

A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana¹

José Negrão

Quando Hegel, no início do Século XIX, se referiu à Sociedade Civil como uma instituição que se encontra entre a família e as relações políticas do Estado, permitiu uma leitura ambígua sobre a natureza e o papel dessa instituição. Seria a Sociedade Civil uma instituição de intermédio tendo, como tal, um papel a desempenhar ou seria uma instituição intermédia que abarca o conjunto das relações sócio-económicas e das forças de produção, como Marx o entendeu?

Embora possa parecer uma questão de menor importância – de intermédio ou intermédia – o facto é que ela se apresenta no quotidiano das relações que a Sociedade Civil do Sul estabelece com as Organizações Não-Governamentais do Norte e na forma como ambas encaram os desafios da globalização. Pergunta-se, são as ONGs do Sul que têm de participar da mesma forma que as ONGs do Norte na construção de uma globalização alternativa ou são as Sociedades Civas de ambos os lados do planeta que devem interagir na negociação entre cidadãos, estados e mercados à escala global?

É sobre estas questões e a necessidade de reconstrução do conceito de sociedade civil que, a partir da experiência de Moçambique, estas notas se propõem abordar.

1. PERCURSO DA “INSTITUIÇÃO DE INTERMÉDIO” EM MOÇAMBIQUE

David Sogge, num artigo de 1997 que intitulou “O Sector Civil”, apresenta três razões porque as Organizações Não-Governamentais de Moçambique têm um percurso modesto em relação às suas congéneres de outros países africanos, em particular, nos países de língua oficial Inglesa [Sogge, 1997]. A seu ver, o peso da História, a ausência de poder público e a dimensão das normas e redes informais, são as explicações pelas quais Moçambique, e porventura outros países membros dos PALOP, não tinha adoptado até então, nem a agenda emancipadora em oposição a um Estado fechado e às grandes empresas, nem o roteiro neoliberal para, através da caridade, assumirem a lacuna social deixada pela empresa privada e pelo Estado.

Após a implementação do Estado Novo por Salazar, o modelo corporativista ditava que o Estado utilizasse as entidades não-governamentais para fazer propaganda e ganhar aderência às suas políticas, em troca os membros recebiam protecção e demais benesses. Era o Estado que determinava quais deveriam ser as formas de representação do

¹ Artigo apresentado no Curso de Formação: A Globalização Alternativa e as Organizações Não-Governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa; Outubro de 2003; CES, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

empresariado, dos trabalhadores, dos agricultores e de outros grupos de interesse por Ele designado. Porém, em Moçambique, talvez por não ser uma colónia de colonização mas de reserva onde a presença portuguesa era diminuta², o modelo corporativista nunca chegou a ser implementado por completo e o espaço não-governamental urbano muito pouco se desenvolveu. Não foi por acaso, que foi precisamente em torno das poucas associações que vingaram à margem do Estado - a Associação dos Negros de Moçambique, a Associação dos Naturais de Moçambique, o Conselho Cristão de Moçambique em Lourenço Marques e a Casa de Moçambique em Lisboa - que o nacionalismo urbano moçambicano teve as suas raízes.

Com a Independência Nacional o governo da Frelimo, embora com uma ideologia diferente, adoptou alguns dos padrões de supervisão usados pelo Estado colonial. Foi o tempo das ODMs, as Organizações Democráticas de Massas sujeitas a um estrito controlo dirigista e exclusivas para grupo social ou sócio-profissional a que se destinavam, para a mulher havia a OMM, para os jovens a OJM, para os trabalhadores assalariados a OTM, para os professores a ONP, para os jornalistas a ONJ e assim, sucessivamente. Importa porém referir que, tal como aconteceu no tempo colonial, também no período que medeia de 1975 a 1988 houve acções que se foram desenvolvendo à margem de um controlo estrito do Estado ou do partido único, são exemplos disso a continuidade do Conselho Cristão de Moçambique, o surgimento da Caritas de Moçambique e as permanentes dificuldades que o Estado teve com o movimento camponês que se veio a constituir em União Nacional dos Camponeses.

A guerra que a partir de 1980 foi expandindo-se por todo o País, acabou por determinar o colapso do poder do Estado nas zonas rurais e a sua crescente deterioração nas zonas urbanas. Segundo Sogge, o informal ocupou o espaço vazio e com ele a intersecção e mesmo a inter-penetração, das normas e regras sociais com as do mercado e destas com as do Estado. Era o embrião para a criatividade institucional que hoje caracteriza Moçambique, mas era também momento de grande vulnerabilidade para o espaço da vida pública onde os poderes, inclusive o poder das palavras e doutros símbolos, deveriam constituir objecto de contenção.

Entra-se assim num terceiro período da história da “instituição de intermédio” de Moçambique. Durante aproximadamente dez anos, de 1988 a 1998, as ONGs do Norte juntaram-se aos vários doadores para orientarem a substituição das Organizações Democráticas de Massas e a configuração da sociedade civil Moçambicana no formato de ONG do Norte - ONGs do desenvolvimento. Sobre este período falaremos no ponto seguinte.

A presente etapa deste percurso é a que decorre desde 1998. É um momento de inovação institucional onde os conceitos são reconstruídos e as relações internas, continentais e globais são sujeitas a leituras alternativas, conforme se poderá apreciar nos pontos 3 e 4 que mais a baixo se seguem.

² Na altura da Independência a presença Portuguesa em Moçambique não chegava a 3%, enquanto que em Angola tinha atingido a ordem dos 20%.

2. PROCESSO “ORIENTADO PELA OFERTA” DAS ONGS DO NORTE

A partir de 1988, com a liberalização económica e a perspectiva de adopção de um sistema multi-partidário, começaram a chegar a Moçambique uma série de ONGs do Norte que tinham na sua agenda a ajuda a Moçambique em situação de guerra e na situação de País mais pobre do mundo. Eram, fundamentalmente, ONGs orientadas para a implementação de projectos através dos seus “parceiros” locais, não tendo nem membros, nem mandato de representatividade. Acontece que em Moçambique não havia ONGs de desenvolvimento que pudessem constituir-se em contraparte das ONGs internacionais.

Assiste-se assim à formação acelerada de ONGs locais onde a língua utilizada nas reuniões era o Inglês, os fundos provinham do exterior, o recrutamento de pessoal era em detrimento do tecido produtivo e administrativo local, usavam metodologias até então desconhecidas e, sobretudo, respondiam a agendas concebidas e elaboradas no exterior. Ter uma ONG contraparte passou a ser uma forma de “desenrascar” a vida, podendo-se fazer de tudo e argumentar em defesa de qualquer coisa, desde que houvesse um projecto devidamente financiado. Eram ONGs de negócios, ONGs sem personalidade e sem ideologia próprias, mas que desprezavam o movimento associativo local por não se coadunar com o processo “orientado pela oferta” das ONGs do Norte.

Yussuf Adam apelidou-as de Messias Modernos à Procura de Novos Lázarus, numa linguagem metafórica que se destinava à denúncia da “caça à desgraça” por parte destas ONGs [Adam, 1997]. David Sogge denunciou a desesperada procura de “parceiros” locais como veículos de investimento e a incapacidade destas ONGs de reconhecer nas formas organizacionais locais, que não pertenciam ao Estado e não eram empresas, manifestações da Sociedade Civil Moçambicana num formato diferente do da Organização Não-Governamental ocidental. Para ambos, as ONGs do Norte adoptaram a estratégia de criar organizações locais à sua imagem e semelhança. Ainda hoje, para muitos populares, *ONG é coisa de estrangeiro*.

Na altura, escrevi um artigo em que apontava alguns dos pontos negativos da intervenção destas ONGs. A crescente tendência para a deterioração das instituições do Estado Moçambicano em favor de uma miríade de organizações que se multiplicavam como cogumelos por todo o território nacional. Muito embora as ONGs do Norte se proclamassem não-governamentais, na verdade uma parte significativa dos seus orçamentos era providenciada pelos governos dos seus países e, casos houve em que foi debitada à dívida externa dos países receptores sem o Estado Moçambicano poder intervir [Negrão, 1997].

Um segundo ponto negativo era a ineficiência na utilização dos fundos disponíveis. Os elevados custos encobertos e custos de transacção gastos nas sedes das organizações nos seus países de origem eram assustadores. Os salários pagos nos países de origem, as viagens e férias intercontinentais, as visitas de familiares, a habitação, o transporte e o combustível e a alimentação eram debitados às respectivas organizações, enquanto que às contrapartes nacionais tal não era permitido por não ser sustentável. O discurso da

sustentabilidade, tal como muitos outros, era unilateral, revelando-se uma relação de poder desigual, o que me levou a apelidá-las de “multinacionais da caridade”.

O meu último ponto foi uma crítica cerrada ao empirismo do discurso “*nós fazemos coisas concretas*”. O não investimento na investigação, a inexistência de estudos de viabilidade e a deficiente ou mesmo inexistente coordenação com as intervenções do Estado, tudo junto, conduziu ao ressurgir dos mitos dos anos 70 sobre os comportamentos económicos dos agricultores pobres, como sejam o mito de que só produzem para a sua subsistência não estabelecendo nenhuma relação com o mercado ou o mito de que a estagnação tecnológica se devia à ignorância, quase que genética, da mulher camponesa.

Num texto de Boaventura de Sousa Santos sobre este período em Moçambique e a intervenção das ONGs estrangeiras ou “transnacionais”, ele chamou à atenção para dois processos paralelos. Primeiro as segmentações e as partilhas de soberania determinadas pelas diferentes concepções de intervenção dos Estados centrais que estão por detrás das ONGs internacionais. A segunda, a dependência financeira das ONGs nacionais em relação às internacionais e, como tal, a sujeição às condições que lhes eram impostas [Santos, 2003].

A indignação era grande e com ela um certo radicalismo e absolutismo que ainda hoje reina entre muitos dos fazedores da opinião pública Moçambicanos. Com o tempo, porém, foi-se compreendendo que as ONGs do Norte não são homogéneas, foi-se aprendendo a estabelecer a diferença entre elas. Uma ONG internacional cujos “funcionários” constam das folhas de salários do respectivo Ministério dos Negócios Estrangeiros é diferente de uma ONG que vive à custa dos donativos colectados nas ruas das capitais europeias sempre que a televisão invade com a desgraça Africana o lar de pacatos cidadãos do mundo na hora do telejornal. Uma ONG internacional que obriga os trabalhadores locais a orar a Jesus Cristo todas as manhãs, mesmo quando estes são muçulmanos, é diferente de uma ONG que pugna por respeitar as crenças locais e fazer delas a plataforma para as suas actividades. Uma ONG internacional que impõe uma agenda de trabalho “porque a família assim o decidiu” é diferente de uma ONG que envia voluntários para trabalhar nas agendas definidas localmente. O reconhecimento destas diferenças é essencial para o estabelecimento de plataformas comuns, caso contrário acabam-se por constituir agendas para uma alternativa global mais explicitamente normativas sobre o que deve ser a igualdade, a justiça social, a sustentabilidade e o pluralismo cultural, que a maioria das teorias do “mainstream” que nos chegaram através da liberalização.

O legado mais pesado e difícil de remover das ONGs do Norte durante este período, foi a ideia de que as ONGs por elas criadas são o alfa e o ómega da Sociedade Civil Moçambicana. Na maior parte dos casos, porém, não são nem uma coisa nem outra, não se tratam nem de instituições de intermédio nem de instituições intermediárias, acabando por ser um híbrido no seio da Sociedade Civil com características de empresas de prestação de serviços.

Uma segunda consequência grave, derivada da primeira, é o carácter de exclusivismo com tendência para as representatividades únicas, para a existência de um “porta-voz da Sociedade Civil”. Ter um único representante da Sociedade Civil é abrir as portas para a manipulação pelos interesses políticos no poder. A domesticação da sociedade civil, tal como se tentou fazer com as associações de propaganda do tempo colonial e as ODMs no pós-independência, continua sendo uma vertigem que ocorre a muitos dos governos africanos.

Contudo, também com o tempo, estas organizações criadas como contrapartes das ONGs do Norte se foram diferenciando umas das outras. Uma ONG nacional que vive de conferências e seminários internacionais sobre a globalização é diferente de uma ONG nacional que ganha legitimidade através do trabalho que vai realizando junto de uma comunidade. Uma rede nacional exclusivamente paga por financiamentos internacionais é diferente de uma rede que sobrevive à custa do trabalho dos seus membros e da capacidade para angariar alguns fundos para acções concretas. Uma associação nacional que entra em concursos de consultoria internacionais é diferente de uma associação cultural local que dança o “tufo” até de madrugada e pratica a ajuda mútua quando a desgraça lhes bate à porta. O reconhecimento destas diferenças e da diversidade foi essencial para o sucesso de algumas das práticas que a seguir são relatadas.

3. UMA PRÁTICA QUE CONDUZ À RECONSTRUÇÃO DO CONCEITO

Talvez por oposição ao modelo “orientado pela oferta” das ONGs do Norte ou somente pela dinâmica interna dos movimentos sociais, a prática de várias organizações moçambicanas em alguns domínios concretos adquiriu contornos totalmente diferenciados que conduzem para a definição do papel a desempenhar e para a reconstrução do conceito de sociedade civil no contexto operacional do País.

Os primeiros esboço de uma acção autonomizante das relações de dependência surgiram no pós-guerra com a iniciativa do Conselho Cristão de Moçambique com a Campanha Armas por Enxadas e, mais tarde, com a criação do Grupo Moçambicano da Dívida. Nenhuma destas iniciativas foi *sui generis* a Moçambique, já noutros contextos internacionais se tinha tentado recolher as armas e, simbolicamente, transforma-las em enxadas como forma de criar alternativas de rendimento aos combatentes e de os radicar à terra e à família esquecendo a violência. Também o movimento internacional para o cancelamento da dívida externa tinha criado vários grupos de pressão em alguns dos países mais endividados.

Houve duas circunstâncias que fizeram a diferença em relação ao período anterior, por um lado a ligação que ambas as iniciativas criaram com os agricultores pobres e com a *intelligentsia* nacional, por outro lado o facto de nem uma nem outra precisarem de grandes quantidades de fundos externos para poderem continuar. Ao falar-se da transformação de armas em enxadas, estava-se a abranger uma população alvo que era constituída, fundamentalmente, por jovens de origem camponesa cuja infância fora marcada pelo colapso do sector agrário e conseqüente falta de perspectivas de vida no

domínio da agricultura, fazia-se a guerra porque nada se tinha a perder e não por se defender uma ou outra das ideologias propaladas pelas partes em contenda. A área dos agricultores familiares pobres, que tão engenhosamente foi mobilizada pela Frelimo para derrubar o regime colonial, fora esquecida no após a Independência e com a guerra alcançou níveis de miséria, subnutrição e depauperamento nunca antes conhecido pelas gerações vivas. A Campanha da Transformação de Armas em Enxadas foi o momento de reconciliação entre o urbano e o rural, de se procurarem alternativas válidas para os agricultores pobres.

O tratamento da questão da dívida externa Moçambicana, pela sua especificidade não podia ser devidamente orientado pelas ONGs do Norte, e pela sua complexidade não podia ficar unicamente nas mãos de duas ou três ONGs interessadas no assunto. Foi o momento de integrar moçambicanos com formação e informação sobre o assunto que pudessem apoiar no *lobby* internacional para o cancelamento da dívida. Foi o momento de envolvimento de Carlos Cardoso, Nuno Castelo Branco e José Negrão, entre outros que nunca dependeram nem trabalharam para ONGs do Norte e que tinham mantido uma certa autonomia em relação ao controlo intelectual mantido pelo sistema de partido único. O Grupo Moçambicano da Dívida foi o ponto de encontro entre activistas sociais e intelectuais moçambicanos, num quadro que nem era dominado pelo Estado nem pelas ONGs do Norte.

É neste contexto, que uma década depois da introdução do neoliberalismo em Moçambique, surgem três iniciativas que conduzem à configuração da presente imagem pública de Sociedade Civil Moçambicana: a Campanha Terra, a Agenda 2025 e o Observatório da Pobreza.

Campanha Terra

A problemática da terra foi e continuará a ser vital para países, como Moçambique, onde o sector agrário é uma fonte de rendimentos indispensável para a reprodução social e local de emprego da esmagadora maioria da população. O fim da guerra em 1992 abriu a possibilidade da corrida às melhores e melhor localizadas terras para a agricultura, exploração florestal e turismo cinegético. Na esteira do Programa de Reajustamento Estrutural o *Land Tenure Center*, cavalo de batalha da USAID, e algumas ONGs do Norte pressionavam pela titulação individual da terra como única forma de se assegurarem os direitos à terra. A queda do *apartheid* abria a perspectiva de especulação fundiária com os fazendeiros brancos que viriam da África do Sul por estarem descontentes com o inevitável fim das subvenções que recebiam. Tudo junto, fez da terra o elemento catalizador de uma diversidade enorme de interesses.

A movimentação em torno da terra faz-se sentir em três frentes ao mesmo tempo, no seio da Igreja Católica através da Caritas e das Comissões Diocesanas para a Justiça e Paz, dentro do Conselho Cristão de Moçambique através da Organização de Ajuda Mútua, e no interior União Nacional dos Camponeses por força dos conflitos que iam surgindo com a privatização acelerada das machambas estatais e a tentativa de usurpação de terras

das cooperativas. O elemento aglutinador das três frentes foi a discussão de uma nova Lei de Terras para Moçambique e o movimento catalizador foi a Campanha Terra. Em torno da Campanha Terra reuniram-se cerca de 200 organizações, desde ONGs nacionais e estrangeiras até Organizações Comunitárias de Base, desde as Confissões Religiosas (cristãs, muçulmanas e *maziones*) até académicos e pessoas singulares interessadas numa causa comum – assegurar que o acesso e posse da terra pelos mais pobres não ficasse dependente da emissão de um título, de serem reconhecidos os mecanismos costumeiros de gestão da terra, e de se construírem relações entre privados e familiares com base no princípio de vantagens mútuas [Palmer, 2003].

Inconscientemente, a Campanha Terra acabou por estabelecer algumas das características básicas da nova imagem da Sociedade Civil Moçambicana:

- a adesão por causas comuns independentemente da diversidade de ideologias;
- a possibilidade de participação de organizações comunitárias de base sem ter de ser, obrigatoriamente, pela mão de uma ONG urbana;
- a plena participação das confissões religiosas sejam elas cristãs ou muçulmanas ou locais;
- a oportunidade de definição de estratégias afins com o sector privado;
- a utilização das instâncias do Estado (do Legislativo para aprovar a Lei e do Executivo para fazer a Lei) sem ter, necessariamente, de se tomar o poder;
- a participação de igual para igual com ONGs internacionais.

Foi na sequência da Campanha Terra, terminada em 2000, que após dos assassinatos do jornalista Carlos Cardoso, do economista Siba-Siba Maquáqua e de mais de 100 cidadãos na cadeia de Montepuez, uma vez mais, várias forças da Sociedade Civil se uniram para exigir a moralização do Estado e o fim da corrupção. Desta feita, jornalistas, associações socioprofissionais e numerosos membros das elites urbanas se juntaram à dinâmica anteriormente iniciada. Como consequência foi aprovada uma Lei onde consta que a Sociedade Civil é responsável pela selecção de três candidatos a Presidente da Comissão Nacional de Eleições a serem votados pela própria comissão cujos membros são indicados pelos partidos políticos representados no parlamento nacional. Este é um facto único em todo o Continente Africano e talvez, mesmo ao nível mundial.

Agenda 2025

A Agenda 2025 surgiu na sequência das disputas pela hegemonia institucional mundial que se travam entre a UNDP e o Banco Mundial/FMI. As agendas 2020 e 2025 têm por objectivo criar consensos entre todas as forças políticas e demais grupos de interesse nacionais em torno de uma visão comum sobre o futuro a médio prazo e dum conjunto de estratégias de desenvolvimento que deverão ser assumidas pelos vários executivos, independentemente, da sua cor política.

Após o fracasso com o lançamento da iniciativa para a elaboração de uma Agenda para o ano 2020, por o Partido Político no poder ter tentado faze-lo à porta fechada, surgiu então

a Agenda 2025 com um maior equilíbrio de forças entre os 14 membros do Comité de Conselheiros e os cerca de 100 membros do Comité Nacional. Representantes de, praticamente, todas as forças políticas, de todos os grupos sócio-profissionais e um número significativo de intelectuais, artistas e escritores, trabalharam durante um ano consecutivo sobre a coordenação executiva de algumas respeitadas figuras da vida pública nacional pela sua isenção, integridade e nacionalismo.

Para a construção de consensos foi necessário fazer a análise retrospectiva, acordar sobre as potencialidades nacionais e as fraquezas estruturais e, o mais difícil, discutir os princípios que poderiam constituir pontos de partida comuns para elaboração dos vários cenários possíveis para as duas décadas seguintes [Agenda 2025. 2003]. Foi assim possível desenhar quatro eventuais cenários para Moçambique:

- o cenário do Cabrito – aquele em que cada um dos actores principais esconde a cabeça na terra e se só pensa em si, é o cenário do retorno da guerra, da intolerância e da exclusão social;
- o cenário do Pato Bravo – aquele em que cada actor se arvora ao direito de dizer que é o sabe tudo, provocando crises cíclicas seguidas de momentos de recuperação lenta e ténue devido à desestruturação causada pela crise;
- o cenário do Xirico – em que cada actor é um pássaro pequeno que canta por todo o lado tanto quanto pode, mas não constitui uma sinfonia harmoniosa em direcção ao desenvolvimento de todas as potencialidades de Moçambique;
- o cenário da Abelha – em que os actores trabalham em conjunto e estão seguros de desenvolver uma colmeia que satisfaça as suas necessidades e respeite os direitos de cada um.

O mais criativo na Agenda 2025 foi a identificação do conjunto das variáveis determinantes sobre as quais foi construído um modelo analítico onde assentaram os pressupostos que conduziram à elaboração dos cenários e das opções estratégicas para o País³. Pela primeira vez foi retirado às cúpulas dos partidos políticos o monopólio da discussão da *res pública* e quebrado o mito da infalibilidade das vanguardas esclarecidas ou dos dirigentes iluminados.

Novas características foram assim associadas às da imagem pública da Sociedade Civil Moçambicana:

- a inexistência de vanguardas ou de líderes infalíveis;
- a capacidade de discussão consciente sobre o futuro da coisa pública por vários grupos de cidadãos, desde que reconhecido o seu direito à palavra;
- a aceitação de pontos de vista diferentes desde que discutidos e acordados os princípios comuns;

³ As vinte variáveis determinantes resultaram da aplicação de um modelo analítico baseado em quatro eixos: capital humano; capital social; economia e desenvolvimento; governação. Da ponderação de cada variável surgiu um modelo normativo cujo resultado é substancialmente diferente do modelo normativo aplicado pelos PRSP.

- o sentido de comprometimento para com o País e, em particular, para com a justiça social.

Observatório da Pobreza

O Observatório da Pobreza surge na sequência do movimento pelo cancelamento da dívida externa. Em 1996 foi lançada pelo Banco Mundial e pelo FMI a iniciativa HIPC, que tinha por objectivo eliminar aquilo a que chamaram de “dívida insustentável” dos países mais pobres e mais endividados. O objectivo era de reduzir a dívida destes países até o limite do valor actualizado líquido da dívida considerado sustentável, ou seja 150% do volume das exportações e 250% dos rendimentos do governo. Nesse mesmo ano, a comunidade doadora internacional aderiu à iniciativa e os termos tradicionais de reescalonamento da dívida pelo Clube de Paris e outros credores bilaterais foram, tanto quanto possível, alterados em conformidade com esses limites [Negrão, 2003].

Moçambique foi um dos países mais beneficiados com a iniciativa HIPC, tendo a sua dívida baixado de 5,6 biliões para, sensivelmente, 1,3 biliões de dólares americanos em 1998. O ratio dívida – exportações foi estimado em 200% a 220% para que a iniciativa fornecesse uma solução de saída para o País. Os resultados imediatos alcançados foram satisfatórios, entre 1996 e 2000 a taxa anual de inflação baixou de 47% para 2% e o Produto Interno Bruto cresceu em média 10% ao ano.

Em 2000 o País foi alvo das maiores cheias que a História registou até à altura, tendo sido elevadíssimos os prejuízos nas zonas Sul e Centro, as quais, literalmente, ficaram submersas por mais de um mês. Como consequência o Banco Mundial e o FMI decidiram acelerar o alívio da dívida ao perdoar a totalidade do pagamento do serviço da dívida nesse ano, o Clube de Paris adiou o pagamento para quando Moçambique estivesse em condições e vários credores bilaterais anuíram no mesmo sentido. Desta forma Moçambique reunia as condições para entrar na segunda fase da Iniciativa HIPC, também conhecida como HIPC 2.

Nesta segunda fase as instituições de Bretton Woods disponibilizam-se a conceder perdões parcelares da dívida desde que o País continuasse a seguir, estritamente, o programa aprovado por estas instituições. Os credores do Clube de Paris dispuseram-se a conceder o alívio da dívida em condições claramente preferenciais e crê-se que o mesmo venha a acontecer com os credores bilaterais.

Para a aprovação final da passagem para o HIPC 2, foram quatro as condições requeridas pelo Banco Mundial / IDA e FMI:

- elaboração de um *Poverty Reduction Strategy Paper – PRSA*, que em Moçambique foi designado por Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA, que conte com a participação activa da sociedade civil, do sector privado e do cidadão em geral;

- a implementação de um conjunto de medidas relativas ao desenvolvimento social, à reforma do sector público e ao quadro legal e regulador das actividades económicas;
- a manutenção de um clima macroeconómico estável sobre o controlo do FMI;
- a confirmação de outros credores de participação no alívio da dívida.

Em 25 de Setembro de 2001 o Banco Mundial / IDA e o FMI concluíram que Moçambique tinha satisfeito as quatro condições apresentadas em 2000 e dado os passos necessários para entrar na segunda fase, tornando-se assim no terceiro País do mundo a alcançar esta fase (depois da Bolívia e do Uganda). A dívida externa passou a 750 milhões de dólares americanos, tendo, portanto sido perdoado cerca de 73% do montante inicial. O serviço da dívida passou de 100 milhões por ano em 1988 para uma média de 56 milhões entre 2002 e 2010, o que significa uma passagem em média de 23% das receitas do Estado para 10% entre 2000 e 2010 e estima-se em 7% entre 2011 e 2020.

A poupança realizada com a diminuição do serviço da dívida a pagar pelo Orçamento permitiu o aumento das despesas do Estado no PARPA. Em termos numéricos o Estado pode disponibilizar mais cerca de 130 milhões de dólares americanos por ano nas actividades do PARPA.

Porém, a requerida plena participação da sociedade civil, do sector privado e do cidadão em geral na concepção do PARPA, foi reduzida à consulta esporádica e muitas vezes somente com carácter informativo sobre o que se estava a fazer ou já se tinha realizado. Consequentemente, a concepção do PARPA não incorporou as percepções, os saberes e as experiências dos vários actores que têm um papel a desempenhar na redução da pobreza absoluta. Por outro lado, o modelo de desenvolvimento económico adoptado pelo PARPA segue os padrões do neo-liberalismo aplicado ao Terceiro Mundo e as linhas mestras foram desenhadas por um especialista da Universidade de Harvard que se deslocou a Maputo para o efeito. Consequentemente, foi dada uma ênfase, quase que exclusiva, na orientação *export-lead*, na expectativa dos *trickle-down effects* e foi ignorada toda a problemática dos investimentos a realizar para a formação do capital nacional.

Com a finalidade de colmatar estas lacunas a Sociedade Civil aceitou participar no Observatório da Pobreza, criado pelo Governo como fórum para o acompanhamento da implementação do PARPA. O Observatório da Pobreza moçambicano é composto por três grupos de actores: o Governo, os Doadores e a Sociedade Civil em sentido lato.

A selecção de quem deveria constituir o conjunto da Sociedade Civil coube a ela mesma em coordenação com o Governo. Sem dúvida que o Governo de Moçambique deve ser enaltecido por ter dado esta oportunidade, na Zâmbia a Sociedade Civil com assento no Observatório da Pobreza limita-se a algumas ONGs cuja finalidade exclusiva é apoiar o Governo na identificação e aplicação de alguns indicadores e no Vietname são ONGs do Norte, como a *CARE International* e a *Action Aid* que participam no Observatório da Pobreza. Em Moçambique, o Governo deixou às organizações da sociedade civil a selecção dos seus representantes, dizendo tão-somente que tanto o sector privado como os sindicatos deveriam estar presentes.

Passada a fase da concertação interna foram identificados como representantes da Sociedade Civil para o Observatório da Pobreza em Moçambique:

- 4 representantes das confissões religiosas (dois cristãos e dois islâmicos);
- 2 representantes das centrais sindicais (OTM e Sindicatos Livres);
- 3 representantes de associações do sector privado (associação comercial, associação industrial e CTA);
- 6 representantes de organizações do 3º nível (Fórum Terra, Fórum Mulher, UNAC, GMD, Link e Teia)
- 4 representantes de organizações do 2º nível (FDC, Kulima, ORAM, Khindlimuka)
- 1 representante de um instituto de investigação autónomo (Cruzeiro do Sul)

Através do Observatório da Pobreza vão-se procurar alcançar dois objectivos: colmatar a lacuna referente à participação da Sociedade Civil quando da concepção do PARPA; e estabelecer, à escala nacional, um sistema de monitoria e avaliação da pobreza (e não só do PARPA) que tenha por produto a elaboração do Relatório Anual da Pobreza do ponto de vista dos pobres e da procura em geral.

Outras novas características da imagem pública da sociedade civil Moçambicana vão surgindo:

- capitalização sobre as oportunidades que vão surgindo;
- afirmação da diversidade multicultural e da interacção para o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida;
- substituição dos discursos de carácter hegemónico pelos discursos inclusivos, flexíveis e mutáveis em função das condições locais;
- colaboração com o Governo mesmo em questões estratégicas operacionais.

Reconstrução do Conceito de Sociedade Civil

As práticas que foram sendo acumuladas ao longo destes últimos cinco anos, acabaram por dar um significado específico ao conceito de Sociedade Civil no contexto Moçambicano e, por ventura, no de outros países Africanos.

Sem dúvida que a Sociedade Civil é uma construção cuja a aplicação ao continente Africano tem sido alvo das mais variadas elaborações teóricas e interpretações que se podem imaginar. Como dizia o carismático líder da União Nacional dos Camponeses, Ismael Ossemane, *"agora todos me chamam de sociedade civil, mas eu não sei bem o que é que isso quer dizer"*. Não pretendemos aqui esgotar o tema, mas tão-somente dar o contributo da experiência de Moçambique para a definição e utilidade do conceito, ou melhor, da noção de sociedade civil.

Para uns trata-se de um conceito contestado utilizado com diferentes significados e, como tal, sem utilidade operacional, para outros, no entanto, há sentidos locais que estão a ser criados à volta do conceito, como parte da negociação universal entre cidadãos, estados e

mercados⁴. Há quem argumente que a Sociedade Civil se refere a um conjunto mais lato do que o das ONGs, estabelecendo a diferenciação entre estas e as OCBs – Organizações Comunitárias de Base. Mas há também quem prefira alargar a definição de ONG, criando uma hierarquização de níveis conforme o raio de abrangência e o tipo de membros que envolvem, sendo as organizações de 1.º nível aquelas que são constituídas por elementos das comunidades ou trabalhadores, as do 2.º nível as que geram grupos de organizações do 1.º nível e as do 3.º nível as que trabalham com redes de organizações de qualquer um dos outros níveis⁵.

Em termos operacionais a questão torna-se complexa quando se têm de seleccionar elementos representativos dessa construção chamada Sociedade Civil como aconteceu nos três casos acima mencionados. Há três sectores particularmente sensíveis para a definição da composição de Sociedade Civil: o sector privado; as confissões religiosas; e as formas organizacionais derivadas do parentesco.

Para uns o sector privado não se coaduna com o princípio do carácter associativo sem fins lucrativos, sendo somente possível falar-se em “alianças estratégicas”, para outros, porém, o sector privado encontra-se entre “o lar e o estado” devendo o seu contributo ser considerado, não como instrumento útil mas como membro de direito sem o qual não pode haver desenvolvimento⁶ [Guimah-Boadi. 2001].

Para os filósofos iniciais a sociedade civil era a parte da vida social que não fosse a igreja e que se encontrasse entre o estado e a família, a prática porém, tem demonstrado que as confissões religiosas, quando não estabelecidas como “aparelho ideológico do Estado”, desempenham um papel essencial na mediação entre o cidadão e o Estado e entre este e o mercado. Mas as confissões religiosas não são homogéneas e a sua capacidade de incorporação das mudanças ao longo dos anos e dos séculos muda de confissão para confissão e no interior de si mesma, por isso nem sempre há concordância sobre a sua inclusão ou não na definição operacional de Sociedade Civil.

O terceiro sector sensível para a composição da Sociedade Civil é o das formas organizacionais derivadas do parentesco. Para Boaventura de Sousa Santos as autoridades tradicionais operam no âmbito do que designou por sociedade não civil, em oposição à sociedade civil extraterritorial – as ONGs do Norte, e a Sociedade Civil Secundária – as ONGs criadas pelo Estado ou pela classe política. Para ele a visibilidade das autoridades locais está directamente relacionada com a incapacidade administrativa e a perda de legitimidade do Estado. Para Kanji, no entanto, as organizações de ajuda mútua e de parentesco constituem a maior categoria da sociedade civil “organizada” de Moçambique [Kanji. 2002]. Por último, para David Sogge as unidades domésticas, linhageiras e

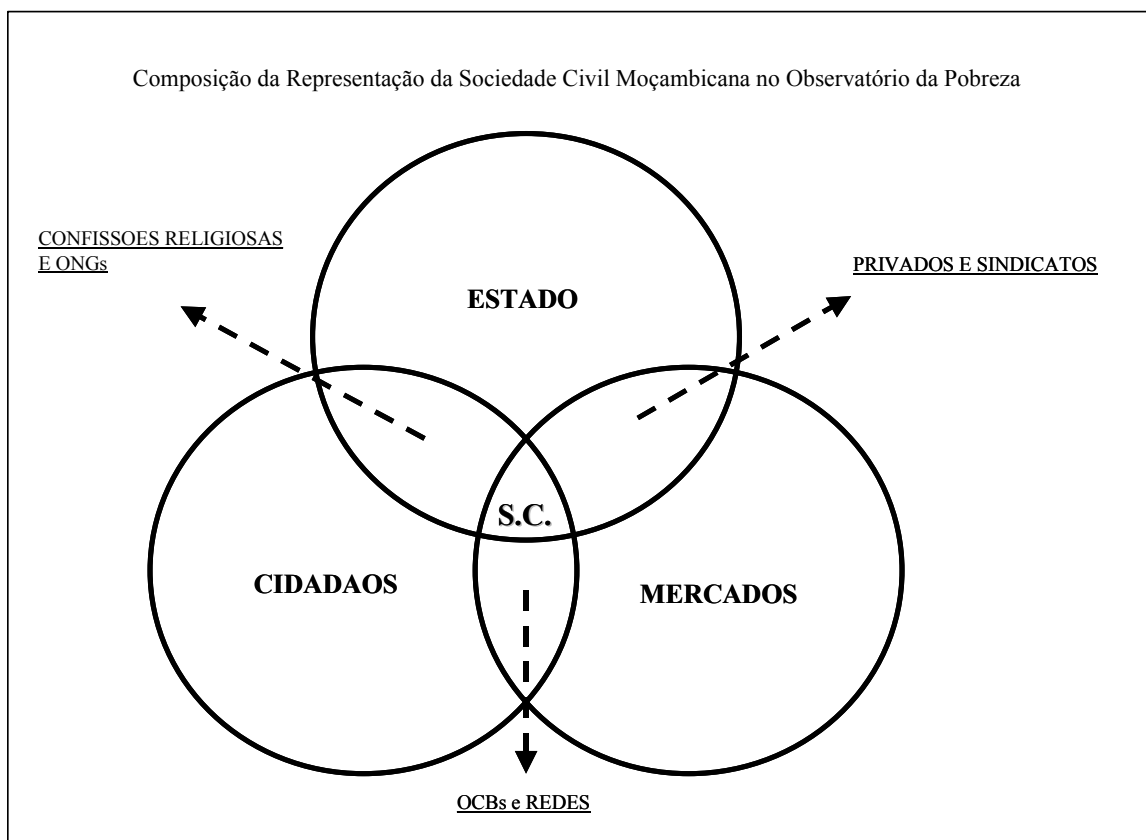
⁴ Chandoke, 2000, tem uma excelente síntese sobre os vários significados de Sociedade Civil fora do contexto ocidental enquanto que Lewis argumenta em 2001, com base em exemplos concretos, que o conceito tanto pode ter um valor analítico como um poder inspirativo, não deixando, portanto, de ser um conceito útil e operativo.

⁵ Ver a propósito as Commonwealth Foundation Guidelines on NGOs in: Ball and Dunn, 1995.

⁶ Para Guimah-Boadi da Universidade do Ghana a sociedade civil refere-se ao espaço entre o lar e o Estado, povoado por grupos e associações voluntárias, partilhando interesses comuns e amplamente autónomos do Estado. A empresa está, obviamente, excluída desta definição.

comunitárias são somente relações primordiais de organização onde, muitas das vezes, as principais formas de associação são obrigatórias e involuntárias. Ao rever-se toda esta problemática para a composição da representação da Sociedade Civil no Observatório da Pobreza, acabou por se concluir que as organizações derivadas do parentesco, em particular as autoridades tradicionais, enquadravam-se melhor no âmbito da descentralização e da democracia participativa do que no da sociedade civil, uma vez que as suas acções derivavam, fundamentalmente, do Estado Costumeiro e não da intersecção entre este e os cidadãos locais.

A selecção dos representantes da Sociedade Civil para o Observatório da Pobreza acabou por sintetizar o contributo que a experiência de Moçambique tem a dar para a reconstrução do conceito em contexto não-ocidental. O esquema abaixo demonstra a intersecção entre as esferas do Estado, dos cidadãos e do mercado e as áreas donde foram seleccionados os vários representantes da Sociedade Civil.



Em suma, a Sociedade Civil é uma construção que não se auto-identifica mas que se reconhece na diversidade de um conjunto onde a auto-organização, a adesão voluntária e sem fins, obrigatoriamente, lucrativos, a defesa dos direitos de cidadania perante o Estado e o mercado, e a exigência de uma visão comum à sociedade, são mais do que o simples somatório das partes.

Não se trata pois da adopção, nem de uma agenda emancipadora de per se, nem do roteiro neo-liberal, mas da conquista de um espaço de inter-acção entre o Estado, o mercado e os cidadãos que por vezes é de negociação, outras é de diálogo construtivo e outras ainda de partilha de pontos de vista e de estratégias de intervenção em favor de causas comuns tão singelas como a Paz ou tão complexas como o Desenvolvimento Social e Humano.

4. DA RELAÇÃO INVERSA À RELAÇÃO ANALÓGICA

Que leitura fazer das relações que se estabeleceram durante o percurso da “instituição de intermédio” em Moçambique? Há dois espaços a ler, o espaço das relações internas e o espaço das relações globais.

No espaço das relações internas passou-se da concepção de que a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, obrigatoriamente, era inversa, ou seja, os ganhos de um implicavam percas do outro, para uma relação analógica, ou seja aquela que é estabelecida entre iguais, podendo ser neutra ou positiva para ambas as partes.

Todavia as relações internas não se desencadeiam somente com o Estado, elas estão presentes igualmente entre ONGs que nasceram sem mandato nem legitimidade e Associações que representam grupos de interesse que vão desde as organizações sócio-profissionais até às dinâmicas de participação informais em campanhas por uma causa determinada. Também estas relações tendem a evoluir com base no assentimento sobre os princípios comuns que as norteiam, separando-se o trigo do joio quando necessário e afirmando-se a riqueza da diversidade, mesmo ideológica, das formas organizacionais no território nacional.

Uma terceira dimensão do espaço das relações internas é onde se desenvolvem as relações entre o urbano e o rural, entre o mercado e a economia familiar, e entre o crescimento económico e o bem-estar e o desenvolvimento humano. Também aqui se denota o evoluir de uma situação de oposição contrastante para o estabelecimento de um contínuo que pode produzir formas inovadoras de integração e articulação benéficas para ambas as partes.

Em suma, a tendência de mudança que se verifica aponta para uma maior maturidade e ponderação no reconhecimento dos espaços mútuos e na identificação das causas que possam trazer benefícios e melhor qualidade de vida para todos. As implicações teóricas daqui decorrentes podem ser:

- À militância pela conquista do poder para fazer vingar os ideais populares, talvez seja de acrescentar que a participação nos processos de tomada de decisão pública pode ser assegurada pelo exercício da democracia participativa sem ter de, obrigatoriamente, se recorrer à constituição de um partido político.
- À distinção estabelecida por Gramsci entre o Estado, as estruturas básicas económicas e a sociedade civil, talvez seja de acrescentar a distinção entre o quotidiano dos

cidadãos onde se encontra o mundo real e as suas formas organizacionais que constituem a sociedade civil.

- À sociedade de Polanyi em cujo o mercado está incorporado entre tantas outras funções sociais, talvez seja de acrescentar a dinâmica de transformação provocada pelo desenvolvimento onde o económico durante um certo período tende a assumir a primazia mas sem ter de, obrigatoriamente, se fazer do crescimento um fim em si.
- À “economia de afeição” de Goran Hydén produto das interdependências consubstanciadas pelas relações de parentesco da economia campesina, talvez seja de acrescentar o alargamento das redes de parentesco para a esfera política do Estado em África junto com o compadrio, o nepotismo e a corrupção.
- À análise do terceiro sistema focada no povo em lugar do sistema político, talvez seja de acrescentar a indispensabilidade do Estado para se alcançarem efeitos multiplicadores na redução da pobreza absoluta e na distribuição da riqueza com base nos princípios reconhecidos da justiça social [Martinussen. 1997].

Não estou tão seguro porém se no espaço das relações globais se verifica a mesma tendência para a passagem da relação inversa à relação analógica.

Também aqui há três dimensões a ler. A dimensão das relações com os Estados, a das relações entre organizações do Norte e do Sul e a das relações no interior do Sul e do Norte. As relações que as ONGs do Norte, para a sua articulação com o Sul, estabelecem com os Estados são, essencialmente diferentes daquelas que as do Sul têm com os seus governos para o mesmo fim. As subvenções, as facilidades e, em alguns casos o estatuto de diplomata, embora facilite a concretização das suas actividades, põem-nas numa situação de dependência das agendas dos seus Estados e replicam essa dependência junto das suas congéneres do Sul. Em África é muito maior a autonomia em relação ao Estado, o que dá às várias organizações endógenas nacionais a autoridade moral e a liberdade de prosseguir com os seus objectivos sem qualquer receio de represálias financeiras imediatas. Parece-me pois, que há uma relação inversa por parte de grandes ONGs do Norte que actuam em África e o Estado, enquanto que do lado do Continente Africano se caminha em direcção a uma relação analógica.

Já acima foi mencionado o caso do tipo de relações que se estabelecem entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil de Moçambique. Embora no caso específico deste País haja uma tendência para estabelecerem diferenças entre as ONGs do Norte e de se construírem relações analógicas com as que partilham de princípios comuns, não me parece que a tendência continental aponte na mesma direcção. Há algumas iniciativas de louvar, mas continua a predominância das agendas definidas pelas “irmãs” do Norte para serem implementadas no Sul, sob a condição de não haver apoio financeiro. Talvez o caso mais flagrante seja de uma grande ONG, cujo orçamento é maior que o de alguns países Africanos, que lançou uma campanha contra os subsídios à agricultura feitos pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América, assumindo que o mercado de per se tende para a perfeição, sem primeiro dialogar com as suas congéneres de África se o que era prioritário era a remoção dos subsídios do Norte ou o estabelecimento de subsídios no Sul. Não são várias as vezes, como acima foi descrito, que acções desta natureza

desencadeiam uma relação inversa, onde os ganhos de uns são em detrimento dos interesses da sociedade civil do Sul no País que as acolhe.

Por último, em relação às interacções internas, há ainda alguns passos significativos a dar no referente ao reconhecimento do direito à diferença de conceber e de actuar. Não são várias vezes que organizações da África do Sul, se arvoram ao direito de querer impor os seus métodos e os seus corpos conceptuais às demais organizações da sociedade civil de África, como também não é inusual que organizações da América Latina se refiram às Africanas com desdém e às da Ásia Meridional como frouxas por colaborarem com os governos.

Também, no âmbito das relações globais, podem-se retirar ilações teóricas, como sejam:

- À alternativa à globalização neo-liberal, talvez seja de acrescentar a globalização da pluralidade de corpos conceptuais, de instrumentos analíticos e de definição de práticas com base em princípios comuns e objectivos concomitantes.
- À resistência dos cidadãos à intervenção externa de Bailey e Scott, talvez seja de acrescentar a hospitalidade quando ultrapassados os receios sobre os riscos de adoptar novos comportamentos.
- À retórica política global sobre a democracia e direitos humanos, talvez seja de acrescentar a análise das práticas discursivas que passam pelas relações de género, pelo uso dos recursos naturais e pela exploração da força de trabalho infantil nas instituições sociais que antecedem a Sociedade Civil.

Em suma, encontramos-nos num momento de intensa mudança das relações internacionais, onde uma determinada característica rapidamente se transforma na sua contrária e onde os espaços são sucessivamente abertos e ocupados. Neste contexto, não é possível fazer uma caracterização objectiva sobre as relações das ONGs do Norte com a Sociedade Civil de Moçambique e muito menos teorizar sobre elas. Contudo, o que tentamos fazer ao longo deste texto, é identificar as tendências de mudanças e tirar daí as devidas ilações, para que acções a realizar a curto prazo possam ter em linha de conta as especificidades de cada lado e se baseiem na aceitação mútua da diversidade, como um dos fundamentos da globalização alternativa.

Referências Bibliográficas

- Adam, Yussuf. 1997. Messias Modernos Procuram Novos Lázaros: ONGs em Moçambique – que parcerias para eliminar a pobreza?, 77-96; in: Sogge, David (ed.). 1997. Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil; GOM; Amsterdam; mimeo.
- Agenda 2025. 2003. Documento Provisório; Jornal Notícias de 3 Outubro 2003.
- Gyimah-Boadi, E. 2001. Sociedade Civil e Desenvolvimento Democrático em África; in: Globalizacao, Desenvolvimento e Equidade; Dom Quixote, Lisboa.
- Kanji, Nazneen et. al. 2002. Promocao dos Direitos Relativos a Terra em Africa: que diferencas fazerm as ONGs? Russel Press; Nottingham.
- Martinussen, John. 1997. Society, State & Market: a guide to competing theories of development. Zed Books, Ltd; London.
- Negrão, José. 1997: Repensando as Modas do Desenvolvimento Rural, 117-133; in: Sogge, David (ed.). 1997. Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil; GOM; Amsterdam; mimeo.
- Negrão. 2003. Divida Externa; Artigo apresentado na 2^a. Conferência da Sociedade Civil Africana, Maputo, www.iid.org.mz
- Palmer, Robin. 2003. Struggling to Secure and Defend the Land Rights of the Poor in Africa; *Austrian Journal of Development Studies*, XIX, 1, 2003, 6-21.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2003. O Estado Heterogéneo e o Pluralismo Jurídico; in: Santos e Trindade (eds.), 2003, Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique; Afrontamento; Porto
- Sogge, David. 1997. O Sector Civil, 45-75; in: Sogge, David (ed.). 1997. Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil; GOM; Amsterdam; mimeo.