e associações tradicionais são criados na base da sociedade, nas comunidades rurais e urbanas e que eles actuam em benefício dos seus membros. Ao longo dos tempos e até ao presente momento os agrupamentos sociais de base mantiveram-se intactos, sempre adaptando e ajustando a sua actuação às exigências específicas de um ou outro período histórico.

No fim do século XX juntavam-se os moçambicanos, particularmente nas cidades, nas chamadas associações de indígenas, em agremiações, casas culturais e sindicatos para, no meio da ocupação colonial portuguesa, salvaguardar e promover a sua identidade cultural e social. Trabalho nada fácil e não raras vezes feito num ambiente de clandestinidade, visto que o Estado colonizador controlava e restringia rigorosamente as tentativas dos negros para se organizarem. No entanto, várias destas organizações vieram a desempenhar um papel importante na mobilização política na luta pela independência nacional.

Nos primeiros anos após o término do período colonial, foram estabelecidas as « organizações democráticas de massa » (ODM), como forma de garantir uma mobilização rápida e abrangente da população para as tarefas da reconstrução nacional. Nesse período de euforia geral e dedicação à causa da pátria, de partido único e governação centralizada, o espaço para criar novas organizações, fora daquelas promovidas pelo partido e o Estado, era

2. B. de Sousa SANTOS, *Pela mão de Alice, o social e o político na pós-modernidade*, Porto, Edições Afrontamento, Novembro de 1994 : 64.

muito reduzido. Porém, rapidamente as ODMs mostraram-se incapazes de manter a sua capacidade de mobilização e organização dos habitantes. Possivelmente contribuiu grandemente para tal o facto delas terem sido parte do sistema de governação centralizada, onde a iniciativa local e as necessidades das comunidades de base não encontraram a devida resposta.

O declínio económico, que começou no início da década de 1980, resultante de calamidades naturais, da guerra cada vez mais intensa, da recessão económica ao nível mundial e ainda de políticas económicas pouco apropriadas, conduziu ao estado de emergência. Não se pensou noutra saída para o país se não solicitar a sua admissão formal ao BM (Banco mundial) e FMI (Fundo monetário internacional), o que veio a acontecer em 1984. Para tal e de acordo com as práticas correntes destas instituições, Moçambique teve que adoptar um pacote de medidas económicas, mais conhecido pela designação « PRE » (Programa de reabilitação económico). Apareceram nessa altura as grandes ONGs internacionais em Moçambique. Aliás, a abertura das fronteiras para algumas grandes organizações provenientes dos Estados Unidos de América, foi uma condição para que Moçambique pudesse obter das instituições financeiras internacionais os créditos de que tanto precisava³.

Surgem então, no quadro do pluralismo garantido na constituição de 1990, as ONGs nacionais. Se bem que estas organizações sejam frequentemente referidas como instrumentos para canalizar a ajuda internacional com o intuito de atenuar os efeitos negativos da economia do mercado, o seu surgimento pode também ser considerado uma forma moderna de associação de moçambicanos à procura de respostas às exigências de desenvolvimento impostas pela situação política, económica e social da actualidade. Neste sentido, as ONGs nacionais são a continuação duma prática de associação enraizada na sociedade, muito embora a roupa vestida por esta nova forma de associação difira em alguns pontos essenciais das práticas tradicionais do associativismo em Moçambique.

Pintando o retrato

O ambiente socio-político vivido em Moçambique no fim dos anos oitenta era propício ao surgimento de ONGs nacionais. Foram basicamente quatro factores que contribuíram para tal :

- o Estado mostrou cada vez mais a sua incapacidade de promover e organizar o desenvolvimento como actor único,
- sob forte pressão dos doadores e já na onda das políticas neoliberais, o governo viu-se obrigado a criar abertura e espaço para a existência de organizações moçambicanas privadas que pudessem intervir no desenvolvimento económico e social do país,
- os doadores, tanto as agências multi- e bilaterais, como as ONGs internacionais, tendem a transferir o foco da sua ajuda das instituições estatais para o sector civil, e ainda,
- a existência de um grupo de cidadãos moçambicanos com vontade e disponibilidade para se aventurar na criação de uma ONG nacional.

3. J. HANLON, *Paz sem benefício : como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*, Maputo, Imprensa Universitária - UEM, 1996 : 15.

Este conjunto de tendências e ocorrências abriu espaço para a sociedade civil encontrar novas formas de se organizar.

Sociedade civil, definição e função

É geralmente aceite que as ONGs fazem parte da sociedade civil. Não existe, no entanto, o mesmo consenso sobre o significado do conceito « sociedade civil » e sobre o papel desta no desenvolvimento. Entre as inúmeras definições que se podem encontrar em livros e publicações, escolhemos duas, de estudiosos de Moçambique, que nos parecem úteis para a percepção do presente artigo.

A primeira é de Marlyn e Faria⁴ que entendem pelo conceito « ... a arena em que pessoas se juntam para defender interesses comuns ». A segunda, de Sogge⁵ é algo mais concreto definindo a sociedade civil como « ... um espaço na vida pública onde se usa, desenvolve e luta pelos poderes, inclusive o poder das palavras e de outros símbolos ». Essas definições, mostram que a sociedade civil pode incluir organizações heterogêneas e com interesses diversos. As razões para o seu aparecimento e desenvolvimento são igualmente bastante diversas, porque o ambiente socio-político e cultural em que operam influencia em grande medida a forma concreta que a sociedade civil num determinado país ou região poderá tomar.

As definições aqui apresentadas têm ainda em comum a ênfase dada ao aspecto da luta entre actores sociais para defender os interesses dos grupos que representam. Contrariando os estudiosos das escolas neoliberais que colocam a economia no foco do desenvolvimento, os autores acima referidos consideram que o principal factor causador do desenvolvimento é a participação na vida pública dos cidadãos organizados. Desta maneira eles atribuem à sociedade civil uma função essencial no desenvolvimento, nomeadamente a de garantir a democratização da sociedade. Neste contexto, analisando as organizações que compõem a sociedade civil moçambicana, Sogge conclui que o maior desafio é de « criar espaço e tempo para que as organizações Moçambicanas, que são realmente posse dos seus membros, ganhem uma posição, confiança e ímpeto como movimentos sociais emancipadores ». Um desafio extensivo às ONGs moçambicanas.

A situação legal

As ONGs moçambicanas têm o estatuto legal de uma associação. A lei das associações, aprovada em 1991, define a associação como forma única para os cidadãos exercerem o direito à livre associação estabelecido na Constituição da República. O actual enquadramento legal das ONGs nacionais tem sido bastante contestado, porque, segundo argumentam os opositores, a lei coloca em pé de igualdade, por exemplo, o clube desportivo, a associação de engraxadores de sapatos do bairro, o grupo de ajuda mútua na aldeia e as ONGs. A argumentação de outros, que se mostram satisfeitos com a legislação actual, é de que ainda não há clareza suficiente sobre quais as formas legais que os diferentes tipos de agrupamentos sociais devem tomar. Certo é que a lei não permite distinguir entre organizações não-governamentais que são verdadeiras associações, em que os membros determinam a agenda, as actividades e a aplicação dos fundos, e as organizações governadas por funcionários. Pois para todas as categorias de

4. O. MARLYN & F. FARIA, *Promoting the involvement of civil society actors in the programming of EU-aid to Mozambique*, Bruxelas, Maio de 2001 : 6.

5. D. SOGGE (ed.), *Mozambique, Perspectives on Aid and the Civil Society*, Oegstgeest (Holanda) GOM, Outubro de 1997 : 39.

associações a lei requer dez membros fundadores, prescreve os mesmos órgãos sociais e aplica os mesmos procedimentos para o registo e reconhecimento oficial. As limitações da lei levam facilmente ao desvio do sentido do conceito associação. Criam-se organizações com todas os requisitos legais exigidos, mas sabe-se de antemão que os órgãos sociais existem só para « fazer de conta » porque é a estrutura paralela do executivo que na verdade dirige a organização ; de uma associação de membros, estas organizações não têm nada. A pergunta que se coloca é, estas organizações representam o quê e prestam contas a quem ?

Raízes das ONGs moçambicanas

Praticamente todas as ONGs moçambicanas foram criadas por pessoas com bastante formação académica ou técnico-profissional. Pode-se afirmar que os fundadores das ONGs geralmente pertencem à classe média da sociedade. Estudantes universitários, técnicos de vários ramos, funcionários de instituições estatais, são alguns exemplos de grupos que tomam a iniciativa para criar uma ONG. São de facto muito raros os casos em que uma ONG nacional é criada na base e pela base. Consequentemente a base social da grande maioria das ONGs não está nas comunidades de base. Curiosamente as organizações que constituem uma excepção à regra, como por exemplo, a Cruz Vermelha, a Unac (*União nacional dos camponeses*) e algumas organizações religiosas, preferem não ser chamadas « ONG » para salientar e defender a sua base social de voluntários e activistas.

A classe média moçambicana concentra-se nas cidades, começando pela cidade capital, Maputo, mas gradualmente também nas capitais provinciais. Resulta daí que as ONGs nacionais são basicamente organizações urbanas. O estilo e ritmo de vida e as condições de trabalho da cidade são diferentes, e geralmente muito melhores, da vida dos camponeses nas zonas rurais. É a população nota esta diferença e dificilmente se identifica com a organização que diz vir para apoiar. Se por razões históricas as ONGs nacionais não têm *a priori* a sua base social constituída, a edificação desta base coloca-se como uma questão crucial, sob o ponto de visto da contribuição que se espera das ONGs no desenvolvimento da democracia no país.

O « grupo alvo »

Praticamente todas as ONGs declaram que a razão da sua existência provem dos pobres e a maioria delas dirige os seus programas às comunidades de base nas zonas rurais onde a pobreza é mais notória. ONGs com uma missão específica escolhem ainda o seu grupo alvo específico, por exemplo, a mulher rural, os velhos, a criança desamparada, etc. As ONGs definem também a zona geográfica de sua actuação. Seria de esperar que as zonas mais pobres teriam a preferência das ONGs. Na realidade encontram-se mais ONGs concentradas nos distritos mais ricos enquanto que em alguns distritos pobres não se regista a presença de uma única agência ou ONG⁶.

6. Y. ADAM, & H. COIMBRA, in D. SOGGE (ed.), *Modern messiahs seeking new Lazaruses*, Oegstgeest, GOM, Outubro de 1997 : 85.

Actividades das ONGs : servir para sobreviver ?

Observando as actividades realizadas pelos ONGs fica-se com a impressão que fazem um pouco de tudo por todos os lados. Envolveram-se logo após o fim da guerra massivamente na reabilitação de infra-estruturas sociais, no reagrupamento e fixação das populações e na distribuição de alimentos e instrumentos agrícolas. Mais tarde passaram a implementar projectos de desenvolvimento em várias áreas, tais como micro-créditos, alfabetização, formação formal e informal e gestão de recursos naturais. A diversidade das actividades do conjunto das ONGs estende-se para dentro de cada organização ; dificilmente se encontra uma ONG que se dedica exclusivamente a uma ou outra actividade. Todas combinam várias actividades, às vezes dentro do mesmo ramo, outras vezes trata-se de actividades de diferentes sectores, argumentando para tal que uma especialização avançada não corresponde à realidade da vida e às necessidades das comunidades de base nas zonas rurais.

No entanto, se em parte a diversidade das actividades é uma opção das ONGs nacionais, ela é também o resultado da necessidade de obter fundos para a realização de qualquer projecto. E os fundos vêm das agências internacionais e ONGs estrangeiras. Estas têm as suas próprias agendas e prioridades, frequentemente induzidas por assuntos e questões que « vendem » nos seus países de origem. Pois, os doadores dependem, por sua vez, do seu público que deve ser convencido da necessidade de continuar a disponibilizar, directamente ou através dos impostos, somas importantes para a ajuda ao desenvolvimento.

Assim, assiste-se a situações por vezes caricatas. Por exemplo, uma jovem organização de técnicos agro-pecuários que pretendem prestar serviços nessa área aos camponeses, de repente entra num projecto de educação cívica para as eleições. Ou o caso duma organização já bem estabelecida, vocacionada para o desenvolvimento da mulher rural, que passa a organizar seminários de capacitação das ONGs com sede na capital do país. Tudo porque são as prioridades dos que têm a carteira com o dinheiro na mão.

Nessa realidade, em que as ONGs nacionais encontram pouco espaço para negociar os fundos para a implementação das acções previstas no seu programa, elas acabam por « esquecer » a sua missão e os objectivos que levaram à criação da organização. Implementando os projectos julgados importantes pelo doador, onde e quando este o acha conveniente, muitas organizações nacionais terminam como empreiteiros de projectos para os quais a sobrevivência da organização e a garantia do emprego dos funcionários parecem ser o principal critério para a implementação de projectos.

Coordenando esforços, para quem ?

Desde há alguns anos para cá assiste-se à criação de um número crescente de agrupamentos de ONG's : fóruns e redes de organizações. Enquanto umas pretendem coordenar de forma geral as actividades das ONGs, a maioria das redes actua à volta de um tema específico, por exemplo a Rede da Criança, Fórum Mulher, Rede contra a droga, a Campanha Terra e o Grupo moçambicano da dívida.

Tal como acontece na criação de uma ONG singular, a associação de ONGs também pode seguir a vontade própria das organizações

constituintes para coordenar as suas actividades, trocar experiências e actuar em conjunto para atingir objectivos comuns. No entanto, verifica-se uma forte pressão de terceiros para que as ONGs se organizem entre si e para que os agrupamentos com um carácter mais informal se « institucionalizem ». O Governo expressou repetidas vezes o desejo de ver as ONGs nacionais representadas por um órgão comum com o qual poderia dialogar e que serviria para transmitir posições e estratégias governamentais. As instituições e organizações internacionais de cooperação não ficam para trás ao promover activamente a criação e o fortalecimento de agrupamentos de ONGs de forma a ter uma linha directa para este segmento da sociedade civil moçambicana. Precisa-se desta linha para obter informações e transmitir ideias, seguir e influenciar o curso do desenvolvimento da sociedade moçambicana. O Banco Mundial criou em 1996 o seu próprio grupo de trabalho para a « *interacção proactiva* »⁷ com algumas ONGs cuidadosamente seleccionadas e a Comunidade Europeia tem tentado estabelecer um canal de diálogo permanente com a sociedade civil.

Uma tendência nova parece ser a de utilizar as redes como canal para a distribuição de fundos entre as ONGs à semelhança dos SWAP⁸ que estão sendo introduzidos nos sectores estatais. Os doadores querem reduzir a carga administrativa da selecção das ONGs beneficiárias, da monitoria dos projectos e do controle da utilização dos fundos atribuídos. Transferir estas tarefas para um fórum certamente poupa ao doador tempo e dinheiro, para além de reduzir o risco que o trabalho com as ONGs nacionais sempre traz. Contudo, é questionável se as redes estão preparadas para esta carga. Por um lado, porque todas são novas com pouca experiência na administração de programas e projectos; e por outro lado, porque responder satisfatoriamente às exigências rigorosas dos doadores não é uma tarefa fácil. Mesmo tendo a necessária capacidade administrativa « em casa », assumir o papel de doador não parece um caminho viável para os fóruns e redes. Ser intermediário entre o financiador e a organização executora dum projecto, poderá alterar substancialmente a relação entre a associação (fórum ou rede) e os seus membros. A experiência da Unac pode ser útil na medida em que esta associação « descobriu » que, actuando como doador, corre-se o risco da organização ser desviada das suas tarefas fundamentais.

7. BANCO MUNDIAL, *Linhas gerais de Orientação para o Relacionamento Proactivo entre o Banco Mundial e a Sociedade Civil in Moçambique, Documento de consulta*, Maputo, Setembro de 2001.

8. *Sector Wide Approach* (SWAP) é um termo largamente aceite e utilizado entre doadores e órgãos centrais dos sectores estatais para indicar uma abordagem sectorial integrada para o apoio ao orçamento dum certo sector.

União nacional de camponeses (Unac)⁹

A importância da Unac como representante do movimento associativo moçambicano provem do facto da sua história reflectir as várias fases que este movimento tem atravessado nas últimas décadas.

O começo da história da Unac pode ser localizado no ano de 1974, período em que Moçambique era dirigido pelo governo de transição. Num seminário realizado em Marrupa, província de Niassa, procurou-se formalizar o crescente movimento associativo entre os pequenos produtores do sector agrícola. O movimento passou por fases caracterizadas pelas « machambas do povo » e seguidamente pelas cooperativas. Durante cerca de uma década (1977-1987) as cooperativas foram deixadas mais ou menos à sua sorte, com pouco apoio do governo e ainda menos interferência de ONGs e outras agências internacionais.

Em 1987, ano em que se introduziu o Programa de reabilitação económica, começa uma nova fase no movimento cooperativista. Os cooperativistas sentiram que a economia de mercado os obrigou a definir os interesses dos camponeses como sendo de classe. O instrumento julgado mais adequado para defender estes interesses era a criação de uma União nacional de cooperativas, que serviria para agregar as uniões locais já existentes um pouco por todo o país.

Após um tempo prolongado de preparação, realizou-se em 1993 a Assembleia constituinte da Unac e o registo oficial foi feito em 1994. A Unac define-se como « uma associação de camponeses de âmbito nacional, sem fins lucrativos, criada pelos camponeses para a defesa dos seus interesses ».

Ciente dos desafios que o sistema da economia de mercado impõe, a Unac pretende dar continuidade à sua actuação nas áreas de consolidação da posse de terra aos camponeses, aumento da produção e comercialização, *lobby* para o acesso ao crédito, entre outras. Para tal o reforço do movimento associativo e cooperativo, a formação e capacitação dos cooperativistas e a promoção da igualdade de género são apontados como principais estratégias.

Na altura da sua criação a Unac agregava 475 associações/cooperativas representando 25 918 membros. Números que cresceram até 1 010 e 60 585 respectivamente no ano de 2001.

Se bem que a Unac possa ser considerada das poucas organizações da sociedade civil com uma considerável e forte base social, um estudo realizado a pedido da Unac, entre nove associações de camponeses do sul do país, leva os investigadores a afirmar que « aparentemente as associações não satisfazem as expectativas dos seus membros de forma duradoura, mas a maioria dos membros fica porque carece de uma alternativa melhor »¹⁰. Um responsável da Unac explicou a situação actual da seguinte maneira: ... por pressão dos doadores e das associações de camponeses, a Unac foi-se comportando como uma ONG, cuja preocupação central é angariar fundos para a implementação de projectos. A burocracia inerente à gestão e administração de projectos foi perturbando o relacionamento com os membros associados.

Os fóruns, grupos de trabalho e campanhas em Moçambique pretendem, regra geral, realizar actividades, tais como: informar e formar membros, activistas e outros voluntários ligados às organizações membros, coordenar as actividades dos membros, manter contactos com instituições governamentais e doadores e ainda actividades de advocacia e *lobby*. Em alguns

9. Informação baseada no documento *História da Unac*, apresentado no Vº Encontro da organização cooperativa dos povos de língua portuguesa (OCPLP), Maputo, 21-23 de Novembro de 2001.

10. C. MASSINGARELA & A. VUGT, *A situação das cooperativas, associações e uniões de camponeses do sector familiar no sul de Moçambique*, Maputo, Junho de 2001: 67.

casos essas intenções não passam dos números iniciais dum boletim informativo e da realização dum quantidade considerável de seminários cujo impacto ninguém conhece. Mas há também agrupamentos cujo eficácia é largamente reconhecida¹¹, tais como a Campanha Terra (CT)¹² e o Grupo moçambicano da dívida (GMD). Ambas deram provas de saber divulgar as suas análises e pontos de vista, mobilizar a opinião pública e influenciar as instituições legislativas e governativas. Estas organizações têm algumas características em comum que julgamos poderem servir de lição para novas iniciativas.

Características da Campanha Terra e do Grupo moçambicano da dívida

- foram iniciados por pessoas interessadas, preocupadas com a problemática da terra e da dívida externa respectivamente,
- juntaram instituições e organizações, não somente indivíduos,
- envolveram uma vasta gama de instituições e organizações, entre outros : instituições estatais, igrejas, doadores, instituições de ensino e de investigação, sindicatos, ONGs nacionais e estrangeiras,
- estabeleceram a sua própria agenda, definindo prioridades,
- tinham um nível baixo de formalização, uma estrutura mínima, poucos funcionários e bastante trabalho feito por voluntários,
- embora em momentos diferentes, ambas as organizações preocuparam-se em não ficar em Maputo, foram para as províncias e distritos, com maior destaque para a Campanha Terra que levou as suas mensagens directamente aos camponeses nas zonas mais recônditas do país,
- procuraram envolver activamente os meios de comunicação social para divulgar os seus pontos de vista, e
- dirigiram as suas actividades de *lobby* e advocacia, numa base permanente, ao Parlamento, Governo e doadores, aproveitando momentos em que o tema estava « quente » para fazer a divulgação em grande escala das suas opiniões.

Tanto a CT como o GMD encontram-se neste momento envolvidos num discussão decisiva sobre a continuação do seu trabalho. Nas decisões a tomar a experiência anterior devia prevalecer. Essa ensinou basicamente que o *lobby* e a advocacia só podem ter sucesso se as opiniões expressas são conhecidas e apoiadas por largas camadas da sociedade.

A longa caminhada para chegar ao povo

Para que as actividades dum ONGs tenham, junto da comunidade, um impacto que vai para além do resultado visível e imediato, é necessário, que ela reflecta sobre algumas opções estratégicas, nomeadamente :

- consistência, isto é, até que ponto contribuem os projectos implementados para o objectivo final da organização ?
- concentração : em que temas ou sectores concentrar as actividades para criar *expertise* dentro da organização e actuar de forma eficaz ?

11. As populações ficaram muito satisfeitas: lições e experiências da Campanha Terra em Moçambique, Maputo, Compete, Agosto de 2000.

12. Por decisão da IIIª Reunião nacional, realizada em Novembro de 1999, a Campanha Terra foi dada por terminada. Os participantes decidiram que devia ser criado um Fórum Terra para dar continuidade às actividades da Campanha. Continuem desde então as discussões sobre a estrutura organizacional do futuro Fórum.

- abrangência e duração das intervenções : em que escala (geográfica) deve-se operar e por quanto tempo ?
- cooperação : com que organizações/instituições deve-se colaborar para melhor atingir os objectivos ?

Constata-se que as ONGs em muitos casos seguem uma abordagem *ad hoc*. Como vimos atrás, frequentemente empurradas pelo financiamento externo disponível, vai-se saltitando de um sítio para outro, hoje construindo uma escola na aldeia *x*, amanhã trabalhando na extensão rural no distrito *y* e na semana seguinte organizando seminários para a sociedade civil na capital da província *z*. É muito duvidoso se desta forma se possa estabelecer com as comunidades relações de parceria, realizando um trabalho conjunto, baseado no conhecimento mútuo, na confiança e na transparência.

Adam¹³ expressa a sua preocupação sobre os métodos de trabalho das ONGs nacionais dizendo que o surgimento destas não trouxe, em geral, « ...uma melhoria dos contactos com a população, uma melhor adequação dos projectos à realidade de cada região... ». Mazive¹⁴ ilustra no seu relatório do levantamento sobre a segurança alimentar doméstica, qual pode ser a consequência da prática actual das ONGs, referindo-se à reclamação dos camponeses de que a ajuda em variedade de sementes e tipo de utensílios oferecidos « não é feita em consulta com eles ».

As relações de parceria entre ONGs e instituições estatais reflectem o carácter *ad hoc* das actividades de muitas ONGs e o funcionamento desta parceria assume facilmente os traços característicos dum relacionamento doador-receptor. É muito raro encontrar parcerias entre ONGs nacionais de diferentes sectores, mas com os mesmos objectivos gerais e grupos alvo. Talvez não seja fácil entrar numa parceria para realizar actividades enquanto a organização é nova, ainda à procura da sua identidade. Mas é preciso que as ONGs comecem a colaborar juntando a experiência e o conhecimento específico de cada organização, para responder com um serviço de qualidade à diversidade das necessidades comunitárias.

Relatamos a seguir brevemente a experiência da Associação progresso com a implementação dum programa no sector de educação, em que as estratégias escolhidas contribuíram largamente para os resultados do programa.

« Promoção dum ambiente de leitura »

A Associação Progresso foi criada em 1991. É uma associação de membros que tem por objectivo elevar o nível de vida de comunidades de base nas zonas rurais, capacitando-as para a auto-governança. A Progresso escolheu como zonas geográficas de intervenção as províncias de Cabo Delgado e Niassa e as suas actividades concentram-se nos sectores de educação, saúde e agricultura.

Desde o ano da sua criação, a Progresso vem implementando o « Programa de criação dum ambiente de leitura », inicialmente em Cabo Delgado e desde 1996 também em Niassa.

Na base deste programa está a ideia de que saber ler e escrever é a condição *sine qua non* para o desenvolvimento. Neste contexto o Programa começou com o estabelecimento de bibliotecas em todas as escolas primárias das duas províncias. O fornecimento de literatura infantil e outro material escrito continua até a data.

13. Y. ADAM & H. COIMBRA, *op. cit.* : 75.

14. A. MAZIVE, *Segurança alimentar doméstica dos camponeses em Moçambique. Relatório das constatações*, Maputo, União nacional dos camponeses, Bread for the World Institute, Março de 2001 : 28.

Em 1996 incluiu-se no programa a capacitação de professores primários no que respeita ao ensino da leitura e escrita iniciais ; capacitação que foi mais tarde estendida a outras questões metodológicas e didácticas fundamentais para o ensino primário. Ao longo dos anos o programa foi incluindo vários novos componentes e actividades, tais como, bibliotecas para os professores, alfabetização em línguas locais, produção e publicação de material de pós-alfabetização nas mesmas línguas, formação de autores e ilustradores e ainda a realização de concursos e feiras de livro.

Para a implementação do programa, a Progresso estabeleceu duas parcerias de grande importância. Primeiramente com as Direcções provinciais de Educação. Estas tornaram-se as verdadeiras instituições implementadoras do programa, envolvendo direcções distritais, escolas, centros de formação de professores e outras. O facto de elas terem incluído nos seus planos de acção alguns componentes do programa, é visto como uma garantia da sustentabilidade do mesmo.

Outra parceria foi estabelecida com a organização Code (*Canadian Organization for Development through Education*). Esta ONG, que partilha com a Progresso a visão da importância da leitura para o desenvolvimento, disponibilizou durante mais de dez anos os fundos para a implementação do programa, tendo em 2001 renovado o seu compromisso para um novo período de três anos.

Avaliações feitas ao programa indicam que a sua abrangência em termos programáticos e geográficos, assim como a duração prolongada da intervenção, foram factores importantes na redução das percentagens de reprovação e desistência no ensino primário nas províncias abrangidas.

A cosmética da capacidade institucional

Na sua globalidade as ONGs nacionais são muito novas. As mais antigas não têm mais de dez anos. Uma década é muito pouco tempo para uma organização se tornar uma instituição no sentido de ter conseguido mostrar na prática o que representa o sistema de valores que norteia a organização e de ter transmitido ao mundo exterior o que valem, na realidade do dia a dia do seu trabalho, a visão e os ideais que expõem nos seus estatutos. Considera-se a consistência entre o discurso oficial e as realizações concretas a base da capacidade institucional da organização.

Mas há mais : o factor tempo joga também um papel preponderante no estabelecimento de métodos de trabalho, sistemas de regras e normas, processos e procedimentos. Dificilmente se encontram entre as ONGs nacionais organizações com estas normas, sistemas e procedimentos enraizados e testados na prática. As ONGs nacionais merecem que lhes seja dado o tempo necessário para se tornarem verdadeiras instituições. A pressão exterior, principalmente exercida pelos doadores, pode ser perigosa, na medida em que pode levar a uma capacidade institucional cosmética, superficial e fragmentada, que poderá pôr em causa os valores das organizações.

A fraca capacidade institucional das ONGs nacionais tem sido objecto de muitos estudos, solicitados pelos doadores, que quase invariavelmente concluem que há uma grande necessidade de formação. Inúmeros seminários de capacitação de elementos das ONGs nacionais já foram financiados e realizados. Todavia, a eficácia desta formação tem sido questionada por várias razões, que apontam para a necessidade de uma revisão das políticas e práticas de capacitação institucional das ONGs nacionais. O ponto de partida devia ser as reais necessidades das ONGs e não as dos doadores que despendem avultadas somas de dinheiro nessa actividade para ensinar as organizações como devem utilizar e administrar os fundos disponibilizados de acordo com as suas exigências.

A dependência financeira de fundos externos é uma realidade para praticamente todas as ONGs nacionais. Possíveis consequências desta dependência já foram referidas noutros lugares deste texto. De referir no entanto que há organizações em que os membros pagam cotas e contribuem com trabalho voluntário para as actividades da organização. Embora estas contribuições nem de longe sustentem os programas e projectos, nem sequer o funcionamento da máquina administrativa da organização, elas têm um significado que vai bem para além do valor monetário. Elas fazem com que os membros estejam ligados à organização, adquiram um sentido de pertença : é « a nossa organização ». Nestes casos, os membros constituem a base social da ONG, que, velando pelos valores e objectivos da organização, fazem com que ela fique ancorada na sociedade.

O relacionamento entre as ONGs e o Estado

Falar do relacionamento entre o Estado e a sociedade civil em geral e as ONGs em particular significa, no caso de Moçambique, falar de diálogo e de colaboração, duas formas de relacionamento directamente ligadas uma à outra. Alguns agrupamentos de ONGs como a Teia e a Link, reclamam com insistência a criação, a nível nacional, de um espaço formalizado e permanente de diálogo com o Estado para tratar do envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento do país¹⁵. O Governo, por seu lado, embora em grande medida sob pressão de doadores, tem procurado estabelecer mecanismos para o diálogo com as ONGs.

No entanto, muitas ONGs encontram-se já com alguma regularidade com representantes de instituições estatais a vários níveis e de diferentes sectores para discutir assuntos pontuais relacionados com a implementação de projectos. Vimos já anteriormente que redes como a Campanha Terra e o GMD conseguiram criar espaço para dialogar e influenciar os poderes legislativos e executivos. Por outro lado, o Governo tomou algumas iniciativas para envolver a sociedade civil em assuntos de interesse nacional, tais como a discussão do Parpa/PRSP¹⁶ e o exercício de planificação estratégica sobre o futuro desenvolvimento de Moçambique, chamado « Agenda 2020 ».

Porquê então a pressão e a demora da institucionalização do diálogo permanente ? Será falta de vontade ? Ou podemos considerar a hipótese de não haver, de ambas as partes, clareza suficiente sobre o conteúdo deste diálogo. Certo é que as organizações que trabalham em assuntos concretos, criando e envolvendo vários grupos de interesse (*stakeholders*) nas suas actividades, não têm enfrentado obstáculos significativos para dialogar com as instituições estatais.

15. J. UTHUI, *Como estabelecer um diálogo permanente, franco e são com o Governo*, Maputo, Teia, Fórum nacional das organizações não governamentais moçambicanas, Fevereiro de 2001.

16. O Parpa é o documento do Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta, descrito pelo GMD como a designação nacional do documento *Poverty Reducation Strategy Paper*, PRSP.

Outsourcing a luta contra a pobreza ?

A colaboração directa entre ONGs e instituições estatais processa-se principalmente aos níveis provincial e local e relaciona-se com a implementação de projectos, que em muitos casos se enquadram nos planos e programas governamentais. Inicialmente limitava-se essa colaboração basicamente aos serviços sociais: educação, saúde, aprovisionamento de água nas zonas rurais, entre outros. Nos anos mais recentes aumentaram significativamente as intervenções das ONGs nas áreas de agricultura, pecuária e comercialização. Tem sido questionado neste contexto até que ponto a acção das ONGs se reduz simplesmente a complementar a realização dos planos estatais. Uma outra questão, não menos pertinente, é em que medida as ONGs contribuem para a privatização da prestação dos serviços públicos aos mais necessitados.

Há indicações fortes que apontam para uma resposta positiva a estas questões. A mais recente e clara seja talvez a chamada *outsourcing*, uma abordagem que já é prática corrente noutras partes do mundo e que agora vem sendo introduzida em Moçambique. Em meados de Novembro de 2001 apareceu na imprensa local um anúncio¹⁷ do ministério de Agricultura e Desenvolvimento rural (Mader) em que se convidava as ONGs e outros actores privados a submeterem as suas candidaturas para a implementação de algumas componentes do Programa de Desenvolvimento rural (PDR), financiado pelo Fundo europeu de desenvolvimento. O semanário *Savana*¹⁸ refere que se trata de realizar « operações de *outsourcing* », que compreende a contratação de empresas e ONGs para a prestação de serviços públicos. O que significa a *outsourcing* para as ONGs que entram nestes contratos com o Governo e quais as consequências disso para os pobres ? Ao transferir uma parte das suas tarefas para o sector civil, o Estado desfaz-se das suas responsabilidades de providenciar assistência permanente e prolongada aos mais necessitados, em particular àqueles que vivem nas zonas rurais ; e as ONGs passam a substituir o Estado na prestação de serviços públicos.

É de esperar que sejam maioritariamente ONGs estrangeiras a entrar nos contratos de *outsourcing*, uma vez que são poucas as ONGs nacionais que têm a capacidade institucional requerida. As organizações estrangeiras funcionam, regra geral, com intervenções de curto e médio prazo. Consequentemente, quando termina o projecto, acaba o serviço e a população fica mais uma vez entregue a si mesma. Mas a consequência mais importante talvez seja que, ao implementar os programas estatais, concebidos nos contratos de *outsourcing*, as ONGs verão fundamentalmente mudado o seu relacionamento com as comunidades. Dificilmente haverá lugar para um diálogo aberto com as comunidades e para uma colaboração com carácter de parceiros. Pois o critério de sucesso será o cumprimento das actividades preestabelecidas no programa estatal. Será que é por aí que as ONGs querem ir ? Será que a *outsourcing* permitirá às ONGs continuar a reclamar ser o « olho crítico » da sociedade sobre a política governamental ?

17. Programa de Desenvolvimento rural - 8.ACP. Moz.18, Convite para Pre-Qualificação, Novembro de 2001, Maputo.

18. « Comissão europeia apoia Mader », *Savana*, Maputo, 9 de Nov. de 2001.

Que futuro para as ONGs em Moçambique ?

Independentemente das razões históricas do seu aparecimento e de quem as criou, as ONGs nacionais são hoje uma realidade em Moçambique ; são um segmento da sociedade civil com raízes fortes nas práticas tradicionais do associativismo. Alguns exemplos do trabalho realizado pelas ONGs no âmbito da assistência à população, *lobby* e advocacia e outras levam a crer que elas têm capacidade de crescer e de vir a ocupar um lugar importante no xadrez das forças de desenvolvimento do país.

No entanto, para que isso se concretize há alguns desafios a enfrentar. O primeiro e mais importante é, no nosso entender, a criação e edificação de uma base social em que as ONGs possam assentar, que as alimente e lhes confira a legitimidade para falar com o Estado e outros intervenientes no desenvolvimento, em nome dos seus grupos alvo. Para a criação desta base é preciso muito trabalho com as comunidades, de forma consistente e abrangente. O trabalho pode ser do tipo prestação de serviços à população, de formação e capacitação da mesma ou ainda de *lobby* e advocacia. É óbvio que não se pretende argumentar que cada ONG individualmente se deve envolver em todas as áreas e sectores. Cada organização pode ter a sua especialidade, numa área em que consiga trabalhar com sucesso. Mas as ONGs devem aprender a juntar esforços, a trabalhar em conjunto para se complementar e desta forma aumentar o impacto das suas intervenções. As alianças que aqui se propõem podem ser feitas a nível local para responder a necessidades da população numa certa zona. Podem, no outro extremo, também ser feitas a nível central. As experiências acima mencionadas da CT e do GMD são ilustrativas do impacto que as organizações da sociedade civil podem atingir se conseguirem actuar em conjunto, com base no trabalho concreto com a população.

Argumentou-se acima que as ONGs precisam de tempo para desenvolver a sua capacidade institucional. Mas elas necessitam também de tempo para conceber, desenvolver e implementar as suas actividades no terreno, para poder aprender fazendo. O financiamento para projectos de curta duração, proveniente de fontes externas, é um constrangimento sério neste aspecto. Por isso, as ONGs têm de aprender a defender perante os doadores a necessidade de financiar programas de longo prazo. Essa defesa faz-se pelo trabalho de qualidade realizado, mas também na mesa das negociações. Esse *lobby* junto dos doadores poderia ser uma tarefa dos fóruns de coordenação das ONGs, que desta maneira poderiam dar um contributo valioso para o estabelecimento de reais parcerias no benefício dos grupos alvos que têm em comum.

Por último, um grande desafio para as ONGs encontra-se no relacionamento com as instituições públicas. As ONGs ganhariam muito em credibilidade e sustentabilidade se, em vez de substituir o Estado, optassem por reforçar as instituições públicas de base para que estas cumpram a sua missão perante a população e façam o trabalho para o qual estão vocacionadas. As ONGs podem colaborar com o Estado, experimentando abordagens inovadoras nos projectos, podem contribuir para o reforço da capacidade institucional das instituições estatais providenciando meios materiais e transmitindo experiências, podem criar condições para a formação e capacitação técnica dos funcionários destas instituições. Em suma, há muitas formas de colaboração. O que importa é que as duas

entidades reconheçam e assumam que cada uma tem as suas próprias obrigações e responsabilidades. A (con) fusão das responsabilidades do Estado e das ONGs poderá levar a um empobrecimento sério da vida social e política, pondo em perigo os processos de democratização do país.

Janeiro de 2002

Tinie Van EYS

Associação moçambicana *Progresso*
Maputo

Sigila

Revue semestrielle éditée par GRIS-FRANCE (Groupe de Recherches
Interdisciplinaires sur le Secret)
Site : <http://www.sigila.msh-paris.fr>

N° 9 (mars 2002)

Gardiens du secret - Guardadores do segredo

Préface de Madeleine REBÉRIOUX ; Lucile SESÉ : *Le Gardien du secret* (dessin) ; Elsa LECHNER : *Pleins silences* ; Yvette CARDAILLAC- HERMOSILLA : *Les morisques : comment garder son identité par la gestion du secret* ; Marion AUBRÉE : *Les initiés afro-brésiliens : gardiens de quel "secret" ?* ; Mythe afro-brésilien : *Otim esconde que nasceu com quatro seios / Otim cache qu'elle est née avec quatre seins*, trad. par Ruth PY-DANIEL LÉPINE ; André BOLZINGER : *Sur Charcot et ses jeunes années... motus !* ; Llibert TARRAGÓ : *Femme au creux des archives* ; Lya TOURN : "Cela ne m'appartenait pas..." ; Jean-Claude MARCEAU : *H. B. ou le secret d'un Nom dans les écrits d'Unica Zürn* ; Joaquim ROMERO MAGALHÃES : *Jaime Cortesão e o sigilo dos descobrimentos portugueses* ; Gilles QUINSAT : *Trous de mémoire. L'empreinte du secret chez Andrea Zanzotto* ; Hervé FERRAGE : *Philippe Jaccottet : des secrets bien gardés, silence et vigilance du poème* ; Philippe JACCOTTET : *Le Secret* (poème) ; Jany BERRETTI : *Mallarmé : le lecteur tenu en secret* ; Stéphane MALLARMÉ : *Hérodiade* (extrait) ; Clément TOURNIER : *Secret professionnel et dénonciation de la pédophilie* ; Norbert OHLER : *Messagers spéciaux au Moyen-Âge* ; Anissa CASTELBOUCHOUCHI : *Les figures du secret dans Les Lois de Platon : le non-dit, l'imprévisible et l'informulable.*

Anthologie du secret

Nuno JÚDICE : *O mistério da poesia* ; Bernard SESÉ : *Le héron* ; Juan Ramón JIMÉNEZ : *Un ojo no visto del mundo / Un œil non vu du monde*, trad. par Bernard Sesé ; António RAMOS ROSA : *Aquele desejo de amor / Un tel désir d'amour*, trad. par Catherine Dumas ; Gérard PFISTER : *Trois poèmes.*

Lectures

Nathan WACHTEL, *La foi du souvenir. Labyrinthes marranes*, Seuil, 2001 (Bernard Sesé) ; Hugues DIDIER, *Raymond Lulle*, Desclée de Brouwer, 2001 (Charles Baladier) ; Bernard WERBER, *L'Ultime secret*, Albin Michel, 2001 (Laurence Motoret) ; Arturo PÉREZ-REVERTE, *Le cimetière des bateaux sans nom*, Seuil, 2001 (Monique Le Moing) ; Louisette IGHILAHRIZ, *Algérienne. Récit* recueilli par Anne Rivat, Fayard-Calmann-Lévy, 2001 (Sylvie Sesé-Léger).

Actualité du secret et publications

N° publié avec le concours du CNL, de la Fondation Calouste Gulbenkian (Lisbonne) et du FASDIL (Fonds d'Action et de Soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations).

Printemps-été 2002, 240 p.

ISSN : 1286-1715 ; ISBN : 2-912940-07-9

VENTE AU NUMÉRO :

• En librairie ou à défaut par correspondance, au CID, 131 Bd Saint-Michel, 75005 Paris.

Tél : 01 43 54 47 15 ; fax : 01 43 54 80 73

• Auprès de GRIS-FRANCE : 21, rue Saint-Médard - 75005 Paris. (Tél : 01 47 07 96 14 ; fax : 01 43 36 65 95 ; courriel : sigila@club-internet.fr)

France et U.E. : 15, 25 euros, port inclus

Étranger hors U.E. : 16,80 euros, port inclus

ABONNEMENT ANNUEL (pour 2 numéros) : auprès de GRIS-FRANCE

France et U.E. : 27, 45 euros, port inclus

Étranger hors U.E. : 32,05 euros, port inclus.