

AVALIAÇÃO DA DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

RELATÓRIO PRELIMINAR

FEVEREIRO DE 2009

Esta publicação foi produzida para ser revista pela Agência dos Estados Unidos de Desenvolvimento Internacional. Foi preparado pela ARD, Inc.

RENÚNCIA DE RESPONSABILIDADES

Os pontos de vista dos autores expressos nesta publicação não reflectem necessariamente os da Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional nem do Governo dos Estados Unidos.

Preparado para a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional, contrato da USAID No. DFD-I-00-04-00227-00, “Avaliação da Democracia e Governança em Moçambique,” ao abrigo do Contrato de Quantidade Indefinida, Serviços Analíticos II.

AUTORES:

Robert J. Groelsema, ARD, Inc.

J. Michael Turner, Professor, Hunter College

Carlos Shenga, Consultor Local

O presente relatório foi preparado por:

ARD, Inc.

159 Bank Street, Suite 300

Burlington, Vermont 05401 USA

Telefone: (802) 658-3890

Fax: (802) 658-4247

E-mail: ard@ardinc.com

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS	iii
AGRADECIMENTOS	v
SUMÁRIO EXECUTIVO	vi
1.0 PRIMEIRA ETAPA - PRINCIPAIS DESAFIOS À DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE	1
1.1 COMPETIÇÃO	
1.1.1 Competição Política	2
Competição entre Níveis do Governo.....	3
1.1.3 Competição de Ideias	4
1.1.4 Competição nos Negócios	4
1.2 GOVERNAÇÃO	5
1.2.1 Corrupção	6
1.3 ESTADO DE DIREITO	6
1.4 INCLUSÃO	7
1.5 CONSENSO	9
1.6 INTRODUZINDO O PROBLEMA DA DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO	9
2.0 SEGUNDA ETAPA – ACTORES CHAVE DO JOGO POLÍTICO	11
2.1 FORÇAS DE SEGURANÇA: O EXÉRCITO E A POLÍCIA	11
2.2 O EXECUTIVO E A FRELIMO	12
2.3 ACTORES SUB-NACIONAIS DO GOVERNO	13
2.4 SOCIEDADE CIVIL	14
2.5 ÓRGÃOS DE INFORMAÇÃO DO ESTADO	15
2.6 ÓRGÃOS DE INFORMAÇÃO INDEPENDENTES	15
2.7 SECTOR PRIVADO	16
2.8 FILTRANDO OS ACTORES POLÍTICOS	16
3.0 TERCEIRA ETAPA – ARENAS INSTITUCIONAIS	18
3.1 CONSTITUCIONALISMO E REGRAS DE JOGO	18
3.2 ESFERA JUDICIAL E LEGAL	18
3.3 ESFERA DA GOVERNAÇÃO	20
3.3.1 Arena Legislativa	20

3.3.2	Burocracia do Sector Público	21
3.3.3	Governo Local.....	22
3.3.4	A Sociedade Civil e os Órgãos de Informação	22
3.3.5	Arena do Sector Privado	23
3.4	FILTRANDO AS CONSIDERAÇÕES INSTITUCIONAIS.....	24
4.0	QUARTA ETAPA – ABORDAGEM ESTRATÉGICA E RECOMENDAÇÕES PROGRAMÁTICAS.....	25
4.1	ABORDAGEM ESTRATÉGICA.....	25
4.2	RECOMENDAÇÕES PROGRAMÁTICAS.....	26
4.2.1	Eleições e Fortalecimento dos Processos Políticos	27
4.2.2	Fortalecimento da Sociedade Civil: Envolver a Sociedade através da Voz, da Advocacia e da Participação dos Cidadãos	28
4.2.3	Apoio ao Governo Local Democrático e Descentralizado: Equilibrando a Oferta e a Procura da Boa Governação e a Participação Salutar dos Cidadãos.....	30
4.2.4	Continuação do Apoio Dirigido e Estratégico ao Estado de Direito e Anticorrupção	32
4.2.5	Renovação do Apoio Parlamentar Estratégico aos Mecanismos de Controlo e Fiscalização.....	33

SIGLAS E ABREVIATURAS

AMODE	Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia
ANAM	Associação dos Municípios de Moçambique
BM	Banco Mundial
CC	Conselho Constitucional
CCM	Conselho Cristão de Moçambique
CEDE	Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento
CIP	Centro de Integridade Pública
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNJ	Conselho Nacional da Juventude
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Banco Mundial) (Avaliação Política e Institucional)
CSMJ	Conselho Superior de Magistratura Judicial
EDD	Estado de Direito
IPC	Índice da Percepção da Corrupção
LAC	Lei Anti-corrupção
OSC	Organização da Sociedade Civil
PGR	Procurador Geral da República
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DG	Democracia e Governação
DHRF	Fundo para a Democracia e Direitos Humanos
EDD	Estado de Direito
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GM	Governo de Moçambique
IDH	Índice do Desenvolvimento Humano
MAE	Ministério da Administração Estatal

MASC	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
MP	Membro do Parlamento (Deputado)
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NORAD	Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
OBC	Organização Baseada na Comunidade
OJM	Organização da Juventude Moçambicana
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONG	Organização não Governamental
OPDAT	Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training (Assistência ao Desenvolvimento e Formação)
OTM-CS	Organização dos Trabalhadores Moçambicanos – Central Sindical
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPDF	Projecto de Planificação e Descentralização das Finanças
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
SADC	Southern Africa Development Community (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)
STAE	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral
UAC	Unidade / Gabinete Anti-corrupção
UD	União Democrática
USAID Internacional	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

AGRADECIMENTOS

Esta Avaliação da Democracia e Governação (DG) em Moçambique foi realizada sob os auspícios do Gabinete da USAID para a Democracia e Governação (DCHA/DG) e a USAID/Moçambique. Tem como objectivo facultar uma análise dos problemas de DG mais notórios com que Moçambique se confronta e, à luz dos mesmos, recomendar um conjunto de ideias de programas para a USAID que irão fortalecer a governação democrática no país.

A equipa visitou Moçambique de 25 de Maio a 5 de Junho de 2008. Embora a maior parte das entrevistas tenha sido realizada em Maputo, a equipa também fez uma visita de campo à Beira e ao distrito de Nhamatanda onde entrevistou o governo, o partido político, a sociedade civil e empresários. Ao todo, a equipa efectuou entrevistas com mais de 60 pessoas.

A equipa era composta por três consultores independentes: o Dr. Robert Groelsema, o Dr. J. Michael Turner e o Sr. Carlos Shenga. A USAID/Moçambique providenciou ainda informação de retorno útil aos investigadores, enquanto que o Dr. Rhys Payne da ARD facultou a direcção editorial. A equipa está grata pela sua colaboração e comentários exaustivos ao documento. Não obstante, os pontos de vista manifestados, as conclusões e as recomendações contidas neste documento são apenas dos autores principais, nomeadamente o Dr. Groelsema, o Dr. Turner e o Sr. Shenga e não reflectem nem representam necessariamente os dos membros da equipa de apoio, da USAID, ou do Governo dos Estados Unidos..

SUMÁRIO EXECUTIVO

CARACTERÍSTICAS Chave da Política e Governação em Moçambique

A nossa análise da democracia e governação em Moçambique levou-nos às seguintes conclusões:

- Moçambique alcançou ganhos significativos em estabilidade e uma maturidade política digna de realce desde a celebração dos Acordos de Roma e do advento das eleições multipartidárias, realizadas em 1994;
- Apesar do progresso registado por Moçambique no desenvolvimento democrático, a existência de mecanismos ineficazes de controlo e fiscalização do poder executivo enfraquece a responsabilização do governo. O controlo exercido pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) no que concerne aos assuntos políticos e administrativos do país assemelha-se a um sistema de partido único;
- Esta tendência impede a pluralidade de ideias e uma participação política aberta e equilibrada. A queda acentuada do número de eleitores no geral, e em particular por parte dos apoiantes da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) nas eleições de 2004, poderá ser um indício da perda de confiança dos cidadãos nas urnas, como forma de definir a direcção política do país;

- Os esforços para combater a corrupção política e administrativa granjearam a atenção no domínio público e receberam o apoio dos doadores e de partes interessadas do governo; apesar disso, o compromisso do governo no combate à corrupção parece ser “apenas suficiente” ou “insuficiente” para manter o ritmo das exigências do comércio, investimento e fluxos de capital na sub-região e para garantir uma distribuição mais equitativa da riqueza no país;
- Os órgãos de informação independentes em Moçambique constituem uma fonte alternativa de informação aos órgãos de comunicação do Estado; também constituem um órgão de fiscalização do desempenho do governo. Contudo, recentemente, foram o centro de inúmeras acções judiciais instauradas pelo governo e estão vulneráveis a acções punitivas. A posição dos órgãos de comunicação privados requer observação;
- A sociedade civil, em especial a sociedade cívica, tem desempenhado um papel marginal no alargamento do âmbito e da qualidade de participação e voz dos cidadãos nos assuntos cívicos, mas poderá desempenhar um papel mais activo; e
- A devolução do poder político aos municípios através do processo de descentralização revelou-se uma medida popular e parece representar um mecanismo funcional para o fortalecimento da participação democrática.

Analisando os desafios da democracia e governação de Moçambique

A nossa análise sugere que os problemas relacionados com a Democracia e Governação (DG) têm as suas fraquezas mais significativas situadas na área da competição e governação.

- Em primeiro lugar, embora a competição a nível da conquista do poder político desde o início da década de 90 tenha, em grande medida, obedecido às regras constitucionais, o aumento da desigualdade do campo de acção na arena política e administrativa impede a competição justa e pode tornar-se num obstáculo à contestação democrática do poder. A postura agressiva da FRELIMO em relação à competição política pode também corroer a natureza inclusiva do sistema político no sentido de que “se não estás connosco, estás contra nós”. Esta mentalidade mina o compromisso e a prioridade das instituições e dos processos políticos democráticos.
- Em segundo lugar, apesar da expansão da governação democrática descentralizada, o domínio opressivo de um partido e o sistema eleitoral de representação proporcional com base em listas partidárias fechadas favorecem a fidelidade em relação ao centro. Os interesses políticos tornaram-se mais enraizados e menos responsáveis e, no geral, o sistema tornou-se menos competitivo e menos inclusivo. Num contexto de uma cidadania não crítica, estas e outras deficiências na governação permitem que a corrupção floresça, enfraquecem o consenso em relação às regras de jogo constitucionais e diminuem o apoio à democracia como um sistema político de eleição.

Competição

Moçambique assemelha-se a um sistema político híbrido com uma justaposição de tendências democráticas e autoritárias. Do lado positivo, Moçambique criou instituições democráticas que permitem uma separação clara de poderes e, até à data, o país realizou três eleições gerais e três

municipais. Embora longe de terem sido isentas, estes escrutínios deram aos moçambicanos uma maior voz nas urnas. A nível local, onde se tem manifestado um maior pluralismo, as eleições locais de 2008 tiveram relativamente altos níveis de participação, mas o número de municípios nas mãos da oposição reduziram de cinco para um.

Todavia, a desigualdade do campo de acção é gritante. Na percepção de muitas pessoas, a FRELIMO partido e estado, são indistintos. Esta falta de clareza tem dado vantagens à FRELIMO de várias formas. O partido utiliza recursos do Estado para participar nas eleições, coopta elementos potencialmente hostis da sociedade civil, ameaça os órgãos de informação que apresentem pontos de vista críticos sobre a administração e controla o ritmo e o âmbito da descentralização através dos Ministérios da Administração Estatal (MAE) e da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Nos negócios, as elites do partido FRELIMO determinam o acesso às redes de negócios. Embora existam divisões internas dentro do partido no poder, é pouco provável que as mesmas conduzam à criação de um terceiro partido, desde que os seus dirigentes mantenham o controlo do Estado e da sua máquina.

É pouco provável que de forma significativa, se verifique a curto prazo uma maior competição. Conforme indicam os inquéritos do Afrobarómetro, uma parte significativa da população não está empenhada numa competição democrática. Cerca de 33% dos moçambicanos aprovavam uma forma de governo em que apenas um partido se candidatasse às eleições e conquistasse o poder e quatro em cada dez moçambicanos não se oporiam à abolição de eleições e do parlamento, deixando o presidente como único órgão decisório. Desde a realização das primeiras eleições nacionais em 1994, a afluência dos eleitores baixou de 4,9 milhões para 3,1 milhões de eleitores. A fraca afluência dos eleitores nas eleições de 2004 poderá ser um indício de falta de confiança nas eleições multipartidárias.

Governança

As tendências na área da governança são mistas. Os indicadores chave da governança mantêm-se abaixo da média e indicam que se registaram poucas melhorias ao longo dos últimos dez anos. Contudo, a criação de 10 novos municípios em 2008 poderá acelerar a competição democrática a nível sub-nacional e dar nova energia aos partidos e cidadãos, aproximando mais o governo das pessoas. Não obstante esta mudança significativa, os administradores dos distritos são nomeados pelos governadores provinciais e os conselhos consultivos distritais (CCs) funcionam como órgãos de consulta.

A fraca governança é exacerbada por regras institucionais, como o sistema eleitoral de representação proporcional com base em listas partidárias fechadas, facto que confere aos dirigentes dos partidos o poder de determinar a ordem dos candidatos parlamentares nos boletins de voto. Consequentemente, os parlamentares devem uma maior fidelidade à chefia dos partidos do que ao seu eleitorado. A responsabilização em relação aos superiores, combinada com mecanismos disfuncionais de controlo e fiscalização e por leis inadequadas de conflito de interesses permitiu que a corrupção se alastrasse. Embora Moçambique tenha efectuado a investigação de 400 casos de corrupção pública ao longo de três anos, essas investigações não produziram quaisquer condenações. Impedindo um campo de acção mais competitivo e uniforme, o governo do momento não tem que recear ser deposto por mau desempenho.

Estado de Direito

A existência de um estado de direito eficaz é dificultada pela falta de capacidade, fraca vontade política e por cidadãos não cientes dos seus direitos. Moçambique é signatário das principais

convenções sobre direitos humanos e anti-corrupção e aprovou legislação significativa, como é o caso da Lei da Família em 2003. Todavia, verifica-se uma grave escassez de juizes, procuradores e advogados qualificados; o sistema tem um enorme défice orçamental; o processamento dos casos é moroso e ineficiente; governadores e ministros funcionam na base do livre arbítrio; e muitos dos códigos legais do tempo colonial (como é o caso do Código Comercial de 1884) necessitam de actualização. Existem apenas cerca de 20.000 agentes da polícia para assegurar a lei e ordem em todo o país e é pública a sua apetência para exigir suborno. Os baixos salários e os fracos incentivos concedidos à polícia e aos investigadores tornam o trabalho muito pouco atractivo para ser abraçado como carreira. Em suma, a implementação e a execução das leis são no seu conjunto de fraca qualidade e o poder Judicial não é devidamente responsabilizado nem suficientemente independente do Executivo, quer a nível nacional quer a nível sub-nacional. Em alguns casos, como na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (assinada em 2004), a legislação interna ainda não foi compatibilizada. Contudo, existe um certo optimismo de que a nova Ministra da Justiça nomeada no primeiro semestre de 2008 possa revitalizar o sector. Porém, muitos observadores continuam cépticos quanto à vontade política do governo de instaurar processos contra os crimes graves e combater a grande corrupção.

Inclusão

Política, na maior parte do continente africano, é um jogo de elites que favorece homens ricos de idade avançada. Embora o Presidente Guebuza tenha nascido no norte, o factor Gaza continua a ser citado como uma fonte predominante de influência na política e nos negócios, indicando que grande parte do país, em especial a região centro, continua subordinada aos interesses poderosos situados no sul. Os políticos têm o cuidado de não invocar factores de natureza étnica, uma vez que a identidade poderia surgir como um factor potencialmente desestabilizador. Multiplicam-se os apelos à fidelidade partidária das pessoas como base para o recrutamento, promoções e garantia de emprego. Passar pelo teste da lealdade partidária para a obtenção de emprego no sector público, enfraqueceu a confiança e a abertura e constitui um sinal de menor tolerância política.

Consenso

É difícil aferir o consenso. Por um lado, os moçambicanos estão em paz há quase duas décadas, o conjunto básico de benefícios económicos e políticos aumentou e as pessoas claramente optam por soluções não violentas como forma de resolver as suas diferenças, se tal for possível. Por outro lado, o declínio constante da afluência dos eleitores às urnas e a evidência de atitudes políticas que reflectem a existência de “**cidadãos não críticos**” indicam um consenso fraco ou “passivo” em relação às instituições democráticas. Os moçambicanos que conseguem manifestar as suas opiniões sobre o desempenho do governo indicam que confiam e aprovam os seus líderes, mas também manifestam uma profunda insatisfação em relação à sua situação pessoal e às políticas do governo. Os resultados dos inquéritos do Afrobarómetro indicam que muitos moçambicanos não conseguem classificar o desempenho do governo nem articular as suas opiniões sobre o tipo de sistema político que Moçambique deveria ter. A maior parte das pessoas são vítimas de uma “sociedade com fraco acesso à informação” e falta de informação de como aceder às instituições políticas.

As elites dos partidos políticos parecem ter opiniões muito mais críticas e articulam prontamente as suas diferenças políticas em relação a questões como a criação de um provedor de justiça, a existência de uma comissão dos direitos humanos e o método de selecção dos membros da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Um factor controverso nos últimos anos entre os membros do partido no poder e da oposição é o sentido de tolerância em relação a opiniões discordantes e ‘fair play’. A título de exemplo, embora as elites pareçam comprometidas com as regras de jogo constitucionais, parece que actualmente existe uma concordância bem menor sobre o que constitui de facto crítica legítima ao desempenho do governo nos órgãos de informação, do que no passado. Considerando que apenas

um em dez adultos concluíram o ensino secundário geral, é de esperar a existência de diferenças acentuadas concernentes ao consenso político entre as elites e as massas.

Actores e arenas Institucionais

Como partido de libertação nacional e do período pós-independência de Moçambique, a postura da FRELIMO é reivindicar a capa de liderança nacional. Para a maior parte dos moçambicanos, a FRELIMO continua a ser o “pai” da nação. É, ao mesmo tempo, o partido político, o governo actual, o estado e o seu aparelho burocrático e os mega-projectos do país, num único pacote. Nunca é demais lembrar, as consequências da amálgama destes papéis e o seu profundo efeito na cultura política de Moçambique: define as regras do jogo político, configura os mecanismos institucionais de controlo e fiscalização, afecta as estruturas e mecanismos de responsabilização, tem impacto nas relações entre o estado e a sociedade civil e define o curso da liderança política e determina as linhas da confrontação política.

Uma vez que a maior parte dos dirigentes da FRELIMO historicamente é proveniente do sul e do norte (Cabo Delgado), as regiões do centro do país têm sido descuradas e revelam-se mais a favor da RENAMO e de outros partidos da oposição. No entanto, os governos de Chissano e de Guebuza colheram os benefícios dos esforços empreendidos por Samora Machel no sentido de distribuir os cargos políticos e económicos por regiões e grupos étnicos. Contudo, os jovens de hoje dão muito menos importância pelas lutas históricas do partido do que os mais velhos. Se a resistência à calcificação do partido ocorrer, provavelmente ela virá das pessoas entre os 15 e os 30 anos.

Em nenhum sítio a fusão do partido e do estado é mais evidente do que no Executivo. O Executivo domina o Legislativo e Judicial, que são teoricamente independentes, mas que se inspiram no Executivo. Cerca de 98 por cento da legislação concebida e aprovada é iniciada pelo executivo. Embora a RENAMO detenha 90 dos 250 assentos no parlamento e presida a comissões como a das Relações Internacionais, ela é vítima das suas próprias querelas internas e da sua própria inaptidão e os seus membros raramente fiscalizam de forma efectiva o Executivo.

A extensão da cobertura cuidada e intencional perpetrada pela Frelimo desde o governo a nível central até ao provincial, distrital, posto administrativo e local é institucionalizada sob a forma de *tutela*, (administração topo/base) que confere um controlo central mesmo a nível de ministérios com desconcentração de competências e de outros meios do aparelho administrativo. Todavia, a criação dos municípios em 1998, com presidentes e assembleias municipais escolhidos e eleitos localmente, está a começar a mudar a face da política em Moçambique. Em muitos casos, a cobrança de impostos e a prestação de serviços revelou melhorias dramáticas. O sentido de responsabilização do governo perante o povo revitalizou a participação política. A popularidade de Presidentes de municípios como Eneas Comiche (FRELIMO) e Daviz Simango (RENAMO) deu nova energia à população muito para além do eleitorado individual e colocou-os nas luzes da ribalta a nível nacional.

Contudo, continua a ser uma questão em aberto saber se e como o país estará em condições de sustentar esta experiência. A maior parte do financiamento destinado a estes novos níveis de governação, são suportados pelos doadores. Em face deste e de outros desafios, a institucionalização do governo local deve ser considerada como uma luta a longo prazo, que levará o seu tempo. Mas aparentemente o génio está fora da garrafa.

Tipicamente, a sociedade civil desempenha um papel crucial no fortalecimento da governação democrática local. Terá que cumprir o seu papel em Moçambique na educação dos cidadãos, na defesa dos seus interesses e ser um órgão de fiscalização do governo. Contudo, desde a época colonial tem sido marginalizada pelo Estado. Hoje em dia, para além de algumas organizações não governamentais (ONGs) a nível nacional, as associações da sociedade civil (ASCs) são essencialmente organizações baseadas na comunidade (OBCs) com motivações económicas ou envolvidas na prestação de serviços. Existem poucas organizações cívicas de advocacia que exijam

responsabilização por parte do governo ou que defendam os interesses dos seus membros. Os que desempenham estes papéis enfrentam desafios importantes em termos de obtenção de financiamento e estão susceptíveis a serem cooptados por interesses arregados. Embora os órgãos de informação independentes tenham desafiado o governo com sucesso em algumas situações, os editores e os seus repórteres praticam cada vez mais a auto-censura como forma de evitar que lhes sejam instaurados processos judiciais.

Em suma, a edificação de eleitorados cívicos para a reforma ao nível local e nacional devem tomar em consideração estes desafios contextuais. Os agentes da reforma também devem ter em mente que as OBCs operam dentro de uma sociedade com pouco acesso à informação, e devem estar preparados para mobilizar cidadãos que normalmente têm atitudes pouco críticas em relação ao governo. Com uma cobertura de cerca de 80 por cento da audiência do país, as estações de rádio comunitárias oferecem uma forma de abranger estes cidadãos. Porém, a altura é propícia para levar as OBCs a desempenharem um papel cívico mais proactivo e também para a criação de parcerias de desenvolvimento construtivas com o governo local.

Considerações de Ordem Estratégica

Vários critérios estão na base das nossas recomendações. Em primeiro lugar, e conforme indicado pela análise, as recomendações baseiam-se na premissa de que uma maior competição para a contestação do poder e no mercado de ideias, constitui um factor chave de facilitação que irá aprofundar a governação democrática em Moçambique. Tal como a análise demonstrou, o declínio da competição surge à custa da pluralidade e da inclusão. Ela ameaça a consolidação da democracia e desencoraja possíveis reformadores e defensores públicos em todos os campos que têm interesse em eleições credíveis e que apoiam uma democracia deliberativa. Se não for contrariada, esta tendência terá um impacto adverso noutras áreas da democracia e governação e do crescimento económico.

Qualquer estratégia deve equilibrar os esforços tendentes a gerar mudanças a partir de dentro versus mudanças vindas de fora do governo. Daí que, embora se faça uma abordagem da problemática de diferentes direcções, as várias opções que oferecemos têm como objectivo criar reformadores, preparar as condições para os futuros reformadores e, a nível institucional criar um campo de acção mais equilibrado para a contestação do poder. Embora se possa esperar resistência a esta assistência por parte de interesses estabelecidos, uma combinação de opções seria vantajosa para mitigar os reveses.

Em segundo lugar, e à luz do acima mencionado, facultamos à Missão opções para maximizar a flexibilidade. Não sendo possível prever o futuro, haverá necessidade de definir prioridades e de fazer escolhas difíceis. Daí que sugerimos a realização de actividades que possam ser expandidas ou contraídas, adicionadas ou eliminadas, dependendo do financiamento e de outras considerações.

Em terceiro lugar, indicámos, onde foi possível, combinações de actividades que, implementadas simultaneamente ou em sequência, oferecem um impacto de sustentabilidade máxima. Tal como a investigação do *Africa Bureau* da USAID indica, um impacto duradouro e uma sinergia nos programas são mais prováveis quando as actividades de democracia e governação são aliadas às actividades de outros sectores.

Por último, onde foi possível, indicámos os riscos associados a certas recomendações, o período de tempo necessário para se atingir o impacto (curto, médio e longo prazos), bem como as possibilidades de sustentabilidade. Constatámos que, dependendo do objectivo, em algumas circunstâncias vale a pena realizar actividades de alto risco. Não obstante, todas as actividades recomendadas baseiam-se em oportunidades ou constrangimentos identificados na análise e a nossa principal preocupação foi recomendar medidas que 1) sejam consistentes com a análise, 2) tenham um impacto máximo na democracia e governação 3) produzam valor para o investimento e 4) apoiem as prioridades do Governo dos Estados Unidos em Moçambique.

Recomendações Programáticas

As nossas recomendações estão agrupadas de acordo com as categorias de assistência especificadas no Quadro de Assistência Externa (QAE), nomeadamente a competição, a sociedade civil, as instituições democráticas e o estado de direito. Os cinco sub-títulos a seguir indicados encontram-se por ordem de prioridade, assim como as recomendações dentro de cada título.

As nossas constatações defendem a prestação de apoio essencialmente, mas não exclusivamente, às soluções do lado da procura, com maior ênfase nos níveis sub-nacionais. Nesta conjuntura de consolidação da democracia, e considerando a preferência dos doadores em relação ao apoio directo ao orçamento, recomendamos uma distribuição de 60/40 por cento na assistência, sendo 60 por cento de apoio à sociedade civil e aos órgãos de informação com vista a melhores mecanismos de fiscalização e controlo e uma maior responsabilização do governo aliados a 40 por cento para as soluções do lado da oferta. Para se conseguir um impacto máximo, a USAID deve também analisar de que forma estes esforços podem ser combinados para o apoio multi-sectorial com os programas do Governo dos Estados Unidos na saúde, crescimento económico, agricultura e infra-estruturas.

A nível subnacional, é aconselhável que se adopte uma abordagem equilibrada, com uma distribuição da assistência técnica às instituições do governo local e às OBCs. Deve ser prestado apoio às estações de rádio comunitárias visando expandir o mercado de ideias, encorajar o discurso em prol do género e providenciar um canal para manifestar divergências de forma construtiva. As OSCs necessitarão de facilitação considerável para organizar, melhorar as habilidades técnicas e aprender como servir os interesses públicos. Porém, a nível nacional, a assistência estratégica e dirigida pode procurar tirar vantagens das principais oportunidades que se colocam em apoio à realização dos objectivos sub-nacionais.

Os doadores têm uma janela através da qual podem ajudar a criar as capacidades e a experiência dos funcionários locais, sejam eles nomeados ou eleitos. Ao envolverem-se neste processo, os doadores podem contribuir para criar capacidades do lado da oferta com vista à prestação de serviços básicos, ao mesmo tempo que encorajam o estabelecimento de uma parceria construtiva visando a responsabilização e a boa governação através da participação das comunidades do lado da procura. O objectivo é o desenvolvimento de uma cultura democrática mais profunda e mais ampla para Moçambique.

Eleições e Fortalecimento dos Processos Políticos

As eleições municipais realizadas em Novembro de 2008 beneficiaram do ímpeto provocado pela criação de dez novos municípios. A USAID deveria apoiar este processo de devolução do poder executivo para o nível local. Informações dadas à equipa de avaliação indicam que os dois maiores partidos estariam a “perder o controlo” dos seus operativos a nível local que, ao contrário dos membros do Parlamento, devem fidelidade ao seu eleitorado local, que os elegeu directamente. A USAID deveria apoiar as eleições com as seguintes actividades:

- Diálogo e educação cívica dos eleitores durante a fase que antecede as eleições;
- Observação e contagem paralela de votos envolvendo os partidos políticos, os grupos da sociedade civil, os líderes empresariais, os empreendedores da classe média e os órgãos de informação; e,
- Mesas redondas com os CCs, CNE e intervenientes interessados na realização e avaliação do processo eleitoral.

Eleições livres e justas constituem um investimento a curto prazo com ramificações a longo prazo. Elas abrem janelas de oportunidades para uma política responsável e permitem que as elites prossigam as suas ambições de forma pacífica. O impacto desta proposta de intervenção tem duas

vertentes. Primeiro, contribui para encorajar uma institucionalização dos mecanismos de controlo e fiscalização eleitoral e, em segundo lugar, cria mecanismos participativos mais eficazes. Uma oposição política viável é um elemento de equilíbrio essencial da elite política. Considerando que o Observatório Eleitoral tem desempenhado um papel significativo na contagem de votos em conjunto com a Comissão Nacional de Eleições, a USAID deveria apoiar as suas actividades.

Fortalecimento da Sociedade civil: Envolvimento da Sociedade através da Voz, Advocacia e Participação dos Cidadãos

Este conjunto de recomendações é crucial para o progresso democrático e de longo prazo. Tal como se assinalou na avaliação de 2002, o baixo nível de confiança e de envolvimento social em Moçambique tem impedido o desenvolvimento de uma voz forte dos cidadãos e exigência a nível da responsabilização. Muito embora possam sentir-se insatisfeitos com as suas condições de vida e com os seus dirigentes políticos, os cidadãos - em especial os das zonas rurais - funcionam dentro de uma “cultura de obediência” e não estão habituados a desafiar a autoridade. Tal como o Afrobarómetro assinala, “uma parte significativa do destino da incipiente democracia de Moçambique residirá na rapidez e na forma como o governo e os doadores conseguirem alargar as oportunidades educacionais e o acesso aos órgãos de informação, em particular aos órgãos independentes, com vista a criarem habilidades críticas.”¹

Assim, é importante apoiar as ONGs de nível intermédio que 1) tenham demonstrado a capacidade de responsabilizar mais o governo, 2) estejam em condições de realizar campanhas de advocacia sobre questões ligadas às políticas do sector público, e 3) revelem capacidades de formação cívica e de aconselhamento das OBCs. Há uma tendência de as organizações de advocacia cívica estarem baseadas em Maputo. Embora compreendam como a política é implementada a nível central e podem induzir esforços do lado da procura no sentido de se introduzirem mecanismos mais fortes de controlo e fiscalização e de melhorias no sistema de justiça, elas necessitarão de assistência para estabelecerem e aumentarem a sua cobertura às regiões do interior. Porém, devido às tendências centralizadas do sistema político, a sua experiência a nível nacional será relevante e útil no fortalecimento da voz do lado da procura e responsabilização nos distritos e municípios.

É igualmente importante apoiar as organizações de massas que têm acesso a fundos independentes e privados e que estejam menos dependentes dos doadores. O apoio a estas organizações deve incluir o fortalecimento dos recursos organizacionais, profissionais e de fontes de informação das OSCs profissionais e das organizações empresariais cuidadosamente seleccionadas (para além da CTA), de modo a incluir cooperativas e empresas rurais que aliem as abordagens comunitárias a motivações de lucro. Uma abordagem semelhante deve ser explorada com vista a apoiar sindicatos independentes seleccionados. Em ambos os casos, o apoio às OSCs responde aos objectivos da FAF no que diz respeito ao papel central desempenhado pela sociedade civil numa governação justa e democrática através de uma comunicação livre entre elas e o governo, estabelecendo uma maior liberdade de informação e permitindo que os cidadãos participem na tomada de decisões sobre questões que lhes dizem respeito.

Por ordem de prioridade:

- Apoiar os esforços dos grupos de **advocacia civil** e de fortalecimento da sociedade civil;
- Providenciar uma educação crítica sobre cidadania e educação cívica nas escolas;
- Apoiar fontes alternativas de órgãos de informação mais eficazes;

¹ Shenga, Carlos e Robert Mattes, “‘Uncritical Citizenship’ in a ‘Low-Information Society: Mozambicans in Comparative Perspective,” CSSR Working Paper No. 212, Fevereiro de 2008, página 50.

- Apoiar as organizações comunitárias e religiosas que tenham objectivos cívicos;
- Promover a participação das mulheres;
- Estabelecer ligações transversais e verticais entre as OSCs; e
- Mapear organizações da sociedade civil.

Apoio aos Governos Locais

Esta abordagem constitui uma estratégia de longo prazo visando alargar a competição política, aproximar cada vez mais o governo do povo, encorajar a prestação de contas do topo para a base e melhorar a prestação de serviços nos municípios. A política do governo é de gradualismo em que o número de municípios irá aumentar com o tempo, assim como as suas responsabilidades e funções. O gradualismo, também significa que o centro continuará a exercer um poder considerável na definição de prioridades, tais como a utilização dos fundos concedidos aos distritos (OIII). Entretanto, talvez fosse melhor evitar as tensões que turvam as funções, responsabilidades e as estruturas de prestação de contas das assembleias provinciais nascentes.

Contudo, a USAID/Moçambique pode perfeitamente apoiar os distritos que estejam mais preparados para iniciar uma “descentralização paralela” e ajudá-los a avançar em direcção a uma governação mais democrática e representativa. Deste modo, a nossa recomendação é de dar continuidade ao apoio dirigido aos presidentes dos municípios, conselhos e assembleias municipais incluindo, onde for viável, certos distritos estratégicos com o objectivo de melhorar as suas habilidades técnicas e capacidade de resposta. As melhorias introduzidas na prestação de serviços contribuiriam imenso para fortalecer o acordo social extremamente débil existente entre o governo e os governados.

O interesse crescente demonstrado pelos doadores em relação aos governos de nível sub-nacional permite à USAID tirar proveito e alavancar o apoio existente. Actualmente, 80 por cento dos municípios conta com o apoio dos doadores e o fundo comum apoia 14–15 municípios. Os Dinamarqueses, os Austríacos, a GTZ, os Espanhóis, os Suíços, o Banco Mundial e o Millennium Challenge Corporation prestam diferentes tipos de apoio a nível nacional e sub-nacional. O Banco Mundial, que concede apoio significativo a Maputo, encomendou um estudo para determinar a programação no futuro. Os Suíços estão a considerar a possibilidade de criar uma unidade técnica dentro do MAE com enfoque na política e estratégia.² As ONGs internacionais, como é o caso da CARE, Concern International e SNV, prestam um grande apoio nos distritos. Já existe um grupo técnico de trabalho dos doadores na área de descentralização, cujo objectivo é facilitar a colaboração entre doadores e com o governo.

De 2005 a 2009, a USAID implementou um programa, o ProGov, em cinco municípios com o objectivo de fortalecer a capacidade de boa governação do lado da oferta e da procura. O ProGov fortaleceu as capacidades municipais em matéria de planificação e gestão financeira e também capacitou grupos de cidadãos para estabelecerem parcerias com o governo local visando uma melhor prestação de serviços. O projecto apoiou também a divulgação de documentos através da Associação dos Municípios de Moçambique e de outros parceiros.

A equipa de avaliação apresenta as seguintes recomendações por ordem de prioridade:

- Continuar o apoio à planificação e gestão municipais;

² O gradualismo tem se feito sentir desde meados até finais da década de 90 e preconiza o aumento calculado do número de municípios e uma transferência gradual de responsabilidades, funções e receitas para os municípios.

- Fortalecer as ligações horizontais entre os municípios, tentando incluir uma combinação estratégica de distritos;
- Continuar a conceder apoio aos municípios através de uma combinação equilibrada do lado da oferta e da procura;
- Envolver as OBCs nas auditorias sociais; e
- Educar o centro.

Continuação do Apoio Dirigido e Estratégico ao Estado de Direito e Combate à Corrupção

O Estado de Direito continua ameaçado em Moçambique para os pobres, mulheres, partidos da oposição e cidadãos críticos do governo. O grupo técnico de doadores da justiça, que reúne uma vez por mês, é um órgão importante dada a necessidade de fazer com que a justiça seja considerada um assunto sério de preocupação nacional.

A USAID tem vindo a apoiar programas anti-corrupção a partir de 2001, altura em que efectuou a avaliação do Programa de Justiça Criminal. Vários programas resultaram desse exercício, nomeadamente a criação da unidade anti-corrupção, e do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), que entrou em funcionamento em 2003 e está localizado na Procuradoria-Geral da República. O parlamento conferiu-lhe um mandato legislativo em 2004. Através de uma parceria entre o Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training (OPDAT) e a USAID, acções de formação foram realizadas com os procuradores de nível sénior e os membros do GCCC.

Nos últimos quatro anos, registaram-se muitas detenções mas poucas condenações pelo GCCC, facto que levou a um cepticismo considerável em relação à utilidade do gabinete e, de uma maneira mais geral, à vontade do governo de combater a corrupção. O público em geral e os doadores mostram-se impacientes com o gabinete. Embora parte do descontentamento seja causado pela falta de conhecimento generalizado dos procedimentos legais (por exemplo, Moçambique não exige causa provável para efectuar uma detenção, seguida de um período de investigação antes do réu ser formalmente acusado), o número reduzido de condenações criou a percepção de que existe corrupção dentro do próprio GCCC.

Independentemente disso, a não existência de condenações num ambiente rico em casos de corrupção levou a uma maior pressão por parte dos doadores para se endurecer posições em relação à corrupção e fez com que fosse questionado o apoio dos doadores ao gabinete. Tal como se assinalou na avaliação, o consultor sénior do OPDAT identificou os principais obstáculos como sendo, em primeiro lugar, uma decisão do Tribunal Supremo de 2006, de que a lei não conferia aos membros do GCCC o direito nem a competência legal de instaurar processos no caso de desvio de fundos; uma vez que esta é a forma de corrupção mais frequente em Moçambique, o GCCC viu o seu poder ser diluído. Moçambique é signatário da Convenção da União Africana Contra a Corrupção e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, mas a legislação interna não foi compatibilizada com as mesmas. Esta questão é ainda mais complicada porque o Código Penal permite a acusação em caso de desvio de fundos, mas não está claro quem deve formular a acusação. A segunda questão é de carácter legal e técnico. Moçambique necessita de métodos e de instrumentos de investigação modernos como seja por exemplo a vigilância electrónica, sem as quais é praticamente impossível condenar os principais actores. Contudo, só é permitida a vigilância electrónica em casos de lavagem de dinheiro e de tráfico de drogas, de acordo com a legislação em vigor. Para além disso, não existe em Moçambique a negociação de acordos extrajudiciais. A Lei de Combate à Corrupção também não autoriza as escutas telefónicas, que são proibidas pela Constituição (salvo se especificado por lei). Daí, que a inexistência de um ambiente legal favorável e

de provas extremamente convincentes, permita que os juizes considerem improcedentes os casos de corrupção.

Recomendações por ordem de prioridade:

- Apoio a uma legislação que favoreça o Estado de Direito para facilitar a acusação de indivíduos corruptos;
- Apoio aos parlamentares e todos aqueles que defendam publicamente o combate à corrupção;
- Encorajar mecanismos a nível local para o combate à corrupção nos governos municipais; e
- Criação de um balcão único de registo de empresas.

Apoio Parlamentar Estratégico aos Mecanismos Institucionais de Controlo e Fiscalização

O Governo dos Estados Unidos apoiou o Parlamento moçambicano durante vários anos através do projecto da State University of New York (Universidade Estadual de Nova Iorque) SUNY (1995–2001). Desde então, o apoio dos doadores ao Parlamento reduziu drasticamente. Uma reclamação comum é de que o Parlamento tem uma iniciativa de lei bastante fraca e a sua função como fiscal do governo é muito pobre. Contudo, a instituição não consegue realizar até mesmo as funções mais simples, tais como o registo e o arquivo dos seus próprios processos legais.

A equipa defende um apoio modesto e direccionado ao parlamento que iria 1) melhorar o entendimento geral das funções e responsabilidades dos seus membros; 2) encorajar a monitoria dos programas do governo, nomeadamente a execução dos orçamentos destinados aos programas do sector social que se revestem de grande importância para a USAID, tais como o HIV/AIDS; 3) melhorar o desempenho das comissões para investigar e reportar casos de importância nacional, tais como a crise alimentar e a criação de postos de trabalho e 4) preparar jovens moçambicanos para se envolverem na democracia deliberativa. Pequenas doações no valor de \$5.000 a \$50.000 por ano, concedidas talvez através do Fundo para a Democracia e Direitos Humanos, destinadas a actividades específicas que poderiam apoiar o trabalho desenvolvido pelos dinamizadores e pelo programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, poderiam ter resultados substanciais.

Por ordem de prioridade:

- Providenciar acções de formação em matéria de funções e responsabilidades;
- Fortalecer as Comissões com vista à monitoria, análise do orçamento e vantagens transversais;
- Apoiar as unidades de pesquisa e os estágios no parlamento; e
- Prestar apoio ao registo.

1.0 PRIMEIRA ETAPA – PRINCIPAIS DESAFIOS À DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Desde 2001, a USAID realizou cerca de 80 avaliações na área da democracia e governação (DG) em 60 países utilizando uma estrutura que analisa cinco variáveis chave: 1) Consenso; 2) Estado de Direito; 3) Competição; 4) Inclusão e 5) Boa Governação. As constatações resultantes da aplicação desta estrutura de análise a Moçambique indicam que, embora existam problemas e perspectivas em relação a cada uma das cinco variáveis, a componente competição constitui o maior desafio à consolidação da democracia no país. Aliás, considerando o efeito limitante da competição nas outras quatro variáveis, a equipa de avaliação classifica a competição como o principal problema de Democracia e Governação, seguida de lacunas similares e adicionais na governação, inclusão, estado de direito e consenso. Para além destes aspectos, desde a última avaliação efectuada pela USAID em 2002, a equipa constatou a ocorrência de uma redução significativa na participação eleitoral, poucos avanços na área da transparência e responsabilização— em particular no que diz respeito ao estado de direito— e constatou a inexistência de avanços na consolidação democrática. Salientamos em seguida, áreas onde o Governo dos Estados Unidos poderá prestar particular atenção, considerando as suas prioridades no país.

Tabela 1. Elementos Analíticos Fundamentais

• Consenso: Até que ponto existe consenso nas regras de jogo fundamentais, e até que ponto a disputa política se baseia nessas regras?
• Estado de Direito: Existe liberdade regulada? Será que a política—na verdade a vida, a liberdade e a propriedade —é regida por um Estado de Direito? Será que o Estado de Direito é administrado e aceite de uma maneira justa? Existe uma administração e um acesso à justiça justo?
• Competição: Até que ponto ocorre uma competição significativa no sistema político e noutras arenas da sociedade? Até que ponto existem eleições, confronto de ideias, liberdade de imprensa e uma sociedade civil vibrante? Será que mecanismos significativos de controlo e fiscalização existem no governo?
• Inclusão: Será que existem problemas de inclusão e exclusão? Será que

segmentos da população são formal ou informalmente excluídos de uma participação activa significativa política, social ou económica?

- Governação: Até que ponto as instituições sociais (quer no sector público, quer no privado) demonstram uma capacidade de assumir e cumprir os seus compromissos, prestar de forma capaz um mínimo de serviços sociais e serem responsabilizadas pelo seu desempenho?

1.1 Competição

Desde 2002 que Moçambique tem registado pouco progresso, se não mesmo um retrocesso, nos seus indicadores de democracia e governação. Em destaque, é de notar o espaço cada vez mais reduzido no que concerne à competição. A actual administração estreitou o seu controlo nos três braços do governo a nível nacional e apertou o cerco aos órgãos de informação livres e independentes. No plano sub-nacional, através da sua influência no Ministério da Administração Estatal (MAE) e no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), a administração liderada pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) controla as iniciativas políticas, infiltrando-se nos municípios e distritos. As elites do partido também controlam as redes de negócios, em especial as receitas provenientes da indústria extractiva e os recursos do estado. Enquanto que em 1999 os políticos sentiram uma ameaça real da RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) nas urnas (algumas pessoas chegaram a afirmar que esta foi uma vitória roubada pela FRELIMO), a fraca afluência registada nas eleições de 2004 poderá indicar que os moçambicanos estão a deixar de acreditar no processo eleitoral. A sociedade civil começou a afirmar-se mas, no geral, não está habituada e mostra-se incapaz de responsabilizar o governo.

1.1.1 Competição Política

O pluralismo político ganhou raízes no país. A partir de 1994, Moçambique realizou três eleições presidenciais e parlamentares a nível nacional (1994, 1999 e 2004) e três eleições municipais (1998, 2003 e Novembro de 2008). Uma série de três eleições consecutivas credíveis é considerada crítica para sobreviver ao nó Górdio da democracia eleitoral. Daí que Moçambique demonstre amplamente progressos nesta faceta da democratização.

Todavia, um conjunto de condições limita uma competição política mais aberta, livre e justa. Constitucionalmente, o quadro legal da competição partidária facilita a criação e o registo dos partidos políticos de uma forma fácil. Não obstante, exigências de carácter organizacional, como é o caso da obtenção de recursos, edificação de uma base, gestão e fortalecimento da administração partidária e a realização de campanhas são factores que limitaram o surgimento de adversários. Um acordo celebrado entre o governo (FRELIMO) e os guerrilheiros da RENAMO em 1992, que estipulava que os partidos obtivessem, no mínimo, cinco por cento dos votos para que pudessem estar representados no parlamento, excluiu os pequenos partidos. Algumas excepções são as coligações do PDN (Partido Democrático Nacional) e da UD (União Democrática) que, em 1994, obtiveram nove assentos, ou 3,6 dos votos.³ A regra dos cinco por cento entretanto foi eliminada, mas até ao momento nenhuma terceira força ou movimento político ganhou alguma predominância.

Na qualidade de líder da oposição, a RENAMO afirmou-se como uma entidade política credível. Apesar das suas insuficiências, o partido constituiu em Moçambique uma oposição leal e uma

³ - A Frelimo ganhou 129 assentos (51.6 por cento) e a Renamo 112 assentos (44.8 por cento) nas eleições legislativas de 1994.

alternativa viável à FRELIMO. O apoio tradicional da RENAMO é a zona central do país e detém 90 dos 250 assentos, um número respeitável, na Assembleia Nacional (parlamento). Com efeito, a transformação do partido de um movimento de guerrilha para um partido político competitivo dentro de um espaço de 15 anos foi notável. Todavia, a RENAMO nunca obteve uma maioria no governo e o partido tende a obstruir, ao invés de controlar, os desígnios da FRELIMO. Também conheceu nos últimos anos querelas internas e o seu futuro sob a liderança de Afonso Dhlakama parece bastante incerto. A sua falta de direcção e o seu fraco desempenho nas eleições municipais realizadas em Novembro de 2008 resultaram numa redução de cinco para um município. Com os membros da RENAMO visivelmente desanimados pela incapacidade do seu partido de ter uma voz mais forte nas questões nacionais e com a sua liderança desacreditada, o futuro da RENAMO tornou-se ainda mais incerto.

O domínio político da FRELIMO é explicado, em parte, pela sua identidade como partido de libertação de Moçambique e antigo partido-estado. Nas mentes de muitos moçambicanos, a FRELIMO como partido e a FRELIMO governo são o mesmo. Na presente administração da FRELIMO, o estado parece ter intensificado o seu protecționismo e iniciou a aplicação de um teste de lealdade para a obtenção de cargos públicos e promoções. Dissidentes enfrentam medidas punitivas, tais como transferências de emprego. Numa terra de oportunidades económicas limitadas, a pressão para se agir em conformidade com o estabelecido é tremenda. Esta pressão não só limitou a pluralidade política, como também tem tido um efeito nefasto no consenso e na inclusão. A equipa de avaliação teve acesso a várias reclamações sobre esta matéria, incluindo uma crescente sensação de que “se não estás connosco, estás contra nós”.

A regra da proporcionalidade contribuiu para um campo de acção desigual e limitou a competição. Teoricamente, esta regra garante aos vários partidos um controlo em questões chave, nomeadamente a selecção de candidatos para as principais instituições como o Conselho Constitucional, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE).⁴⁵ Porém, na prática, o partido maioritário tem mais membros nestes órgãos do que os seus concorrentes e está em condições de manobrá-los em questões de política cruciais e no processo de tomada de decisões. Por exemplo, os 160 assentos parlamentares da FRELIMO dão direito ao partido de seleccionar três membros para a CNE, enquanto que a RENAMO pode escolher dois. Os restantes oito membros são seleccionados proporcionalmente pelas organizações da sociedade civil (OSCs) que são politicamente afiliadas. Daí que figuras importantes das organizações não governamentais (ONGs) e dos órgãos de informação, conhecidos como críticos do governo, são passados para trás e substituídos por candidatos simpatizantes e leais ao governo.

Os efeitos negativos da proporcionalidade foram notórios no desempenho eleitoral e fontes independentes mostraram-se fortemente críticas no que concerne à gestão eleitoral. A insatisfação em relação ao processo em 1998 fez com que a RENAMO boicotasse as eleições municipais e em 1999, este partido político acusou publicamente o governo de ter roubado nas eleições nacionais. Uma análise das eleições de 2004 indica que a contenda esteve longe de ser aceitável de acordo com os padrões internacionais, embora provavelmente o resultado não se tivesse alterado se o processo tivesse sido mais livre e justo. Foram reportados vários incidentes violentos e irregularidades ligados à campanha e à votação nas eleições municipais de Novembro de 2008, facto que indica a necessidade de uma maior transparência e melhoria na administração eleitoral. A não resolução dos problemas eleitorais mina seriamente a competição e enfraquece o apoio à democracia.

4

5 Existem sete membros no CC: quatro da FRELIMO e três da RENAMO – União Eleitoral. Vide www.cconstitucional.org.mz.

Uma medida de responsabilização que melhorou a competição política é a existência de um Observatório Eleitoral. O Observatório é constituído por oito OSCs que criaram um sistema de contagem paralela de votos e um mecanismo para monitorar as Assembleias de Voto durante as eleições. Em 2004 e Novembro de 2008, o apuramento do Observatório foi fundamental para corroborar os resultados oficiais. A realização de mais esforços nesta área contribuiria para garantir a existência de eleições competitivas no futuro.⁶

1.1.2 Competição Entre Níveis do Governo

A criação de dez novos municípios em 2008 (mais um município por província) elevou o número de presidentes eleitos e de assembleias municipais para 43. Em princípio, este aumento melhora o nível da competição no plano sub-nacional mas, por várias razões, pode não ser visível a curto prazo. Em primeiro lugar, os observadores constataram que a FRELIMO selecciona os seus baluartes para serem designados como municípios—uma reivindicação que pode ter sido confirmada pelos resultados das eleições de Novembro de 2008. Em segundo lugar, o executivo exerce um enorme poder e influência no governo sub-nacional (vide a Secção 3,0, Arenas Institucionais), assim como o faz em relação aos outros sectores do governo. Este poder é evidente no plano delineado pelo Ministério da Administração Estatal (MAE) de falsificar os resultados do recenseamento eleitoral nos municípios da oposição. Daí que as perspectivas de se introduzir uma descentralização real conducente a um maior equilíbrio entre os níveis do governo não sejam promissoras.

1.1.3 Competição de Ideias

Para um Moçambique democrático é essencial que haja um debate público sobre a direcção política do país, as políticas do governo e outras questões cruciais. A liberdade de imprensa e uma sociedade civil independente e pluralista criam espaços para troca de ideias e debates abertos na arena pública. Contudo, este espaço crítico em Moçambique é limitado pelo domínio da FRELIMO, sendo alguns da opinião que poderá, de facto, estar a reduzir. A centralidade da FRELIMO torna-se evidente através da sua influência sobre o estado e as organizações sociais. O partido mantém laços estreitos com organizações de massas como a Organização da Juventude Moçambicana (OJM), o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Organização da Mulher Moçambicana (OMM). Embora o CNJ seja uma nova organização de jovens, é dominado pelo partido no poder. A confederação dos sindicatos (OTM-CS), criada por Samora Machel (“Membro Número Um da FRELIMO”), serve de instrumento organizacional do partido. A liberalização política, que teve lugar em 1990, levou à criação de uma confederação de sindicatos livres e independentes, a Confederação dos Sindicatos Livres e Independentes de Moçambique, anteriormente designada por Sindicatos Livres e Independentes de Moçambique, que levou a uma concorrência limitada e demonstra que algum espaço político poderá ainda existir. O facto de alguns actores influentes terem questionado publicamente o domínio da FRELIMO indica também que o seu controlo do sistema político não é total. A título de exemplo, em meados de Junho de 2008, um grupo de bispos produziu um documento/carta declarando que o estado se encontra “Frelimizado.”

O desenvolvimento de órgãos de informação independentes privados também tem sido limitado pelos parâmetros formais e informais estabelecidos pelo governo. Os nossos interlocutores descreveram à equipa de avaliação uma tendência particularmente preocupante de se intentarem acções judiciais por difamação contra os órgãos de informação privados. Cerca de 30 acções judiciais desta natureza foram intentadas contra um dos jornais independentes proeminentes, desperdiçando

⁶ O relatório da Associação dos Parlamentares Europeus para África (AWEPA) sobre as eleições de 2004 constatou muitas irregularidades. Para uma análise detalhada, vide Hanlon, Joe e Sean Fox, “Identifying Fraud in Democratic Elections: A Case Study of the 2004 Presidential Elections in Mozambique” (Identificando Fraudes em Eleições Democráticas: Estudo de Caso das Eleições Presidenciais de 2004 em Moçambique), Documento de Trabalho No. 8, Dezembro de 2006.

tempo e recursos preciosos—para não falar do factor intimidação. Os órgãos de informação privados têm recursos escassos e enfrentam problemas de uma cobertura extremamente limitada. Os órgãos de informação do sector público (nomeadamente a televisão pública, TVM, a Rádio Moçambique e os jornais diários Diário de Moçambique, Notícias e Domingo) têm uma maior cobertura e disseminam informação do partido no poder ou mostram-se simpatizantes dos pontos de vista do partido no poder. Estes órgãos são de carácter mais informativo do que crítico. Os órgãos de informação independentes, nomeadamente o Zambeze, Savana, Magazine Independente e dezenas de jornais electrónicos / via fax circulam maioritariamente em Maputo.

1.1.4 Competição nos Negócios

A concorrência no ambiente de negócios parece ser menos restritiva, mas vários interlocutores descreveram o círculo interno da FRELIMO como um grupo de oligarcas cujos interesses empresariais penetram na maior parte dos negócios e transacções de alto valor em Moçambique. Com efeito, alguns insistiram que a parte de leão nos negócios do país era controlada por três a cinco famílias. Sob estas famílias, um grupo bastante reduzido de elites, num total de 50 a 100 proprietários individuais de negócios alegadamente controlam a seguinte maior fatia do bolo. Desde a partida de Chissano, um menor número de patronos de nível sénior—governo e altos quadros da FRELIMO—têm acesso aos melhores negócios. A transformação da elite política da FRELIMO em elite de negócios foi acelerada pela concessão de empréstimos sem juros ou empréstimos a taxas de juro nominais oferecidas pelo antigo banco do Estado e pelo Banco Austral. Este grupo também beneficiou imenso da privatização da economia.⁷ Uma legislação sólida sobre conflitos de interesse e vontade de aplicar essa mesma legislação é necessária em Moçambique.

1.2 Governação

A inexistência de competição, isto é, de mecanismos de controlo e fiscalização, de forças de equilíbrio fortes, de pluralismo de vozes, de legislação sobre conflito de interesse e os índices de participação cada vez mais reduzidas apresentam desafios particulares à boa governação. No mínimo, uma fraca competição significa que o governo actual não tem que recear ser derrubado por mau desempenho.

A fraca governação é exacerbada por regras eleitorais como a representação proporcional de listas, facto que confere aos dirigentes do partido o poder de determinar a ordem dos candidatos parlamentares no boletim de voto. Consequentemente, os parlamentares devem uma maior obediência aos chefes do partido do que aos seus eleitores. A responsabilização da base para o topo, exacerbada por mecanismos de controlo e verificação disfuncionais e pela existência de leis incipientes sobre conflitos de interesse permitiu o alastramento da corrupção. Embora Moçambique tenha iniciado mais de 400 investigações de casos de corrupção no sector público ao longo de três anos, estas não produziram quaisquer condenações. A nível sub-nacional, os municípios têm um governo eleito, mas os distritos têm administradores nomeados e CCs distritais, que funcionam como órgãos de assessoria.

No Índice do Desenvolvimento Humano (IDH), que mede o nível e a qualidade de vida em geral em 177 países, Moçambique foi classificado em 172.⁸ Moçambique apresenta uma esperança de vida à nascença de 42,8 anos (171°); uma taxa de alfabetização do adulto de 38,7 por cento (131°) e um rácio

⁷ Pereira, J. e Shenga, C. 2005. Fortalecendo a Democracia Parlamentar nos Países da SADC: Relatório sobre Moçambique. Editor da Série Him Hughes, SAIIA: Pretória.

⁸ O Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) baseia-se em três dimensões do desenvolvimento humano: viver uma vida longa e saudável, ter acesso à educação e possuir um nível de vida decente medido pelo PPP (Paridade do Poder de Compra) e pelos rendimentos.

bruto de frequência do ensino primário, secundário e terciário combinado de 52,9 por cento (142º). O produto interno bruto per capita (paridade do poder de compra [PPP] US\$) era de \$1.242 (154º).

Com base na maior parte dos padrões de governação internacionais, a pontuação de Moçambique é média a consideravelmente abaixo da média, com tendências mistas. A *Transparency International* classificou Moçambique em 111º lugar no seu Índice de Percepção da Corrupção (IPC).⁹ Em quatro medidas da Freedom House, a pontuação de Moçambique é de 4,27 (de um total de 7) em relação à voz e responsabilização, 4,39 para as liberdades civis, 3,92 para o estado de direito e 3,23 para a anticorrupção e transparência.¹⁰ As seis dimensões da governação do Banco Mundial indicam que se registou um progresso considerável na estabilidade política a partir de 2003 (57 por cento) e uma melhoria modesta em quatro medidas: voz e responsabilização, estado de direito, eficácia do governo e controlo da corrupção. Verificou-se uma derrapagem na qualidade reguladora. Apesar das melhorias verificadas ao longo dos últimos anos, Moçambique não registou quaisquer mudanças no período de 2006 a 2007. No plano regional, quando comparado com os outros 13 países membros da SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, Moçambique posicionou-se em nono lugar nos indicadores referentes ao estado de direito e ao controlo da corrupção, mas classificou-se em quarto lugar entre os membros em matéria de estabilidade política.

Na Avaliação Política e Institucional do Banco Mundial, (CPIA) a pontuação de Moçambique é média, mas o desempenho global do país na área da governação baixou de 3,2 para 2,8. Não obstante, o Banco Mundial assinala alguma melhoria na colecta de receitas ao longo dos últimos três a quatro anos, assim como no sector financeiro. A mensagem de base do Banco para o Governo de Moçambique é de que “somos de opinião que não estão mal em matéria de governação, pelo que gostaríamos de encorajar a continuação das reformas em áreas em que nos sentimos satisfeitos, como a gestão das finanças públicas e o sector financeiro.”¹¹

Uma área promissora na esfera da governação é a descentralização. Os governos sub-nacionais produziram alguns resultados inesperadamente positivos para os presidentes dos municípios, conselhos e assembleias municipais em cidades como Nacala e Beira, onde é evidente um nível refrescante de responsabilização e competência. Na Cidade de Maputo, a competência do ex-Presidente do Conselho Municipal, Eneas Comiche, bem como o seu acesso a financiamentos significativos tornaram-no mais independente (e provavelmente mais popular) do que o seu partido. A governação democrática municipal deu aos políticos a nível local uma experiência valiosa para o nível nacional.

1.2.1 Corrupção

Desde a avaliação de 2002 e apesar de alguns esforços verificados para combater a corrupção, o comportamento e práticas corruptas continuam generalizadas no governo. Os pequenos burocratas, os directores das escolas, professores, enfermeiros e agentes da polícia esperam sempre de forma rotineira pagamentos por serviços prestados, exigem suborno para o auto-enriquecimento e utilizam os seus escritórios públicos para ganhos pessoais. O presidente declarou “tolerância zero” à corrupção, afirmando que os ministros acusados seriam demitidos primeiro e investigados depois. Contudo, nenhum funcionário de nível sénior foi acusado, incluindo um juiz apanhado numa operação de extorsão em Maio de 2008. Devido às vantagens de obtenção de rendimentos,

⁹ Empatado com a Eritreia, Guatemala, Moldóvia, Ruanda, Ilhas Salomão e Uganda de 179 países inquiridos. A pontuação do IPC diz respeito às percepções do grau de corrupção conforme opinião dos homens de negócios e analistas do país, variando entre 10 (altamente isento) e 0 (altamente corrupto).

¹⁰ Relativo a 2007. Numa escala de 0-7, 0 representa o desempenho mais fraco e 7 representa o mais forte.

¹¹ De uma apresentação feita ao grupo técnico de governação dos doadores, Maputo, Maio de 2008.

associados à ocupação de um cargo na função pública, a erradicação da corrupção não será fácil. A seguir são apresentados alguns indicadores chave da intratabilidade da corrupção:

- Foi criada em 2003 uma Unidade Anticorrupção (UAC), mas o Tribunal Superior constatou em 2005 que não tinha autoridade para investigar e acusar casos de desvios de fundos, uma forma de corrupção comum em Moçambique, pelo que o governo decidiu conferir mais poderes à Unidade constituindo o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC).
- Os casos presentes ao GCCC envolvendo acusações de desvios de fundos foram devolvidos pelos tribunais para este gabinete por falta de jurisdição sobre a matéria.
- Moçambique é signatária da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e da Convenção Africana Anticorrupção, mas as mesmas não foram implementadas.
- A inexistência de instrumentos de investigação e de leis restringe a utilização de métodos modernos de vigilância. A polícia e a Procuradoria Geral da República não podem utilizar métodos de investigação proactivos, tais como a vigilância electrónica, que só é utilizada em casos de tráfico de drogas e de lavagem de dinheiro, razão porque, embora possa estar presente a vontade de acusar, sem indícios extremamente fortes, os casos de corrupção não serão punidos.
- Ainda não surgiu um movimento forte da sociedade civil para combater a corrupção.

Além dos factores acima mencionados, o facto de o governo moçambicano não ter empreendido quaisquer esforços para rectificar as lacunas verificadas na Lei Anticorrupção (designada por LAC), descrita na Decisão do Tribunal Supremo de Junho de 2005, revela uma fraca abordagem em relação à aplicação da lei em Moçambique. Alguns dos nossos entrevistadores informaram a equipa de avaliação que é urgente uma emenda que solucionasse os problemas criados pela LAC. Se for proposta, a referida emenda deve: 1) conferir ao GCCC o poder de investigar e condenar todas as formas de actividades corruptas; 2) permitir a utilização da vigilância electrónica nestas investigações; e 3) conceder incentivos, tais como penas reduzidas ou imunidade completa às testemunhas que forneçam informação valiosa conducente à condenação dos criminosos.

1.3 Estado de direito

Pouco mudou no Estado de Direito desde a avaliação realizada em 2002 concernente à Democracia e Governança. A capacidade judicial continua fraca, o acesso e justiça igual para todos continua problemática e os tribunais não são independentes. O índice do Banco Mundial indica que a classificação de Moçambique é de 26 por cento no indicador de governação em termos de Estado de Direito. Embora se tenha registado uma melhoria de 3 por cento em relação a 1998, ainda representa a pontuação mais baixa da tabela. Em Maio de 2008, o Ministério da Justiça apresentou o seu plano estratégico para os próximos cinco anos ao grupo técnico de doadores na área da Justiça.

Para o cidadão comum, os constrangimentos causados pelo legado português em Moçambique, as suas redes sociais e um síndrome subtil de ‘big boss’ (grande chefe) não mudaram significativamente. Poucos cidadãos—e a maior parte dos deputados—revelam um fraco conhecimento da Constituição e das respectivas leis a ela associadas. Um ambiente altamente autoritário e uma relutância em criticar ou punir alguém que pertença à mesma rede social tomam precedência em relação à aplicação despersonalizada e objectiva da lei. Para além disso, uma vez que a filiação partidária, o género, a riqueza e a região a que pertencem determinam a influência na rede social dominante, todos quanto se encontram fora dela são desfavorecidos quando se trata de aplicar justiça ao abrigo da lei. Se uma pessoa for do sexo feminino ou pobre, as suas chances de receber tratamento igual à luz da lei reduzem dramaticamente. Mesmo que os pobres consigam consultas gratuitas, os juizes tomam decisões com base na capacidade de pagar.

A capacitação na área do Estado de Direito em todo o sistema representa um grande desafio para os moçambicanos. As cadeias estão superlotadas, alguns distritos não têm tribunais nem infra-estrutura física e os que têm tribunais, não têm pessoal nem fundos suficientes. Muitos deles lutam com volumes enormes de casos por resolver. A lei e ordem estão nas mãos de cerca de 20.000 agentes da polícia para todo o país. Os baixos níveis de escolarização, o equipamento obsoleto e a infra-estrutura física de má qualidade caracterizam a maior parte do sistema. Muitos juizes remedeiam-se com sistemas arcaicos. Eles obtêm depoimentos, resumem-nos e ditam aos escrivães do tribunal que trabalham com máquinas de escrever manuais. Na falta de uma maior capacidade, os moçambicanos recorrem à justiça das milícias populares.

Devido à educação não padronizada, à inexistência de formação no trabalho, leis deficientes e a dificuldade de partilhar a jurisprudência, existe um estado de confusão no seio dos oficiais da justiça de nível sénior em Moçambique, os quais têm um entendimento e interpretação conflituosos da lei. A título de exemplo, a Lei Anticorrupção é, na melhor das hipóteses ambígua, uma situação que tem impedido os procuradores de combater a corrupção. A competição entre o Ministério da Justiça, o Tribunal Supremo, a Procuradoria Geral da República e o Ministério do Interior também complicam a administração eficiente e eficaz da justiça.

Também se revela problemática a relação “promíscua” entre o governo e os negócios. As relações estreitas existentes entre os grandes homens de negócios e políticos poderosos (que, muitas vezes, são a mesma pessoa) são encorajadas pela opacidade do sistema. Os membros da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) desenvolveram um processo alternativo e, através do acesso a uma lista de árbitros, conseguiram resolver muitos casos com sucesso fora do sistema formal, através da arbitragem. (vide a Secção 3.2, Esfera Judicial e Legal).

Embora os mecanismos de controlo e fiscalização sejam fracos, o Procurador Geral mostra-se optimista quanto ao seu direito de confrontar o executivo sobre questões fiscais. O Procurador Geral cita exemplos em que enviou legislação parlamentar (iniciada pelo Conselho de Ministros) para revisão do CC e as decisões favoreceram a Procuradoria Geral. Para além disso, o Conselho Superior de Magistratura Judicial (CSMJ) revelou independência em relação ao executivo, assim como o CC. Não obstante, o Chefe de Estado nomeia o Presidente e o Vice-presidente do Tribunal Supremo, assim como o Presidente do Conselho Constitucional e considerando o baixo nível de conhecimento da lei por parte dos cidadãos, raramente se consegue responsabilizar os Deputados ou outros funcionários do governo.

Em suma, o Estado de Direito continua a ser um problema chave da Democracia e Governação. Os doadores preocupados com esta situação mostram-se cautelosos em investir substancialmente no sector sem uma maior manifestação de vontade de introduzir as necessárias reformas.

1.4 Inclusão

A inclusão está estreitamente associada à competição. Em grande parte do continente africano, a política favorece os ricos de uma idade avançada. Sob a liderança do Presidente Guebuza, os moçambicanos negros que se enquadram nesta categoria deram passos significativos na área política e económica. Embora o Presidente Guebuza tenha nascido no norte, o factor Gaza continua a ser citado como uma fonte predominante de influência na política e nos negócios, indicando que grande parte do país, em especial a região centro, continua subordinada aos interesses poderosos situados no sul. Os políticos têm o cuidado de não invocar factores de natureza étnica, uma vez que a identidade poderia surgir como um factor potencialmente desestabilizador. Estão a multiplicar-se os apelos à fidelidade política das pessoas como base para o recrutamento, promoções e segurança no trabalho. O facto de se ter que passar um teste de fidelidade ao partido para a obtenção de emprego no sector público enfraqueceu a confiança e a abertura, constituindo um sinal de menor tolerância política.

O PREÇO DA OPOSIÇÃO

A oposição activa à FRELIMO está a tornar-se cada vez mais um motivo de exclusão da política, do governo e do desenvolvimento económico.

Moçambique tem a sua quota parte nas divisões regionais, com base na fé, género, classe e urbanas - rurais, mas a divisão em termos de partidos políticos agora tem um peso bastante maior. A versão mais obscura de se estar do “lado errado da política” é caracterizada por rumores de que Moçambique está a tornar-se num “Zimbabwe mais suave.” Neste momento, esta ideia mantém-se como uma caricatura, mas a exclusão pode resultar na:

- Perda de emprego
- Não promoção
- Transferência do local de trabalho
- Perda de um negócio
- Processo legal
- Perda de estágios de formação
- Impossibilidade de viajar se estiver nos negócios estrangeiros
- Não acesso a investimentos

A equipa de avaliação ouviu vários relatos que indicavam que declarações abertas contra o partido no poder ou o facto de não se ser membro activo do mesmo resultava em discriminação e medidas punitivas. No Distrito de Nhamatanda, Província de Sofala, a equipa de avaliação foi informada sobre os enfermeiros e professores despromovidos por causa da sua filiação política. Na Beira, capital provincial, o líder da oposição, Presidente do Município Daviz Simango, queixou-se de que o governo central arranhou diversas maneiras de punir o município por ser da oposição. Por exemplo, sempre que possível, o governo central realiza eventos oficiais no distrito vizinho do Dondo, e não na Beira, embora os delegados e entidades sejam obrigados a dormir e a passar refeições na Beira. Simango também acusou o MAE de manipular bairros chave do município como parte da sua estratégia de dividir para reinar. A equipa de avaliação também teve acesso a informações de que dentro do próprio MAE se perguntava aos funcionários qual era a sua filiação política e que os serventes deixavam impressos para registo no partido FRELIMO nas secretárias dos funcionários após as horas normais de expediente. Embora a equipa não tivesse recebido relatos de ameaças físicas nem de danos corporais contra os funcionários que se recusam a juntar-se ao partido no poder, a adesão livre e aberta a pontos de vista contrários

parece estar em perigo e parece haver uma tendência ascendente de intolerância e exclusão da oposição.

Embora Moçambique se situe bem acima da média em relação às normas internacionais em termos de representatividade de parlamentares do sexo feminino e de ocupação de cargos de responsabilidade (aproximadamente 30% dos deputados são mulheres), geralmente as mulheres mantêm-se fora da esfera de influência e de tomada de decisões. De forma particular, as mulheres cuja atitude intelectual as colocou na oposição têm dificuldades de exercer cargos públicos ou de liderança no sector público. Por exemplo, a directora nacional da Liga dos Direitos Humanos, a jurista Alice Mabote foi considerada demasiado mordaz e controversa para ser nomeada para a CNE.

Vários interlocutores observaram que o número de parlamentares do sexo feminino tinha mais a ver com as aparências e “fachada” do que com a substância. Com efeito, uma deputada informou à equipa que o número relativamente elevado de parlamentares do sexo feminino tinha minado os esforços de reposicionar as mulheres na política nacional. Foi assinalado que várias deputadas pareciam indiferentes à legislação visando prevenir a violência contra as mulheres e à legislação que continuaria a melhorar a lei da família.

A questão da inclusão também diz respeito aos moçambicanos que não são de raça negra. Foi mencionado o factor Gaza, mas a relativa influência nacional dos moçambicanos brancos, mistos e asiáticos reduziu com a subida ao poder do actual Chefe de Estado. Sob o ponto de vista financeiro, estas minorias continuam a ser importantes. Diz-se que o comércio em Maputo depende da presença e da perspicácia financeira de um pequeno número de asiáticos muçulmanos que contribuem generosamente para o partido FRELIMO. Ocasionalmente, como membros do partido e funcionários do governo, a maioria destes membros dos grupos minoritários prefere evitar a política por achar que é melhor servir “nos bastidores” como benfeitores financeiros.

Ao mesmo tempo, a ascensão de empresários moçambicanos negros de sucesso não se perdeu no país. Dependendo de até que ponto Moçambique consegue aumentar a riqueza no seio deste grupo maioritário, o renascimento financeiro, tantas vezes discutido, poderá, finalmente, torna-se numa realidade.

1.5 Consenso

O consenso era a variável menos problemática, mas continua difícil de aferir. Por um lado, os moçambicanos estão num clima de paz há quase duas décadas, a cesta média de produtos económicos e políticos aumentou e a maior parte das pessoas vive em melhores condições actualmente do que há 15 anos. Por outro lado, os resultados dos inquéritos do Afrobarómetro demonstram que muitos moçambicanos são cidadãos não críticos, incapazes de classificar o desempenho do governo, ou articularem as suas opiniões sobre o tipo de sistema político que Moçambique deveria ter. Os que manifestam as suas opiniões indicam no geral uma confiança e aprovação das actividades dos seus dirigentes, mas também manifestam uma profunda insatisfação em relação às suas condições pessoais e às políticas do governo. Esta aparente contradição pode, talvez, ser explicada pela falta de acesso à informação e ao baixo nível de educação formal. Com efeito, apenas um de dez adultos concluiu o ensino secundário. O facto é que a maior parte dos moçambicanos revela atitudes ambíguas e passivas em relação às suas instituições e processos políticos. Em suma, a profundidade e a amplitude do consenso sobre a direcção política, social e económica de Moçambique permanece uma questão em aberto.

No decurso das suas entrevistas, a equipa de avaliação constatou a existência de controvérsia em algumas áreas chave, embora nada fora dos parâmetros normais e salutares de pontos de vista diferentes em relação à forma como o estado é conduzido. Em primeiro lugar, os dois partidos de vanguarda discordam em relação a quem deve ocupar o cargo de Provedor da Justiça. Como nenhum dos lados está preparado para chegar a acordo quanto a um candidato comum, o cargo continua vago. Em segundo lugar, os principais partidos não chegaram a acordo quanto às regras para as nomeações dos membros da CNE. Embora a FRELIMO tenha insistido na representação proporcional, a RENAMO defende a regra da paridade. Em terceiro lugar, nenhum dos lados consegue chegar a acordo sobre a criação de uma comissão dos direitos humanos. Em quarto lugar, embora as elites pareçam empenhadas nas regras de jogo constitucionais, existe muito menos concordância sobre o que constitui crítica legítima ao desempenho do governo.

1.6 Introduzindo a problemática da Democracia e Governação

Podem ser tiradas as seguintes conclusões da análise efectuada às cinco dimensões fundamentais da governação democrática (competição, governação, estado de direito, inclusão e consenso):

1. O consenso parece ser a variável menos problemática. Existe um consenso geral em relação à Constituição de 1990, à competição eleitoral, a um governo de instituições republicanas e à economia de mercado livre, mas este consenso pode ser superficial, baseado como está na fraca informação e nas atitudes não críticas em relação ao governo e à política. Moçambique possui uma imprensa escrita exuberante, mas a maior parte das pessoas não lê os jornais e os órgãos de informação do governo por via electrónica, estão melhor apetrechados do que os órgãos independentes. Menos consenso a favor de um pensamento mais crítico em relação ao desempenho do governo poderia ser uma moeda de troca aceitável e poderia ser conseguida através de uma educação cívica mais abrangente.
2. Embora a competição concernente ao poder político tenha lugar na arena constitucional, sem qualquer ameaça militar ou coerção armada, os pleitos eleitorais registaram falhas e os resultados foram contestados pela oposição. Sendo o partido de libertação de Moçambique e o antigo partido-estado, a FRELIMO flecte os seus músculos, controla a máquina burocrática do sector público e consegue ditar as regras de jogo na política, negócios e finanças. Apesar de algumas

vitórias eleitorais anteriores a nível sub-nacional, a oposição registou um mau desempenho em Novembro de 2008, não estando claro se existe vontade política de igualar o campo de acção. A competição em relação ao poder político, a competição em relação ao mercado de ideias e a competição na esfera económica apresentam o maior desafio à democracia e governação no país.

3. Terceiro, persistem algumas questões de inclusão e com a ascendência dos moçambicanos negros, os moçambicanos brancos, mistos e asiáticos muçulmanos mais do que os moçambicanos negros são muitas vezes afectados negativamente e prejudicados. Embora os líderes partidários do sul ainda predominem no plano político, outras partes do país têm representação a nível nacional. A descentralização contribuiu para que o país trouxesse a democracia eleitoral para perto do povo, mas Moçambique continua dividido entre um grupo de municípios que usufrui de governos eleitos e o resto do país que é governado por administradores nomeados. Duas regiões mais carentes merecem um acompanhamento mais atento: as províncias do centro de Moçambique, que são o baluarte da oposição, e as vastas extensões a norte da cidade capital, que correm o risco de subdesenvolvimento em relação a Maputo.
4. Embora interrompidos devido à guerra, os serviços básicos em Moçambique beneficiaram de uma máquina burocrática relativamente competente e de uma economia em rápido crescimento. Vários municípios estão a começar a destacar-se pela sua boa governação. Contudo, a máquina burocrática continua a actuar do topo para a base, demasiado centralizada, vulnerável à corrupção e demasiado directiva em relação aos governos sub-nacionais. Ser-se obrigado a comprar um lugar na escola para que uma criança possa estudar corrói o espírito patriótico e o orgulho nacional. O governo falhou não conseguindo demonstrar um compromisso firme no sentido de erradicar a corrupção e não existe uma sociedade civil forte e vigilante para lutar e garantir os direitos dos cidadãos comuns a fazerem face à pequena corrupção.
5. O Estado de Direito continua incipiente em Moçambique. Apesar de algumas acusações ao mais alto nível, são aparentes dois padrões de justiça: um para os ricos e influentes e outro para os pobres, mulheres e membros dos partidos da oposição (em especial os que têm um nível académico baixo e despojados de recursos financeiros). Os membros dos partidos da oposição acreditam que o acesso ao sistema judicial continua a desfavorecê-los.

Em resumo, ao comparar as cinco variáveis, a equipa de avaliação continua mais preocupada com o problema da competição e com o grande domínio de um único partido político. Face à inexistência de mecanismos de controlo e verificação, o partido no poder exige o cumprimento das leis de uma forma extra-constitucional, insistindo, por exemplo, nas demonstrações activas de lealdade ao partido. Quando a adesão ao partido ou a participação em reuniões semanais já não é feita de forma voluntária, as liberdades políticas básicas estão em risco.

Com um homem de negócios de raça negra bem sucedido como Chefe de Estado, o governo e os interesses empresariais misturaram-se de uma maneira muito subtil no Moçambique contemporâneo até ao ponto de o conflito de interesses não representar um problema—pelo menos não para os actores envolvidos. A nova ideologia é o capitalismo, mas de uma forma decididamente menos liberal, em que algumas famílias e seus associados exercem influência política e controlo económico sobre as áreas mais lucrativas da economia. Esta situação merece um acompanhamento atento tanto mais que académicos e profissionais do desenvolvimento referem que esta promiscuidade já encorajou o surgimento de formações criminosas e assaltos extremamente violentos estão a ser mais comuns.

2.0 SEGUNDA ETAPA – ACTORES CHAVE DO JOGO POLÍTICO

Após identificar os problemas chave da Democracia e Governação identificados em Moçambique, bem como a natureza do jogo político, passamos a analisar os potenciais apoiantes e oponentes das várias reformas, os seus interesses e alianças e os recursos à sua disposição para promover ou contrariar as reformas.

2.1 Forças de Segurança: O Exército e a Polícia

Dez anos de uma guerra civil brutal inculcaram um receio salutar no país em relação aos membros do exército. Após os Acordos de Roma, o exército foi reduzido imenso visando dismantelar as ameaças ao regime civil. As Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) possuem actualmente uma força estimada em cerca de 10.000 elementos. A reestruturação manteve efectivamente os soldados nos seus quartéis. Moçambique também forneceu tropas às operações de manutenção de paz em ambientes pós conflito, como é o caso do Burundi.

Em Março de 2008, o Presidente Guebuza substituiu a direcção das forças armadas após uma remodelação governamental. O novo Ministro da Defesa, Filipe Nhussi (um civil) e o novo Chefe do Estado-Maior, Paulino Macaringue, trazem para os seus cargos, habilidades tecnocráticas consideráveis.¹² O antigo ministro, General Tobias Dai, cunhado do Presidente Guebuza, foi comandante militar da FRELIMO durante a guerra civil. Daí que a sua destituição possa ser interpretada como a necessidade de um maior ênfase nas habilidades técnicas e na gestão profissional nas formas armadas.

Apesar das garantias dadas em Roma de integrar combatentes de ambos os lados num órgão unificado, a grande maioria das forças da RENAMO não chegou a ser integrada. Esta questão tem estado a afectar a cintura central do país pois as restantes milícias da RENAMO (estimadas em 150 homens armados) continuam estacionadas na Província de Sofala. A RENAMO racionalizou a existência da sua força tornando-a numa “guarda presidencial” para o seu líder, Afonso Dhlakama, mas o governo continua a defender que esta disposição contida nos Acordos de Roma expirou após a realização das eleições de 1994. É importante notar que o novo Chefe do Estado- Maior foi membro das forças da RENAMO, tal como o seu antecessor. Não obstante, as frustrações mal contidas e a presença de forças da oposição armadas e mobilizadas no país é potencialmente desestabilizadora.

O vazio de uma forte presença militar nacional foi preenchido pela polícia. Depois de 1992, as forças policiais foram abertas apenas para os antigos soldados da FRELIMO, facto que constitui uma violação do Acordo de Roma. Tal como se constatou durante os períodos eleitorais, as forças policia

¹² As mudanças poderão ter sido ocasionadas pela explosão do paiol em Março de 2007, que matou mais de 100 civis num subúrbio de Maputo, situação que esteve na origem de apelos para a demissão do Ministro da Defesa.

revelam parcialidade a favor da FRELIMO e estão propensas ao abuso político, uma vez que a polícia pode ser potencialmente usada indevidamente como um instrumento de apoio a um regime autoritário.

A capacidade das forças policiais também constitui uma preocupação. Uma protecção policial inadequada fez com que moçambicanos em várias cidades / vilas criassem milícias nos bairros e fizessem justiça popular pelas próprias mãos. Além disso, a corrupção na polícia, o conluio e a impunidade criaram uma percepção pública de que a polícia não é profissional, é violenta e não é digna de confiança. A fuga da prisão de Anibalzinho, suspeito do assassinato de Cardoso, a qual foi muito propalada, sem que tivesse havido condenações ou medidas disciplinares alimenta esta percepção. Um relatório da Amnistia Internacional criticou o uso excessivo de força pela polícia, as execuções extrajudiciais e a tortura, tendo preconizado mecanismos de responsabilização mais severos a nível interno e externo.¹³

2.2 o Executivo e a FRELIMO

Na qualidade de partido-estado histórico de libertação e do pós-independência de Moçambique, a FRELIMO reivindica o estatuto de líder nacional. Para a maior parte dos moçambicanos, a FRELIMO continua a ser o pai da nação. É simultaneamente um partido político, o governo do dia, o estado e a sua máquina burocrática e os mega-projectos do país, tudo num único pacote. A amálgama destes papéis e o seu profundo efeito na cultura política de Moçambique são aspectos dignos de realce: define as regras do jogo político, configura os mecanismos de controlo e fiscalização institucionais, afecta as estruturas e os mecanismos de fiscalização, tem um impacto nas relações entre o estado e a sociedade civil e traça o rumo da liderança política, determinando igualmente as linhas de contestação política.

Em nenhum lugar a fusão do partido e do estado é mais evidente do que no Executivo. O Executivo domina o Legislativo e o Judiciário que, embora sejam teoricamente independentes, seguem as orientações do Executivo. Cerca de 98 por cento da legislação concebida e decretada é iniciada pelo Executivo. Embora a RENAMO detenha 90 dos 250 assentos no Parlamento e presida a comissões como a das Relações Internacionais, ela é vítima da sua própria inaptidão e querelas internas e raramente os seus membros efectuaram uma fiscalização efectiva do Executivo.

A lealdade ao partido tem influenciado as nomeações para os cargos do Executivo, com o Presidente Guebuza a seleccionar indivíduos merecedores da sua confiança pessoal. O desejo por parte do Chefe de Estado de nomear empresários e outros elementos ligados a interesses empresariais foi uma característica dos primeiros anos do governo de Guebuza. A capacidade de atrair oportunidades de investimento lucrativo do sector privado, sejam elas uma nova empresa de telefonia móvel, indústrias de extracção mineira ou exploração do petróleo no mar alto, é vista como um atributo inerente aos designados pelo Executivo de Guebuza, de quem se espera uma demonstração de lealdade para com o Chefe de Estado.

Embora as décadas de poder do partido tenham criado uma estrutura e uma máquina capaz de administrar campanhas presidenciais, eleições legislativas e locais, tal como foi demonstrado pelo incidente dos Chapa 100, que teve lugar a 5 de Fevereiro de 2008, essa estrutura não está devidamente

O INCIDENTE DOS CHAPA 100

A 5 de Fevereiro de 2008, manifestantes confrontaram-se com a polícia em vários bairros de Maputo devido a um aumento de 50% nas tarifas dos transportes públicos. Morreram 5 pessoas e mais de 100 ficaram feridas e lojas foram pilhadas e queimadas. Numa fase inicial, o governo não reconheceu a questão publicamente, mas mais tarde demitiu o Ministro dos Transportes. As empresas privadas responderam oferecendo-se para negociar com o governo, mas os observadores indicam que o governo não tratou deste assunto como devia ser e não efectuou auscultações públicas sobre a proposta de aumento de tarifas que poderia ter evitado os motins.

¹³ Amnistia Internacional, "License to Kill" (Licença para matar)

preparada para lidar com incidentes populares que envolvem a população verdadeiramente pobre de Maputo. A desordem que o incidente representou e a incapacidade, ou recusa, por parte do Presidente de lidar com ele pessoalmente questiona a capacidade de fazer face a crises. O então Presidente do Conselho Municipal de Maputo e membro da Comissão Política da FRELIMO Eneas Comiche, evitou com destreza o seu envolvimento pessoal no incidente dos Chapa 100 ao conseguir que o Ministro dos Transportes se reunisse com os órgãos de informação para apresentar uma explicação em nome do governo — de que forças ocultas apostadas em destruir as instituições democráticas existentes na maior cidade do país se tinham manifestado. O ministro foi demitido do cargo.

Embora muitos moçambicanos bem colocados no governo e no sector privado continuem perturbados pelos incidentes de 5 de Fevereiro, não está claro se o Executivo tirou lições deste trágico incidente. Uma vez que Moçambique está neste momento a lidar com os incidentes de xenofobia na África do Sul, preços do petróleo a subirem rapidamente e uma potencial escassez regional de produtos alimentares de primeira necessidade, existe margem para preocupação em relação ao Executivo e à sua real capacidade de gestão de crises.

Constitui um axioma que os partidos políticos pretendam vencer e manter-se no poder o tempo que puderem. Os dois maiores partidos entendem a importância de controlar os candidatos a nível nacional e sub-nacional, bem como as listas dos candidatos do partido. Ironicamente, porém, as listas proporcionais minaram a agregação de interesses à custa do controlo. Daí que, sendo o partido no poder, o Comité Central da FRELIMO exerça um enorme poder político e os seus deputados (assim como os da RENAMO) prestem contas aos dirigentes do partido, e não ao seu eleitorado. Com o Presidente Guebuza a concorrer para um segundo mandato em 2009, o Executivo e a FRELIMO parecem ter um controlo firme da maior parte das áreas chave e estão a jogar com as raízes de libertação e de vanguarda do partido para angariar lealdade na função pública. Porém, iremos ver se o partido conseguirá, com sucesso, conquistar a juventude moçambicana, que dá muito menor importância à luta histórica do partido que os mais velhos. Se ocorrer uma resistência à calcificação do partido, ela provavelmente terá lugar nos indivíduos dos 15 aos 30 anos.

Surpreendentemente, uma brecha neste apoio é a classe média urbana de Maputo que, juntamente com a população rural, tem sido a base de apoio a FRELIMO. A classe média urbana considera-se cada vez mais marginalizada em relação ao pequeno círculo de elites beneficiárias dos negócios, da assistência dos doadores e do emprego no governo. Por enquanto, a classe média continua fiel à FRELIMO por falta de uma melhor alternativa. Veremos se a RENAMO ou um terceiro partido estarão em condições de persuadir estes eleitores.

2.3 Actores Sub-nacionais do Governo

Uma vez que a liderança da FRELIMO é historicamente proveniente do sul (Gaza) e do extremo norte (Cabo Delgado), a região central do país tem sido a mais descurada e a que mais se mostra simpatizante da RENAMO e de outros partidos da oposição. Em nenhum lugar este fenómeno é mais evidente do que na Província de Sofala e na sua cidade capital, Beira, onde a oposição mantém um forte controlo.

A partir de 1998, os presidentes dos conselhos municipais e as assembleias municipais, localmente eleitos, começaram a mudar a face da política em Moçambique. Em vários casos, a cobrança de impostos e a prestação de serviços registou melhorias consideráveis. O Presidente do Conselho Municipal da Beira, Daviz Simango, foi elogiado devido ao seu plano de dez anos inovador e proactivo, apoiado pelo investimento directo do Brasil, África do Sul, Espanha e Portugal. O Presidente Comiche deu passos gigantescos para conseguir a limpeza de Maputo. O reconhecimento do seu nome ultrapassa, de longe, o da governadora de Maputo. Estes e outros presidentes de conselhos municipais constituem potencialmente uma força de vanguarda para um governo mais aberto e com capacidade de resposta em Moçambique. Um sentido de responsabilização por parte do

governo em relação à população revitalizou a participação política muito além do eleitorado individual destes presidentes.¹⁴

O Executivo registou um progresso lento na descentralização da governação. Num esforço com vista a apoiar o desenvolvimento de projectos a nível distrital, a Presidência da República criou um programa de doações em bloco (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local). A falta de clareza quanto aos critérios de selecção para a concessão das doações resultou num favoritismo em relação a organizações do sector privado ou pessoas seleccionadas. Esta medida constituiu um revés em relação ao processo de descentralização e mantém a consolidação do poder pelo Executivo.

Devido a outras responsabilidades do Presidente, cabe ao MAE a tutela, orientação em termos de políticas, monitoria do desempenho e assistência técnica aos municípios. Para além disso, o Ministério da Planificação e Desenvolvimento, em concertação com o Banco Mundial, tem desempenhado um papel importante em termos de apoio orçamental. Porém, em certos quadrantes existe a preocupação de que a unidade de políticas do MAE, inserida no Projecto de Planificação e Descentralização das Finanças (PPDF), pouco se esforçou no sentido de chegar aos doadores e ao público e de ser mais transparente nas suas operações. Também não tem sido útil o MAE tentar contornar a preocupação óbvia à volta da **falsificação dos resultados eleitorais** que, devido às sensibilidades políticas, beneficiaria de discussões abertas e francas de domínio público.

2.4 Sociedade civil

A advocacia da sociedade civil é um fenómeno relativamente recente em Moçambique. No início da década de 90, as ONGs e as OSCs juntaram forças com o objectivo de evitar o retorno à guerra civil. Em 1994, mobilizaram os moçambicanos para as urnas e disponibilizaram observadores e supervisores para as assembleias de voto. A partir de 2001, as OSCs têm estado na vanguarda dos protestos ligados aos assassinatos políticos do jornalista Carlos Cardoso e do funcionário do Banco Central, António Siba-Siba Macuacua. Neste momento, talvez cerca de 200 ONGs apoiem as actividades dos direitos humanos e civis maioritariamente em Maputo e noutras cidades principais com base nas prioridades definidas pelos doadores. Também existem alguns grupos profissionais, tais como os sindicatos, a CTA e as câmaras do comércio. Muitos ainda não foram reconhecidos formalmente e outros, tais como os profissionais de medicina, ainda não criaram grupos fortes. A nível local, são inúmeras as organizações baseadas na comunidade (OBCs), mas não estão devidamente organizadas e carecem de cunho profissional. Elas existem essencialmente por razões económicas e algumas estabelecem parcerias para a prestação de serviços básicos.

Em termos do seu papel cívico, a sociedade civil realiza funções de fiscalização, advocacia e representação dos interesses dos eleitores de uma forma incipiente. Várias ONGs nacionais localizadas na cidade capital apoiam os direitos humanos e da mulher, disseminam informação, envolvem-se em actividades de sensibilização e promovem a participação dos cidadãos. Normalmente, elas são financiadas pelos doadores e incluem, de forma proeminente, a Liga dos Direitos Humanos, o Centro de Integridade Pública (CIP), o Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) e a Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia (AMODE). Devido ao seu número limitado, existe uma grande procura dos seus serviços, a sua capacidade é utilizada até ao limite, estão dependentes dos seus fundadores e o seu pessoal saltita de projecto para projecto.

O crescimento e o desenvolvimento de uma sociedade civil independente em Moçambique foi prejudicado por uma campanha visando agregar as OSCs e alinhá-las com o estado. As organizações de massas, tais como os sindicatos e as associações empresariais, normalmente a base sólida das

¹⁴ Após a elaboração deste relatório, a FRELIMO decidiu não candidatar o Sr. Comiche para o cargo de Presidente do Município nas eleições de Novembro de 2008.

forças da oposição, em Moçambique estão entre os mais alinhados com o partido no poder. A título de exemplo, a confederação dos sindicatos (OTM-CS) é uma criação da FRELIMO e ainda opera como um representante dos interesses do estado. À semelhança desta organização, as associações mais vibrantes da juventude (OJM) e da mulher (OMM) são criações do partido-estado e estão estreitamente conotados com a FRELIMO. Constituem excepções a esta regra a igreja, as organizações para o desenvolvimento da comunidade e de auto-ajuda, que foram cortejadas pela FRELIMO, mas que conseguiram manter a sua independência do estado.

Das organizações de massas, as ONGs baseadas na fé, como é o caso do Projecto Transformar Armas em Enxadas, do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), oferecem oportunidades de cobertura de um grande número de pessoas no país através das suas redes. Estas organizações recebem fundos de fontes externas, incluindo uma série de igrejas nos Estados Unidos, Europa e Japão. O CCM opera programas que vão desde a educação cívica, o aconselhamento psico-social, o aconselhamento sobre o HIV/SIDA e justiça económica para os programas de jovens e mulheres, e paz e reconciliação.

Os principais grupos religiosos com agendas cívicas também incluem a Comissão Episcopal para a Justiça e Paz da Igreja Católica Romana, o Conselho Cristão e o Conselho Islâmico — todos eles aliam o activismo religioso ao cívico e conseguiram manter-se fora da esfera de influência da FRELIMO. Alguns grupos produziram panfletos de educação cívica, tais como o Dicionário da Democracia, Educando Para a Cidadania e Vida Nova, a Revista de Formação e Informação Cristã, alguns dos quais aliam a educação cívica a uma mensagem evangélica.

As organizações como o Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE), organizado por um antigo padre católico, ex-Reitor da Universidade Eduardo Mondlane e primeiro Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Professor Brazão Mazula, também são uma voz independente importante. Historicamente, o CEDE tem mediado conflitos entre a FRELIMO e a RENAMO e publicou livros e panfletos sobre os direitos e responsabilidades dos cidadãos e sobre a necessidade de aceitar as responsabilidades inerentes à democratização e à boa governação.

2.5 Órgãos de informação do Estado

Os órgãos de informação conotados com o estado possuem melhores recursos e abrangem audiências maiores do que os órgãos independentes. Contudo, eles não são reconhecidos pela sua objectividade e quase sempre apresentam pontos de vista favoráveis ao governo. Os telespectadores e ouvintes destes órgãos normalmente recebem relatórios entusiásticos sobre as actividades do Presidente e uma versão do tipo “copo pela metade” das questões sociais. A título de exemplo, a televisão pública de Moçambique, TVM (Televisão de Moçambique), prestou muito pouca atenção aos acontecimentos de 5 de Fevereiro e praticamente ignorou o caos reinante no vizinho Zimbabue.

Os órgãos de informação do estado são constituídos pela TVM, a Rádio Moçambique, os jornais diários (tais como o Notícias e o Diário de Moçambique) e o semanário Domingo. O financiamento aos jornais é normalmente garantido pelas instituições do estado, que têm que publicar anúncios de vagas e oportunidades de concursos públicos. Normalmente, estas instituições compram anúncios de página inteira, garantindo deste modo uma fonte segura de receitas operacionais. A Rádio Moçambique difunde em várias línguas locais e é particularmente crítica durante o período de eleições.

Para além dos órgãos de informação nacionais, o governo apoia as estações de rádio comunitárias, metade das quais estão conotadas com o estado. As que são financiadas pelo sector público estão afiliadas ao Instituto de Comunicação Social, uma instituição do estado. Na maior parte dos casos, possuem recursos escassos e carecem de equipamento de alta tecnologia. A sua independência em relação aos pontos de vista do partido no poder são questionáveis, mas são baseados na comunidade

e são populares. Como tal, eles constituem um veículo útil para a disseminação de informação sobre o desenvolvimento a nível comunitário.

2.6 Órgãos de informação independentes

Embora sujeito à auto-censura, Moçambique desfruta de uma imprensa independente exuberante e vibrante. Os semanários como o Savana, o Zambeze, o Magazine Independente e os jornais electrónicos diários como o Canal de Moçambique, o MediaFax e o Correio da Manhã são respeitados pelo seu jornalismo investigativo. Apesar das ameaças de instauração de processos legais por parte do governo, estes órgãos defendem livremente as suas causas e os seus pontos de vista. Os editoriais e os artigos investigativos são tipicamente críticos do desempenho do governo, embora a escassez de recursos e a concorrência cerrada para um número limitado de leitores por vezes resulte em artigos que se aproximam do sensacionalismo. Um impedimento sério a uma leitura mais alargada é o nível de alfabetização dos adultos, que se situa em cerca de 50 por cento.

Até recentemente, os jornais independentes gozaram de uma boa dose de liberdade de imprensa, embora os editores dos principais jornais privados se queixem de uma tendência verificada sob a administração de Guebuza de tomar medidas contra os editores de jornais que publiquem artigos que criticam ministros e altos funcionários. A estratégia encontrou receptividade nos tribunais que, num caso, multaram um jornal em US\$30.000 por difamação. Este editor particular afirmou que lhe tinham sido intentados trinta processos legais. Um outro editor que enfrentava desafios semelhantes reconheceu que, caso perdesse a causa, teria que declarar falência. Um editor admitiu à equipa de avaliação que alguns casos por difamação são merecidos e que ele assumiu padrões mais rigorosos na elaboração de artigos, de modo a eliminar artigos sensacionalistas e pouco consistentes.

Os órgãos de informação privados em Moçambique também enfrentam uma batalha gigantesca para o acesso às fontes de informação. No fim de Maio de 2008, o parlamento discutia um relatório da Comissão de Petições à porta fechada, sugerindo claramente que os órgãos de informação não deviam ter acesso ao relatório. A nível dos ministérios, não é facultada informação a estes órgãos privados. Em 2006, uma proposta de lei foi submetida ao parlamento para permitir um melhor acesso às fontes de informação mas, até à data, a lei nem sequer foi agendada para debate. Apesar destes desafios, os órgãos de informação independentes de Moçambique conquistaram reconhecimento internacional. Em Julho de 2008, o fundador do MediaFax, Fernando Lima, ganhou o Prémio dos Media da CNN de 2008 por excelência no jornalismo investigativo.

2.7 Sector privado

Moçambique teve que enterrar o seu passado socialista e agora sente-se à vontade para negociar. Este desafio teve o seu início após a guerra civil, quando oficiais do exército e outros potenciais homens de negócios receberam, através do processo de privatização, o espólio de empresas e serviços que anteriormente estavam sob o controlo do estado. Também beneficiaram de empréstimos bancários concedidos a taxas de juros nominais ou sem perspectiva de reembolso.¹⁵

O Presidente Guebuza também contribuiu para que o país fizesse esta transição. Um observador assinalou que o presidente referiu que os negros não se deviam envergonhar de participar nos negócios e também desestigmatizou aquilo que antigamente (sob o regime do comunismo) era uma noção repugnante. Com efeito, um punhado de famílias domina o mundo dos negócios no país. Devido aos seus investimentos, ligações e redes, as elites dos negócios e do governo são praticamente as mesmas pessoas. Esta relação existe aos níveis nacional e sub-nacional. A tendência daí resultante parece favorecer os mega projectos, os grandes protagonistas e as fusões.

¹⁵ Pereira e Shenga, 2005: 56.

Poucos protagonistas parecem estar prontos a confirmar esta tendência. A Beira possui duas associações empresariais fortes, mas as câmaras do comércio são fracas. A CTA conseguiu envolver elementos responsáveis pela elaboração de políticas e leis e serve de porta voz para o sector privado. Ao longo do tempo, tornou-se mais influente e os seus membros incluem homens de negócios de nível relativamente alto no país. Contudo, estes mesmos membros adoptaram uma posição mais conciliatória em relação ao governo talvez devido aos interesses por si adquiridos. Por exemplo, apesar da aprovação do Código Comercial pelo Parlamento— uma situação que potencialmente poderia beneficiar as PME—o governo foi lento em aprovar os seus regulamentos, uma situação em relação à qual a CTA poderia ter sido mais proactiva. Tal como acontece com o governo, o conflito de interesses compromete potencialmente a eficácia da CTA como força de equilíbrio. Contudo, mesmo se a CTA quisesse exercer uma maior pressão sobre o governo, o pouco tempo dado para a análise atempada e adequada das reformas a serem introduzidas assim como das novas propostas de lei pelo governo, não permite que as mesmas sejam examinadas com profundidade.

Os membros da CTA são voluntários com limitações de tempo, pelo que não se pode esperar que eles satisfaçam todas as expectativas dos doadores. Uma das realizações mais bem sucedidas da CTA é a criação de um Centro de Arbitragem e de Mediação de Conflitos, ao abrigo do qual duas partes em conflito podem escolher um árbitro de uma lista a quem adjudicar o seu caso. Este mecanismo permitiu que as empresas encontrassem soluções de uma forma mais rápida que são consideradas justas e vinculativas fora dos tribunais. Contudo, porque as confederações de associações empresariais como a CTA são vulneráveis à influência do governo, os doadores sentem a necessidade de monitorar de perto a evolução da organização.

2.8 Actores Políticos

Na revisão anterior, a equipa examinou como se manifesta o jogo da política em Moçambique. Analisámos forças que apoiam a democratização, assim como aquelas que a ela se opõem. As nossas constatações indicam que:

1. Os imperativos de autoridade e consolidação da actual administração criaram condições para a candidatura para um segundo mandato, pelo que se deve esperar pouca mudança devido à grande probabilidade de vitória da FRELIMO em Dezembro de 2009.
2. À luz destas prerrogativas do poder, a governação democrática descentralizada registará um avanço lento. Através da sua tutela, o Ministério da Administração Estatal e o Ministério da Planificação e Desenvolvimento continuarão a exercer o seu poder sobre os recursos financeiros e humanos do governo central. Não obstante, esta situação pode estar a chegar ao fim, uma vez que a popularidade de certos presidentes dos conselhos municipais é inquestionável e outros poderão seguir esta tendência, a qual seria bem acolhida não apenas para uma forma mais equilibrada e equitativa de crescimento e desenvolvimento económicos de Moçambique, mas também para a promoção dos futuros líderes na arena nacional.
3. Embora sujeita à influência e processos legais do estado, a sociedade civil e os órgãos de informação independentes mantêm a sua promessa de: 1) jogar um papel de equilíbrio na política moçambicana ao constituírem uma voz crítica nos assuntos públicos e ao oferecerem mecanismos de fiscalização e controlo do poder político e económico exercido pelo partido-estado; 2) constituir um fórum para a educação cívica através da disseminação de informação; e 3) proporcionar um veículo para promover o estabelecimento de uma cidadania mais crítica no país.
4. Está a surgir em Moçambique uma nova classe de empreendedores e homens de negócios de raça negra, facto que poderá gerar uma nova geração de líderes e reformadores. Todavia, considerando a estreita relação existente entre o governo e o sector privado, o país terá de se precaver contra os monopólios, uma vez que os líderes políticos e económicos neste momento

parecem perigosamente despreocupados com os conflitos de interesse e outras formas de corrupção.

5. A natureza ainda não consolidada da democracia apresenta oportunidades para os que só querem prejudicar e fazerem com que o processo democrático descarrile. O vácuo militar foi preenchido pela polícia, mas alegações sobre a parcialidade política, violações dos direitos humanos, mortes extrajudiciais e corrupção generalizada criam certas dúvidas em relação à capacidade do sector de segurança desempenhar o seu papel. Poderá ser necessário introduzir um número considerável de reformas visando restabelecer as estruturas de responsabilização/prestação de contas e pôr fim a uma cultura crescente de impunidade.

3.0 TERCEIRA ETAPA – ARENAS INSTITUCIONAIS

Passamos agora a examinar as arenas institucionais dentro das quais as actividades de reforma poderiam potencialmente ocorrer. Esta etapa tem como objectivo avaliar as áreas em que o apoio da USAID apresenta maiores probabilidades de produzir o máximo impacto. Esta etapa analisa as arenas institucionais em que os aliados estão melhor colocados para pressionar para que sejam introduzidas reformas económicas importantes. Ao proceder desta maneira, ela toma em consideração as regras do jogo que definem os incentivos que favorecem a democracia e a maneira como estas regras podem ser alteradas com vista a promover um comportamento mais democrático.

3.1 Constitucionalismo e Regras do Jogo

A Constituição de 1990, que legalizou a existência de partidos políticos em Moçambique, tem sido bastante **resiliente**. Ela prevê a separação das funções dos poderes executivo, legislativo e judicial, muito embora, na prática, nem o parlamento nem o poder judicial exerçam o poder ou controlem recursos suficientes para responsabilizar o executivo. Após as eleições de 1994, várias matérias puseram a Constituição à prova, algumas das quais (por exemplo a do provedor de justiça) continuam por resolver devido ao facto de ambas as partes não estarem dispostas a fazer concessões.

Uma tentativa significativa de controlar o poder do Executivo ocorreu em Janeiro de 2006, altura em que foi constituído um Conselho de Estado, composto por 18 elementos, com o objectivo de assessorar o Presidente numa base apartidária. Este órgão é constituído por antigos e actuais líderes e deputados nacionais, mas tem sido basicamente ignorado pelo Presidente. Ironicamente, os esforços tendentes a melhorar a situação dos direitos humanos têm sido bloqueados pela RENAMO, cujos membros iriam beneficiar destas reformas. Em 2004, várias emendas foram aprovadas, mas as mesmas foram inviabilizadas pelos compromissos existentes. Uma reforma óbvia que tornaria o processo de selecção de candidatos mais democrático seria a abolição da regra das listas partidárias fechadas. Contudo, esta regra confere aos dirigentes dos partidos poder sobre os candidatos e, conseqüentemente, a mesma nunca foi seriamente posta em causa.

Uma outra excepção digna de realce ao impasse político foi a abolição da regra dos cinco por cento de Hondt. Esta regra obrigava que os partidos políticos obtivessem pelo menos cinco por cento dos votos a nível nacional para que pudessem estar representados na Assembleia da República. Esta restrição foi finalmente abolida em 2006, tendo contado com a aprovação dos principais partidos. Teoricamente, o resultado criou condições para uma base de acção mais uniforme, mas produziu o efeito inesperado de intensificar as acções da FRELIMO com vista a uma posição mais firme.

3.2 Esfera Judicial e Legal

O poder judicial registou avanços consideráveis mas enfrenta problemas de falta de capacidade, um grande volume de casos em atraso, acesso desigual à justiça e papéis sobrepostos no seio dos actores da justiça. Existem e continuam a ser produzidas leis de qualidade razoável, embora os atrasos verificados na sua execução e os meios para a sua execução continuem problemáticos. As causas

destes problemas são de vária ordem, nomeadamente uma escassez de pessoal qualificado, orçamentos limitados e ausência física de tribunais em todos os distritos. O governo prevê abrir tribunais em todos os 128 distritos até finais de 2009, mas tal poderá não ser possível devido aos escassos recursos e ao apoio realmente fraco prestado pelos doadores ao sector. O facto de o Procurador-Geral não ter levado à justiça uma série de casos criminais muito propalados também afectou a credibilidade da justiça e motivou actores como a CTA a criarem sistemas de arbitragem paralelos.

A problemática da capacidade constitui talvez o principal constrangimento. As auditorias e inspecções efectuadas aos tribunais distritais das províncias de Sofala, Zambézia, Inhambane e Maputo revelaram a existência de condições de trabalho de qualidade extremamente baixa e inadequada. Devido à escassez de meios, a justiça nos distritos funciona apenas nominalmente e qualquer semelhança com a justiça funcional deve-se aos juizes extremamente dedicados e aos responsáveis pela aplicação da lei. Muitos distritos não possuem juizes e a maior parte destes continua a trabalhar sem possuir formação em direito. Não existem livros de direito, cópias de estatutos e códigos, capacidade de arquivo e sistemas de comunicação, ou os mesmos são de qualidade extremamente fraca. No distrito da Gorongosa, os juizes não têm transporte, o procurador não possui uma máquina de escrever e para se perseguir ladrões de carro, a polícia muitas vezes tem de pedir a viatura do administrador do distrito. Na verdade, o poder judicial depende cada vez mais da boa vontade dos agentes da polícia numa força policial envelhecida. A maior parte destes agentes da polícia que estão dispostos a ajudar encontra-se nos seus 40 anos; os mais novos recusam-se a trabalhar nestas condições.

O acesso é igualmente problemático devido, em parte, a questões ligadas à fraca capacidade e a outras de carácter estrutural. A maioria dos moçambicanos praticamente não têm rendimentos que possam utilizar como gostariam e não têm condições de pagar os honorários cobrados pelos tribunais. O orçamento do estado é reduzido mas, nos últimos cinco anos, não foi efectuada nenhuma análise aprofundada que comparasse o orçamento versus as despesas para determinar a dimensão do défice orçamental. Moçambique constitui excepção, em virtude de conceder dois meses de férias judiciais por ano. Estas férias prolongadas significam que existe menos tempo para o poder judicial fazer face ao grande volume de casos em seu poder.

A independência judicial também constitui uma preocupação importante. Alguns observadores são de opinião que o poder que o Chefe de Estado detém de nomear o Presidente e o Vice-presidente do Tribunal Supremo, assim como o Presidente do Conselho Constitucional, mantém-nos reféns dos interesses e das políticas do Presidente da República. Uma forma de contrariar estas tendências seria promover todos os juizes para os tribunais judiciais provinciais mediante o voto do CSMJ, que é o órgão regulador do poder judicial. Embora a ideia tenha amplo apoio dos profissionais da área do estado de direito, é pouco provável que ganhe força num parlamento dominado pela FRELIMO.

As garantias constitucionais conferidas pelos direitos políticos e civis são considerados adequados, mas a interpretação e a aplicação destas leis revelaram-se confusas, difíceis e problemáticas, em especial no que diz respeito à justiça penal. Altos quadros do sistema judicial têm uma compreensão diferente da aplicação da vigilância electrónica. A constituição estabelece que as comunicações de um indivíduo não podem ser violadas, excepto quando tal está explicitamente estabelecido por lei. O tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro constituem as únicas situações em que está prevista a utilização da vigilância electrónica como técnica de investigação.

Embora estas questões tenham tido um impacto negativo na capacidade de Moçambique combater a corrupção, é ideia geral

O estatuto sobre a corrupção criou desordem: o seu preâmbulo indica que o seu objectivo é complementar os mecanismos de combate à corrupção. O estatuto criminaliza o suborno e o enriquecimento ilícito em conexão com os contratos do governo, mas não se pronuncia sobre outras formas de corrupção, tais como o desvio de fundos. Nesta conformidade, o Tribunal Supremo decidiu que os promotores e os investigadores no gabinete criado para combater a corrupção não têm competência para investigar casos de desvio de fundos.

que é necessário um poder judicial mais forte para sustentar a Constituição e manter o controlo sobre o Executivo.¹⁶ O governo não definiu critérios claros para a nomeação dos juizes, tais como condicionar a nomeação aos resultados dos exames padrão administrados pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária. Devido à inexistência de mecanismos de fiscalização e controlo, muitas irregularidades detectadas pelo Tribunal Administrativo (tribunal de contas) referentes ao relatório do governo sobre a execução do orçamento do estado passam despercebidas. O Tribunal Administrativo envia o seu relatório ao Parlamento, que tem a tarefa de avaliar o orçamento do estado. Todavia, na maioria dos casos, o parlamento ignorou estas irregularidades e apresentou recomendações leves de que o governo deveria introduzir melhorias na execução do orçamento do estado.

A resolução das questões acima mencionadas é dificultada pela falta de clareza em relação aos papéis que devem ser desempenhados pelas principais instituições do sector da justiça, nomeadamente o Ministério da Justiça, o Tribunal Supremo, o CC e a Procuradoria-Geral da República. A não clarificação dos papéis contribuiu para a confusão em termos de políticas e para a aplicação e execução das leis abaixo dos padrões normais. Para citar um exemplo da lentidão das reformas introduzidas, a superlotação das cadeias devia ter sido minorada pela construção de uma prisão de grandes dimensões na Beira. Contudo, ao invés de concluir a construção da prisão, o governo

Pela primeira vez, o Conselho Constitucional (CC) vai anular um decreto presidencial considerando-o inconstitucional. O CC determinou, através do Decreto No. 9/2007 de Abril de 2007 (a favor ou contra) a regulamentação sobre as empresas de segurança privada. No geral, os juizes são competentes, têm agido com base na ética e têm revelado uma maior independência do que os outros tribunais. O CC também publicou jurisprudência, obtendo reconhecimento como uma voz importante na apresentação de pareceres judiciais que podem constituir fontes de elaboração de leis. Outros sinais proactivos do conselho são, por exemplo, a criação de um website e a realização de seminários sobre a constitucionalidade nas províncias. Tomando em consideração os desafios que se colocam à consolidação da democracia em Moçambique, o CC parece estar a desempenhar um papel importante de controlo e verificação.

reabilitou uma pequena cadeia na baixa da cidade, que não resolveu o problema. Embora estivesse ciente de que o problema exigia outras soluções, o director da prisão afirmou que esta tinha sido uma decisão do governo central e que estava fora do seu controlo.

Um aspecto positivo tem sido o desempenho do Conselho Constitucional. A criação do conselho foi preconizada na Constituição de 1990, tendo sido criada apenas em 2003. O CC representa a última das principais instituições da justiça previstas pelos legisladores. Parece ter ultrapassado a falta de consenso verificada numa fase inicial sobre se deveria ser um tribunal e a natureza da sua relação com o Tribunal Supremo. A escola de pensamento vencida tê-lo-ia tornado num tribunal de última instância, mas os defensores do Tribunal Supremo levaram de vencida, tendo agora se tornado num garante da legalidade para as questões constitucionais debatidas e transformadas em lei na Assembleia da República. Embora marginalizado no processo de elaboração de leis nos seus primeiros anos de existência, o Conselho Constitucional granjeou respeito generalizado como

árbitro neutro e imparcial de questões constitucionais. As suas decisões foram bem argumentadas, documentadas e abertas à avaliação pública na imprensa.

Outros tribunais demonstraram menor independência e os seus resultados foram menos positivos. O Tribunal Administrativo não conseguiu, ou não estava disposto a prestar um serviço eficiente aos cidadãos. Os tribunais fiscais também revelam problemas de dependência do Ministério da Justiça,

¹⁶ Um inquérito sobre a governação e justiça realizado pelo Centro de Estudos de População constatou que 59 por cento dos inquiridos tinha afirmado que o sector da justiça não era independente (CEP, 2006).

enquanto que cabe ao Ministro das Finanças escolher o juiz dos tribunais fiscais. É necessária uma reavaliação das competências legais dos juizes dos tribunais fiscais.

Em suma, este conjunto de problemas revela a amplitude e a dimensão dos desafios com que o sector da justiça se confronta em Moçambique. É precisamente este buraco aparentemente sem fundo de problemas que deixa os doadores pouco à vontade em relação ao aumento do apoio ao poder judicial. Embora o grupo técnico de doadores da justiça esteja a analisar propostas recentemente formuladas pelo Ministério da Justiça em relação a um plano estratégico multi-anual (revelado em Maio de 2008), será necessária uma quantidade significativa de novos fundos para resolver os problemas a nível distrital em que as cadeias estão superlotadas e em que é necessário conseguir o acesso igual à justiça e o controlo de qualidade.

3.3 Esfera da Governação

3.3.1 Arena Legislativa

A avaliação efectuada em 2002 concluiu que a qualidade do debate e da competição parlamentar tinha decrescido desde 2000 (ao contrário dos anos anteriores). Infelizmente, apesar de manifestações de boa vontade no Parlamento, a avaliação continua a mesma em relação à maior parte dos aspectos avaliados. A FRELIMO aumentou o seu número de assentos no parlamento de 133 em 1999 para 160 em 2004— um pouco abaixo da maioria de dois terços necessária para mudar a Constituição. Pelo contrário, a RENAMO perdeu 27 assentos de um total de 117 em 1999. Uma vez que a balança pende a favor da FRELIMO, os observadores estão a começar a caracterizar Moçambique como um regime/sistema partidário dominante com pouca ou nenhuma fiscalização executiva.

As vantagens da FRELIMO em termos de estrutura partidária, coesão, unidade, apoio executivo e três décadas de poder apenas serviram para impedir a oportunidade de se envolver em reformas. Embora a RENAMO chefie comissões parlamentares nas áreas de relações internacionais, defesa e actividades económicas, existe um sentimento de desespero da liderança da RENAMO em relação à ideia da mudança. De acordo com um deputado, o governo define a agenda e 98 por cento da legislação aprovada é proposta pelo governo, à semelhança da estrutura do antigo estado monopartidário e em consequência das fracas capacidades dos legisladores. Quanto à responsabilização do governo em geral, o deputado afirmou que seria como “pedir ao escravo para controlar o seu senhor.”

As necessidades sentidas na legislatura são imensas. Os constrangimentos orçamentais são tais que os deputados efectuem duas viagens ao terreno por ano, são colocadas ao seu dispor viaturas a todo o terreno, recebem alojamento temporário e subsídios durante o período que se encontram a participar nas sessões da assembleia (desde que sejam provenientes de outros pontos do país). Os benefícios são modestos, mas constituem um incentivo decente num ambiente de recursos escassos. Com efeito, um antigo deputado lembrou-se dos tempos da primeira Assembleia da República antes da existência de atitudes de altivez e do reservatório de *esprit de corps* (espírito de classe) que abundava no grupo.

Embora a assistência dos doadores ao Parlamento tenha reduzido dramaticamente desde os primeiros tempos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) financia, com o apoio da Dinamarca, um projecto cujo enfoque incide em quatro áreas:

1. Fortalecimento da capacidade parlamentar de providenciar informação pública através da imprensa;
2. Fortalecimento das capacidades dos deputados monitorarem a implementação das políticas;
3. Melhoria da capacidade de monitoria do orçamento; e
4. Fortalecimento das capacidades de monitoria legislativa e orçamental do Secretariado Geral.

Com efeito, o desinteresse revelado pelos doadores tem sido o calcanhar de Aquiles dos parlamentares, que sentem que foram relegados para um estatuto inferior ao dos outros braços do poder. O Instituto para a Democracia Multipartidária dos Países Baixos tem como objectivo fortalecer a capacidade parlamentar, mas oferece apoio limitado aos partidos políticos com representação parlamentar. A equipa de avaliação foi informada que para melhorar o nível de responsabilização, seria útil que os doadores considerassem a possibilidade de prestar assistência dirigida às comissões parlamentares responsáveis por sectores como a educação, saúde e infra-estrutura áreas essas onde os doadores contribuem com um financiamento significativo.

Programa de Capacitação Parlamentar do PNUD

O objectivo deste programa é apoiar um maior número de comissões para consultarem organizações e associações da sociedade civil sobre a integração regional de Moçambique na SADC; a utilização dos recursos naturais com vista à redução da pobreza; preços dos produtos alimentares; melhorias no processo democrático. Para que seja proactivo, o parlamento deve facultar informação sobre estas questões aos seus cidadãos. Por exemplo, o Presidente da Assembleia da República sugeriu a realização de um estudo sobre anticorrupção pelo parlamento.

Em 2009, o projecto do PNUD tem como objectivo abordar os seguintes aspectos:

- Registo dos procedimentos no parlamento e nas comissões para que sejam totalmente acessíveis;
- Regras de procedimentos de votação actualizadas; e
- Estrutura administrativa do parlamento, a começar pelo gabinete do Presidente da Assembleia.

3.3.2 Burocracia do Sector Público

A burocracia no sector público em Moçambique é onde o partido e o estado se encontram quase que imperceptivelmente. A penetração da FRELIMO na função pública revela-se nas fileiras dos níveis mais altos até aos cargos apolíticos das profissões do ensino e enfermagem. Tal como se assinalou anteriormente, espera-se que os funcionários públicos participem em eventos do estado, e porque estes eventos frequentemente não distinguem assuntos do partido e do estado, a administração pública atende, de facto, primeiro o partido e depois os interesses públicos.

Acima de tudo, as regras para o desempenho eficaz e eficiente num determinado cargo dependem menos de factores estruturais que orientam a ontologia da função pública do que a ética e a devoção pessoais. Porém, não há salvaguardas para monitorar a procura da obtenção de rendimentos, o auto-enriquecimento ou o comportamento complacente. Um interlocutor do sector privado afirmou à equipa que a maior ameaça que se coloca à criação de um ambiente favorável aos negócios era a burocracia do estado. Ele lamentou aquilo que chamou de “mentalidade do estado polícia”, que outrora existira ao mais alto nível mas que agora tinha sido abolida em grande medida, mas que se tinha enraizado no nível intermédio da burocracia. No seu ponto de vista, as chefias não conseguem ou não estão dispostas a prevenir o tipo de influência e controlo que os burocratas de nível intermédio procuram exercer sobre as empresas e os empresários. O Parlamento não aprovou uma lei que exigiria que os funcionários públicos de nível sénior declarassem os seus bens publicamente antes de assumirem os seus cargos.

Embora os governos utilizem a função pública para realizar objectivos em termos de políticas, sem mecanismos adequados de fiscalização e controlo existem poucos incentivos para que os funcionários se abstenham de se envolverem em casos de pequena corrupção, de obtenção de rendimentos ou de protecção. Sem uma forte representação laboral, os burocratas receiam discordar, ou mais perigoso ainda, criticar e manifestar-se contra os abusos percebidos. Também existem poucas razões para que os funcionários públicos resistam às pressões no sentido de agirem com parcialidade no desempenho das suas funções. O potencial para mudar as regras com vista a promover um comportamento mais democrático é fraco, a não ser que seja motivado por uma liderança extremamente forte, benevolência ou talvez pressão dos doadores.

3.3.3 Governo Local

A experiência positiva de Moçambique de governo descentralizado não deixa de ter os seus inconvenientes e, uma política de gradualismo significou de facto uma delegação de poderes extremamente lenta a partir do centro. Na opinião da maioria dos observadores, os municípios melhoraram o respeito mútuo entre os partidos e permitiram que o cidadão comum observasse de perto os membros eleitos aos Conselhos Municipais (o executivo local), interagindo com os membros da Assembleia Municipal (legislativa local).

O governo municipal também facultou um ponto de entrada para as mulheres na política. Antes da realização das eleições municipais de 2008, os membros do sexo feminino do conselho municipal da Beira eram independentes, sem rodeios e nada dispostas a serem intimidadas pelos homens. Dos 45 membros, 10 eram mulheres. Dos 25 membros da RENAMO, seis eram mulheres. A FRELIMO tinha 19 membros, dos quais quatro do sexo feminino. Se o gradualismo der lugar a uma maior autonomia local, os municípios devem exercer um maior poder discricionário em relação ao financiamento que recebem e como esses fundos são gastos. Uma vez que os municípios satisfazem os requisitos de desempenho impostos a nível central, a natureza de prestação de contas da base para o topo inerente a esta experiência deveria ser substituída por uma maior responsabilização perante o eleitorado.

Em resultado da desconcentração, os distritos também conheceram uma maior autoridade. Embora exerçam um menor poder discricionário do que os municípios, na verdade exercem uma influência considerável sobre o desenvolvimento local. Por exemplo, a agricultura, a indústria, o comércio, os recursos minerais, os transportes, as florestas, a pecuária e o turismo são áreas que estão todas agrupadas numa carteira de serviços económicos colocada sob a tutela de um Director de Serviços Económicos. O desafio nos distritos mais remotos é identificar e reter indivíduos qualificados para se responsabilizarem por estas carteiras tão vastas.

Por último, mais do que os municípios, os distritos recebem ordens do governo central. Embora teoricamente os projectos de desenvolvimento local sejam seleccionados em consulta com os conselhos distritais, os membros destes conselhos são nomeados pelos Administradores dos Distritos que, por sua vez, são nomeados pelos governadores provinciais, designados pelo Chefe de Estado. Deste modo, parece que o futuro democrático de Moçambique assenta na delegação contínua do poder político para o governo municipal e distrital. As eleições dos funcionários distritais— todos os quatro níveis— embora atabalhoadas, teriam um impacto positivo para a democracia e governação e concederiam privilégios aos moçambicanos que vivem fora das fronteiras municipais.

3.3.4 A Sociedade Civil e os Órgãos de Informação

Com um estímulo e assistência adequados, a sociedade civil em Moçambique oferece um grande potencial para melhorar a governação democrática. Porém, esta área tem sido historicamente desfavorecida. Desde o período colonial que tem sido marginalizada pelo estado e, neste momento, além de umas duas centenas de ONGs orientadas para a prestação de serviços, as OSCs são

essencialmente OBCs com motivação económica. Existem poucas organizações de advocacia cívica que responsabilizam o governo ou que defendem os interesses dos seus membros. Os que desempenham estes papéis enfrentam um grande desafio em termos de financiamento e estão susceptíveis à influência por parte de interesses enraizados. Embora os órgãos de informação independentes tenham desafiado o governo em algumas situações com sucesso, os editores e os seus repórteres cada vez mais se auto-censuram para evitar a instauração de processos legais contra si.

Manter uma distância entre a sociedade civil e os actores políticos no país tem sido uma dura batalha. Este desafio foi dificultado ainda mais pelas regras da proporcionalidade já mencionadas, que constituem um incentivo para que os partidos políticos criem as suas próprias ONGs e garantam uma influência numérica nos comités e em comissões como a CNE, onde existem representantes da sociedade civil. Obviamente que esta regra da proporcionalidade favoreceu a FRELIMO porque o partido consegue financiar maiores gastos e ter maior influência que os seus concorrentes. O governo também desencorajou a criação de sindicatos independentes. Tal como foi assinalado noutra parte desta avaliação, a FRELIMO foi bem sucedida na criação de organizações da juventude de base ampla (OJM e CNJ), de associações das mulheres (OMM) e da confederação dos sindicatos (OTM-CS). As igrejas e os grupos baseados na fé são os que melhor conseguiram preservar a sua independência.

A lei que rege o funcionamento dos órgãos de informação, conducente ao fortalecimento do ambiente favorável à liberdade de imprensa, está consagrada na constituição de 1990. Contudo, em 2007, o governo procurou fazer passar uma lei que estabelecesse que os profissionais dos media ostentassem crachás de identificação oficiais (tal como no Zimbabwe). Graças à pressão do sindicato dos órgãos de informação, a legislação não foi aprovada.

Em suma, a criação de um eleitorado cívico para a reforma aos níveis local e nacional terá que ultrapassar estes desafios contextuais. Os reformadores também devem estar cientes de que as OBCs operam dentro de uma sociedade de pouca informação que caracteriza o país e devem estar preparados para mobilizar cidadãos com atitudes não críticas em relação ao governo. Com uma cobertura de cerca de 80 por cento dos ouvintes do país, as estações de rádio comunitárias oferecem um meio de se chegar até aos cidadãos, mas estas entidades estão desprovidas de equipamento e de recursos adequados.

3.3.5 Sector Privado

O sector privado também representa uma potencial arena de apoio à democracia e governação. Na década de 90, Moçambique adoptou políticas económicas liberais, conseguiu sustentar taxas de crescimento elevadas e tornou-se a “estrela” da comunidade doadora. O mantra da comunidade empresarial era: menos corrupção na função pública, melhor acesso às finanças, maior produtividade laboral e novas tecnologias.

Embora os doadores ainda compreendam esta mensagem, vários entrevistados alertaram a equipa em relação ao facto de o ambiente para a realização de negócios se ter tornado mais superficial e que se Moçambique não tomar medidas com vista a torná-lo mais favorável, o país ficará para trás em relação aos seus vizinhos. Por exemplo, fomos informados que é muito mais fácil fazer negócio na Zâmbia e que o sector privado nos países da SADC está a crescer mais rapidamente e com um menor número de obstáculos. Daí que a crença generalizada de que “está tudo bem” possa, na realidade, disfarçar o deslize em termos de vantagem comparativa.

Embora a CTA exista como um canal para o diálogo do sector privado com o governo, são necessárias mais vias para um maior diálogo e mais inclusivo. Por exemplo, a concorrência é asfixiada pelo comércio ilegal, contrafacção, frentes de negócios, não pagamento dos direitos aduaneiros, evasão fiscal, etc. Um entrevistado disse-nos que as pessoas de dentro da organização negociam abertamente as suas multas com o Ministério das Finanças da seguinte maneira: o ministério multa

uma determinada empresa num determinado valor e divulga nos jornais. Esta medida dá a ideia de que se está a combater a corrupção. Porém, ambos os lados repartem o bolo e não se faz qualquer inspecção.

Em suma, seria útil definir o maior número de canais mais inclusivos para o diálogo sobre as reformas. Se as empresas tivessem conhecimento das mudanças legais que estão em discussão e se pudessem apresentar os seus comentários a tempo, conseguiriam efectuar mudanças nos planos de negócios que poupariam tempo e dinheiro. Os tribunais de arbitragem constituem um exemplo de casos em que os negócios foram tornados mais eficientes. O governo deve ser encorajado a estudar este modelo e a avaliar se um tribunal de arbitragem comercial e um tribunal de arbitragem laboral (independente do Ministério do Trabalho) não seriam instrumentos úteis.

3.4 Considerações Institucionais

Esta secção demonstra ainda mais as possíveis áreas para a introdução de reformas. Na arena constitucional, o progresso democrático foi limitado pelas querelas políticas entre os principais partidos políticos. As lacunas existentes na democracia sob a forma de mecanismos inadequados de fiscalização e controlo são constatadas no parlamento e no sistema judicial e o executivo continua a ser o produto do seu passado ligado ao partido FRELIMO. A extensão cuidada e intencional da FRELIMO do governo central para os níveis provincial, distrital, sub-distrital, de localidade e do posto administrativo representa um sistema de controlo institucional refinado por décadas de experiência. As expectativas em relação à mudança devem ser moderadas face à história e pelas prerrogativas políticas de controlo central. Não obstante, a arena sub-nacional constitui uma área em que as perspectivas de reforma e de desenvolvimento democrático a longo prazo são melhores do que a maioria das outras. Com o decorrer do tempo, o financiamento substancial dos doadores destinado ao governo central terá que ser transferido para o governo local e o plano para essa transferência deve tornar-se tema de um debate aberto.

A sociedade civil e os órgãos de informação também constituem arenas da reforma democrática. A rádio comunitária constitui um fórum de educação cívica que pode fortalecer a experiência da descentralização. A maior parte dos distritos e cidades possui OBCs que potencialmente constituirão bons parceiros para o governo local. As organizações de advocacia cívica e as ONGs internacionais devem ser encorajadas a estabelecer relações com as OBCs. Estas relações contribuiriam para reduzir o fosso existente entre a cidade capital e o interior.

4.0 QUARTA ETAPA– ABORDAGEM ESTRATÉGICA E RECOMENDAÇÕES PROGRAMÁTICAS

4.1 Abordagem Estratégica

Nesta secção, concluímos o quadro de quatro etapas com uma análise das recomendações do programa. Que programas e actividades são pertinentes considerando os problemas chave de DG no país, os reformadores e os que só prejudicam, as oportunidades e os constrangimentos nas diferentes arenas; os interesses estratégicos e os objectivos programáticos da USAID? De que maneira a assistência de outros doadores pode ser combinada?

Os moçambicanos manifestam um consenso resignado sobre o rumo que a democratização está a tomar no país desde a realização da anterior avaliação da DG pela USAID em 2002. Eles querem colher dividendos da democracia. A grande maioria das pessoas está preocupada com os cuidados de saúde, as escolas, as estradas, a lei e ordem e outros serviços básicos. Os que lutam por conseguir uma solução para os problemas importam-se menos com as liberdades políticas e direitos cívicos do que com os padrões de vida. Mas o ritmo lento em que as reformas políticas estão a ser introduzidas pôs à prova a paciência dos doadores e considerando que a infra-estrutura social em Moçambique depende do financiamento externo, a fadiga dos doadores e uma redução nos níveis de assistência iriam acelerar o ritmo do descontentamento popular.

Tal como se assinalou ao longo do documento, a competição apresenta o maior desafio à consolidação democrática no país. A partir de 2002, a base de acção tornou-se menos uniforme e os mecanismos de controlo e fiscalização enfraqueceram. Para que a democracia se enraíze, os indivíduos, os grupos e as associações não ligados ao partido FRELIMO devem fazer parte do jogo político definido por um conjunto de regras acordadas e respeitadas. Todos os partidos políticos moçambicanos deveriam ter uma oportunidade justa de concorrer para o poder e todos os moçambicanos devem poder responsabilizar os seus responsáveis.

Apesar da quantidade significativa do apoio dos doadores, a governação e o estado de direito em Moçambique não registaram um grande avanço. Embora as melhorias verificadas na reforma das

finanças públicas sejam encorajadoras, os doadores indicaram à equipa de avaliação que o GM só fez o suficiente para impedi-los de interromper a ajuda. As reformas ocorrem miraculosamente antes da paciência se esgotar.

Também é necessário garantir a inclusão. Um grande segmento do eleitorado moçambicano—a oposição, as mulheres, os muçulmanos asiáticos e os moçambicanos de raça branca—todos estes sentiram a exclusão. O efeito desta situação foi abafar a crítica e reduzir o espaço de debate na arena pública. A atitude ‘connosco ou contra nós’ encorajou a mentalidade “nós contra eles”.

Enquanto que a palavra *sombrio* é uma descrição demasiado forte da tendência actual nos assuntos políticos, a derrapagem em relação às variáveis da DG ao longo dos últimos dois anos pode ser um indicativo dos problemas que se avizinham. Os acontecimentos de 5 de Fevereiro ilustraram um governo alheio e desconhecedor das frustrações dos cidadãos esquecidos. Os distúrbios podem constituir um sinal de alerta para que o governo se aperceba que a população sente-se atolada com a subida dos preços do petróleo, uma crise alimentar global e choques como a xenofobia na África do Sul. Moçambique pode atingir um ponto tal em que o diálogo e a participação já não serão possíveis.

Felizmente existem oportunidades para expandir a democracia. O país vive num clima de paz e de relativa segurança. As eleições presidenciais e legislativas agendadas para 2009 oferecem aos cidadãos uma oportunidade para manifestarem as suas preferências e, se assim o desejarem, para mudarem a sua liderança. Foram prometidas eleições provinciais para um futuro próximo.

As constatações da equipa defendem a prestação de apoio essencialmente, mas não exclusivamente, às soluções do lado da procura, com maior ênfase nos níveis sub-nacionais. A este nível, é aconselhável que se adopte uma abordagem equilibrada, com uma distribuição da assistência técnica às instituições do governo local e às OBCs. Uma sociedade civil emergente, a presença de grupos independentes e baseados na fé e das igrejas, bem como a existência de estações de rádio comunitárias constituem mecanismos valiosos para promover um mercado de ideias mais amplo e aberto e um canal para manifestar divergências de forma pacífica ao nível local. Todavia, as OSCs necessitarão de facilitação considerável para organizar, melhorar as habilidades técnicas e aprender como servir os interesses públicos. Porém, a nível nacional, a assistência estratégica e dirigida pode procurar tirar vantagens das principais oportunidades que se colocam em apoio à realização dos objectivos sub-nacionais.

Todos os doadores enfrentam constrangimentos de ordem prática. Moçambique é um país vasto, com a maior parte do poder e influência localizada na capital, deslocada do resto do país. O que acontece nas províncias de Cabo Delgado ou Niassa não interessa às elites políticas em Maputo. Reciprocamente, os camponeses, pescadores e professores nas províncias são absorvidos pela sua própria realidade. A USAID terá de tomar em consideração os objectivos do Governo dos Estados Unidos e do país beneficiário, o orçamento, as complementaridades multi-sectoriais, como colaborar com programas e assistência de outros doadores ao seleccionar onde e em quantas províncias trabalhar.

Não obstante estas complexidades, o apoio à sociedade civil e aos órgãos de informação como forma de conseguir mecanismos de controlo e fiscalização mais sólidos, uma maior responsabilização do governo, o fortalecimento da governação local e o apoio multi-sectorial aos programas do Governo dos Estados Unidos nas áreas da saúde, crescimento económico, agricultura e infra-estruturas constituem uma boa adaptação para a Democracia e Governação em Moçambique. Embora as estruturas do governo local sejam recentes e em contínua modificação, são populares e têm o apoio (relutante) do centro em relação às políticas. Os doadores têm uma janela através da qual podem ajudar a criar as capacidades e a experiência dos funcionários locais, sejam eles nomeados ou eleitos. Ao envolverem-se neste processo, os doadores podem contribuir para criar capacidades do lado da oferta com vista à prestação de serviços básicos, ao mesmo tempo que encorajam o estabelecimento de uma parceria construtiva visando a responsabilização e a boa governação através da participação

das comunidades do lado da procura. O objectivo é o desenvolvimento de uma cultura democrática mais profunda e mais ampla para Moçambique.

4.2 Recomendações Programáticas

As nossas constatações defendem a prestação de apoio essencialmente, mas não exclusivamente, às soluções do lado da procura, com maior ênfase nos níveis sub-nacionais. Nesta conjuntura de consolidação da democracia, e considerando a preferência dos doadores em relação ao apoio directo ao orçamento de governo para governo, recomendamos uma distribuição de 60/40 por cento na assistência, sendo 60 por cento de apoio à sociedade civil e aos órgãos de informação com vista a melhores mecanismos de controlo e fiscalização e uma maior responsabilização do governo *aliados a* 40 por cento para as soluções do lado da oferta. Para um maior impacto, a USAID deve também analisar de que forma estes esforços podem ser combinados com o apoio à assistência multi-sectorial dos programas do Governo dos Estados Unidos na saúde, crescimento económico, agricultura e infra-estrutura.

Vários critérios orientaram as nossas recomendações programáticas. Em primeiro lugar, e tal como a análise indica, as recomendações baseiam-se na premissa de que a competição constitui o obstáculo chave ao aprofundamento da governação democrática em Moçambique. Tal como a análise indicou, esta redução da competição foi feita à custa da pluralidade e do carácter inclusivo e ameaça a consolidação da democracia. Se esta tendência não for combatida, terá um impacto adverso noutras áreas da DG e no crescimento económico. Daí que, embora bastante diferentes em algumas formas, as várias opções tenham como objectivo criar uma base de acção uniforme. Embora se possa esperar alguma resistência a essa assistência por parte de interesses estabelecidos, uma combinação de opções pode ser vantajosa para mitigar essa resistência.

Em segundo lugar, e em conformidade com o anteriormente mencionado, facultamos à USAID/Moçambique opções para uma flexibilidade máxima. Devido ao desconhecimento do futuro, prevemos a necessidade de definir prioridades e de fazer escolhas difíceis. Por isso, sugerimos a realização de actividades que possam ser alargadas ou contraídas, adicionadas ou eliminadas, dependendo do financiamento e de outras considerações.

Em terceiro lugar, indicámos as áreas em que possíveis combinações de actividades, que implementadas simultaneamente ou em sequência oferecem o máximo de impacto sustentável. Tal como foi indicado pela pesquisa do Africa Bureau e dos (antigos) escritórios do PPC da USAID, um impacto duradouro e uma sinergia de programas são mais prováveis de acontecer quando as actividades de DG são aliadas às actividades de outros sectores.¹⁷

Por último, onde foi possível, apresentámos os riscos associados a certas recomendações, o período de tempo até à manifestação do impacto (curto, médio e longo prazos), bem como as hipóteses de sustentabilidade. Constatamos que, dependendo do objectivo, vale a pena realizar as actividades com um elevado grau de risco de fracasso em algumas circunstâncias. Todavia, todas as actividades recomendadas baseiam-se em oportunidades ou em constrangimentos identificados na análise.

As recomendações são agrupadas de acordo com categorias de assistência especificadas no Quadro de Assistência Externa (QAE), nomeadamente a competição, a sociedade civil, as instituições democráticas e o estado de direito. Os cinco sub-parágrafos a seguir são apresentados em termos de prioridade, assim como as recomendações contidas em cada parágrafo.

¹⁷ Vide os estudos de caso multi-sectoriais da USAID documentados em 1998 e 2000.

4.2.1 Eleições e Fortalecimento dos Processos Políticos

Embora as eleições não sejam o princípio e o fim da democracia, elas atraem muita atenção dos cientistas políticos porque são contestações grosseiras (mas não violentas) do poder e constituem o ponto mais alto das situações de responsabilização com repercussões nacionais e internacionais. Facultam-nos indicadores perfeitamente visíveis da afluência dos eleitores às urnas; o grau de transparência e a eficácia da administração eleitoral e das instituições eleitorais; o entusiasmo e o grau de envolvimento cívico por parte dos grupos de fiscalização da sociedade civil; e por último a eficácia dos próprios partidos como factores de agregação da opinião pública e como condutas das esperanças e das aspirações do público. As eleições produzem líderes com visão e carisma para articularem abordagens e soluções políticas de uma forma que una os diversos segmentos da sociedade com vista a resolver problemas insolúveis.

A forma como as eleições são organizadas e conduzidas é representativa da saúde das sociedades democráticas (controlo físico) e os resultados são barómetros da direcção que o país está a tomar. Em Moçambique, o consenso cada vez menor sobre o valor das eleições (com base nos baixos índices de afluência dos eleitores registados nas eleições de 2004), o risco de alienação devido à eliminação da inclusão (com base na mentalidade de partido-estado único) e o grau alarmante de fraude que caracterizou as eleições de 2004 são factores que enviam uma mensagem de que a USAID e os seus parceiros deveriam concentrar-se no apoio a curto prazo visando a realização de eleições transparentes, livres e justas através de observadores independentes, da contagem paralela de votos e da assistência técnica dirigida.¹⁸

A realização de eleições livres e justas requer um alto grau de vontade política, considerando os enormes desafios em termos de infra-estrutura e de carácter administrativo, para não mencionar os constrangimentos políticos. O risco de eleições com falhas é elevado, mas uma vez que as eleições constituem uma pré-condição para o desenvolvimento democrático, a USAID deve garantir que as eleições de Dezembro de 2009 sejam o mais livres e justas possível.

Em Novembro de 2008, as eleições municipais beneficiaram do ímpeto gerado pela criação de mais 10 municípios. A USAID deve agora apoiar esta delegação do poder executivo para a periferia. Os relatórios a que a equipa de avaliação teve acesso indicavam que os dois maiores partidos estavam preocupados com a possibilidade de perderem o controlo dos operativos do partido a nível local que, ao contrário dos deputados, deviam a sua fidelidade ao seu eleitorado local que os elegeu. A USAID deve considerar o apoio às próximas eleições nacionais em termos das seguintes actividades:

- Diálogo público e educação dos eleitores no período que antecede as eleições;
- Observatórios e contagem paralela de votos envolvendo os partidos políticos, os grupos da sociedade civil, os líderes empresariais, os empresários de classe média e os órgãos de informação; e
- Mesas redondas com o Conselho Constitucional, a CNE e o STAE e intervenientes interessados sobre a realização de processos eleitorais abertos e transparentes e sua avaliação.

As eleições livres e justas constituem um investimento a curto prazo com ramificações a longo prazo. Elas abrem janelas de oportunidades para uma política que responda às aspirações e permitem que as elites sigam as suas ambições de forma pacífica. A alternativa é a mudança violenta. O impacto desta proposta de intervenção tem duas facetas. Primeiro, ela encoraja uma institucionalização dos mecanismos de controlo e fiscalização do processo eleitoral e, em segundo lugar, cria mecanismos participativos mais efectivos. Uma oposição política viável constitui um elemento essencial para

¹⁸ Hanlon e Fox, 2006. Hanlon e Fox argumentam que a sua pesquisa confirma as alegações de ocorrência de fraude significativa nas eleições de 2004, mas admitem que, no geral, os resultados das eleições não foram afectados pela fraude.

equilibrar o poder da elite. Considerando que o Observatório Eleitoral tem desempenhado um papel significativo na contagem dos votos juntamente com a Comissão Nacional de Eleições, a USAID deve apoiar a expansão das suas actividades.

4.2.2 Fortalecimento da Sociedade Civil: Envolver a Sociedade através da voz da Advocacia e Participação dos Cidadãos

O segundo conjunto de recomendações é de longo prazo e crucial para o progresso democrático. Tal como se assinalou na avaliação de 2002, o baixo nível de confiança e de engajamento social em Moçambique impediram o desenvolvimento de uma sociedade civil mais forte que possa impor acções de controlo e fiscalização sobre o governo. A sociedade civil raramente desafia o governo. A pesquisa do Afrobarómetro indica que, apesar de estarem insatisfeitos com as suas condições de vida e os seus dirigentes políticos, os moçambicanos atribuem uma pontuação exagerada ao desempenho do governo de uma forma não crítica. Esta aparente contradição é explicada pela “cidadania não crítica numa sociedade de fraca informação”. O barómetro chega à conclusão que “uma parte significativa do destino da democracia incipiente em Moçambique reside na rapidez e no grau com que o governo e os doadores conseguirem alargar as oportunidades educacionais e o acesso aos órgãos de informação, particularmente os independentes, por forma a criar habilidades críticas em todo o Estado.”¹⁹

O apoio a certos actores dentro da sociedade cívica é um aspecto importante para mobilizar e fortalecer os reformadores, os quais revelaram a sua capacidade de responsabilizar mais o governo e estão em condições de realizar campanhas de advocacia sobre questões ligadas às políticas do sector público. As organizações cívicas de advocacia tendem a ser ONGs baseadas em Maputo e nas zonas urbanas, que são agentes da reforma e dos processos democráticos. Elas entendem como a política é jogada a nível central e podem liderar os esforços do lado da procura no sentido de introduzir mecanismos de controlo e fiscalização mais sólidos e melhorias no sistema da justiça. É importante apoiá-las e trabalhar através delas.

É igualmente importante apoiar as organizações de massas que têm acesso ao financiamento independente privado e que estão menos dependentes dos doadores. O apoio a estas organizações deve incluir o fortalecimento dos recursos organizacionais, profissionais e de informação, das OSCs profissionais e organizações empresariais seleccionadas (para além da CTA) de modo a incluir as cooperativas e as empresas rurais que aliam as abordagens comunais à motivação de obtenção de lucros. Um apoio semelhante deve ser explorado para apoiar sindicatos independentes seleccionados. Em ambas as situações, o apoio às OSCs responde à ênfase no Quadro de Assistência Financeira (QAF) em relação ao papel central das organizações da sociedade civil em matéria de uma governação justa e democrática através de uma comunicação livre entre elas e o governo, criando uma maior liberdade de informação e envolvendo os cidadãos para que participem na tomada de decisões sobre matérias que os afectam.

PRIMEIRA PRIORIDADE

- ***Fortalecimento dos grupos de advocacia cívica e da sociedade civil.*** Considerando o poder do partido no poder, torna-se importante identificar as OSCs que são relativamente independentes e apoiá-las. Estas incluem organizações de advocacia cívica, tais como o CIP, o MASC, a AMODE e a Liga dos Direitos Humanos. Embora estes grupos já beneficiem da assistência dos doadores, a USAID pode utilizar esse facto e aproveitá-lo para orientar as OBCs em termos de advocacia e realizar acções de educação cívica. Deve-se ter cautela para não ultrapassar a sua capacidade de absorção.

¹⁹ Shenga, Carlos e Robert Mattes, “‘Uncritical Citizenship’ in a ‘Low-Information’ Society: Mozambicans in Comparative Perspective,” Documento de Trabalho do CSSR No. 212, Fevereiro de 2008, página 50.

- ***Cidadania crítica e educação cívica.*** Esta recomendação dá seguimento à apresentada na avaliação de 2002 para realizar o que os autores desse documento apelidaram de educação cívica “vocacional”. A USAID poderia colocar-se imediatamente ao dispor das redes de grupos religiosos, de organizações baseadas na fé e igrejas, mesquitas e OSCs e utilizar a rádio comunitária local para realizar acções de educação cívica alargada. As redes baseadas na fé são particularmente atractivas, uma vez que possuem redes nacionais, quadros formados nas ONGs que apoiam e realizam programas nas eleições, de defesa da paz, governação participativa e educação cívica. Têm credibilidade local e a aplicação dos fundos é bastante abrangente e bem utilizada dada a sua cobertura nacional alargada.
- ***Educação cívica nas escolas.*** Mais de metade de todos os moçambicanos vivos que frequentaram o ensino primário e secundário receberam uma educação cívica socialista. A USAID deve apoiar o desenvolvimento de currículos, instrumentos e formação em matéria de educação cívica democrática para as escolas. O estudante-cidadão de hoje necessita de aprender os seus direitos e responsabilidades constitucionais e o que significa ser um participante activo de uma sociedade democrática. Neste momento, as ONGs internacionais e locais providenciam esta formação, incluindo educação concernente à anti-corrupção em várias escolas de todo o país.
- ***Melhores fontes alternativas aos órgãos de informação e com maior capacidade de resposta.*** A equipa recomenda enfaticamente o fortalecimento dos programas de rádio independentes em FM transmitidos em todas as línguas locais, assim como em português, para que transmitam mensagens que enfatizem as notícias, a informação e a educação cívica para os jovens, mulheres, pessoas que vivem com o HIV e SIDA, reclusos, professores e estudantes. A rádio cobre mais de 60 por cento da população. Nos casos em que não existam rádios comunitárias mas exista procura, a USAID poderia apoiar as comunidades dispostas a dar contribuições em espécie para a abertura de estações de rádio comunitárias. Várias ONGs dos Estados Unidos trazem uma experiência considerável para esta tarefa, nomeadamente a Search for Common Ground, que se especializa na capacitação das estações de rádio, sua programação e formação de repórteres.
- ***Prestar apoio às organizações inter-comunais e inter-confissões religiosas.*** Estas organizações, em particular as que envolvem jovens e mulheres, que procuram promover o diálogo e mitigar os potenciais focos de conflito entre e no seio das comunidades, grupos étnicos e pessoas de diferentes confissões religiosas, devem ser apoiadas através de pequenas doações. As organizações baseadas na fé podem mitigar conflitos para fortalecerem uma cultura democrática política e cívica e educar as comunidades sobre a tolerância religiosa na vida democrática. A USAID deve ajudá-las a desenvolverem-se e a recorrerem a uma diálogo sólido entre as confissões religiosas.

PRIORIDADE SECUNDÁRIA

- ***Criação de ligações multi-sectoriais e verticais.*** Apoiar grupos de advocacia cívica seleccionados para que criem ligações viáveis com grupos comunitários representativos dos contributos a nível das comunidades. O objectivo desta actividade é facultar às comunidades meios alternativos de se envolverem no processo político, especialmente para contribuírem para o acesso aos bens públicos e à satisfação das suas necessidades básicas. Estes esforços devem apoiar outros objectivos dos programas do Governo dos Estados Unidos e da Missão, nomeadamente nas áreas da saúde, crescimento económico, agricultura e infra-estrutura. Esta dimensão pode também constituir um elemento do programa da Missão que seja responsável pelos esforços da Global Development Alliance (Aliança para o Desenvolvimento Global) com vista a tirar proveito de outros tipos de financiamento. Para além disso, esta componente do

programa pode ajudar as outras OSCs para que alarguem as suas bases e, deste modo, aumentem a sua legitimidade no seio das diversas comunidades. Este conjunto de actividades corresponde a dois aspectos contidos no QAF, nomeadamente o aumento da participação e fiscalização dos cidadãos e as iniciativas transversais da sociedade civil. O impacto desta e das recomendações seguintes será sentido no aumento da capacidade representativa da sociedade civil a nível local. Este aspecto será crucial para ajudar o governo a ter uma maior capacidade de resposta às necessidades e exigências dos cidadãos.

- **Imprensa escrita.** Também pode ser relevante prestar algum apoio direccionado à imprensa escrita independente, uma vez que o repórter típico não possui habilidades em jornalismo investigativo. Deve ser dada prioridade à protecção dos profissionais da imprensa corajosos em relação ao abuso pessoal e à crescente violação das liberdades de imprensa na forma de processos legais instaurados contra os jornais mais críticos por parte do governo e de quadros dos ministérios. Os órgãos de informação têm tido um impacto positivo na democratização e uma maior profissionalização aumentará a sua credibilidade e contribuirá para prevenir a difamação e a instauração de processos legais por calúnia e difamação. Moçambique oferece editores e repórteres modelo na pessoa de Fernando Lima e Salomão Moyana.
- **Participação das Mulheres.** Apoio à capacitação das organizações baseadas no género a nível comunitário e das OSCs com vista a aumentar significativamente a participação das mulheres nos processos políticos através de iniciativas de educação e advocacia.
- **Identificação da sociedade civil.** A equipa não conseguiu apurar se tinha sido concluído um processo de identificação recente da sociedade civil. O pedido desta identificação pode ser realizado com pouco tempo de antecedência e com um investimento relativamente reduzido e faculta aos doadores uma base útil para alargar a assistência à sociedade civil.

4.2.3 Apoio ao Governo Local Democrático e Descentralizado: Equilibrando a Oferta e a Procura da Boa Governação e a Participação dos Cidadãos

Uma das áreas mais problemáticas, mas promissoras, na governação é o governo local, em que o poder e a autoridade são descentralizados aos órgãos locais. Uma questão chave que se coloca é a seguinte: será que a descentralização melhorou os serviços sociais básicos para a população moçambicana em Maputo, nas outras principais cidades do país, nos distritos, sub-distritos, zonas rurais, em Cabo Delgado, assim como em Nampula, Beira e Matola? O que pode ser feito para garantir uma melhor prestação de serviços a todos os cidadãos moçambicanos?

Os defensores de uma maior descentralização incluem certos membros dos principais partidos; a Associação dos presidentes dos Concelhos Municipais, a Associação dos Municípios de Moçambique (ANAM) e uma nova geração de presidentes dos conselhos municipais e vereadores. Os doadores são dinamarqueses, austríacos, a GTZ, espanhóis, suíços, o Banco Mundial, o Millennium Challenge Corporation (MCC) e a USAID entre outros. Oitenta por cento dos municípios contam com o apoio dos doadores e um fundo comum apoia 14–15 municípios. O Banco Mundial, que presta um apoio considerável a Maputo, encomendou um estudo com vista a determinar a programação para o futuro. Os doadores constituíram também um grupo de trabalho de apoio à descentralização. Os suíços estão a considerar a possibilidade de criar uma unidade técnica

dentro do MAE com enfoque nas políticas e na estratégia.²⁰ As ONGs internacionais como a CARE, a Concern International e a SNV prestam apoio de qualidade aos distritos.

Desde Março/Abril de 2005 que a USAID vem implementando um programa quinquenal, o ProGov, em cinco municípios com o objectivo de fortalecer as capacidades do lado da oferta e da procura visando uma boa governação. O ProGov fortalece as capacidades municipais em termos de planificação, gestão financeira e capacita grupos de cidadãos para que estabeleçam parcerias com o governo local visando uma melhor prestação de serviços. O projecto apoia a disseminação de documentos através da ANAM e de outros parceiros.

Um grande obstáculo que se coloca à aceleração do passo rumo à descentralização democrática é que o sistema ainda presta contas apenas da base para o topo. Embora as prioridades sejam definidas localmente, elas são analisadas e revistas a nível central (na maior parte das vezes no âmbito do PPDF). Do mesmo modo, as doações em bloco foram reencaminhadas através do sector privado pelo Presidente Guebuza, resultando num processo opaco. O presidente também insistiu que as doações sejam utilizadas em aspectos que melhorem as condições de vida e não em infra-estrutura, contrariando o plano inicial. O governo central tem-se mostrado relutante em ceder poder real às instituições sub-nacionais, facto que resulta numa responsabilização da base para o topo. Os doadores são obrigados a trabalhar ou com o PPDF, ou com as ONGs nos distritos e sub-distritos. À luz deste desafio, a equipa apresenta as seguintes recomendações.

PRIMEIRA PRIORIDADE

- ***Fortalecer as ligações horizontais entre os municípios.*** A USAID deve encorajar o apoio dos doadores à ANAM e a outros intervenientes, para defender uma maior voz nos assuntos locais e a mudança das políticas a nível central que permita uma verdadeira delegação de autoridade. A ANAM é uma organização jovem (criada em 2003), mas é bastante promissora como órgão de coordenação das questões e preocupações do governo sub-nacional. Considerando a balança do poder desigual entre o governo central, a sua tutela, o MAE e o MPD, as cidades e vilas necessitam de uma estrutura de advocacia que dê a conhecer as suas necessidades e que consiga deter a interferência do governo central.
- ***Continuar o apoio numa combinação equilibrada do lado da oferta e da procura aos municípios.*** As missões da USAID demonstraram uma grande capacidade de fortalecer a governação democrática local no Mali, Guiné e Gana. O modelo proporciona uma combinação estratégica de assistência do lado da procura e da oferta, enfatizando um equilíbrio entre a advocacia, a cooperação, a co-produção /parceria e responsabilidade compartilhada em relação ao progresso do desenvolvimento. Os resultados indicam níveis dramaticamente mais elevados de cobrança de impostos, pagamento de taxas, confiança no governo local e participação dos cidadãos nas comissões de gestão das escolas, nas associações de pais/professores e nas comissões de gestão dos postos de saúde. Os cidadãos que anteriormente se encontravam fora da vida política participam agora nas reuniões do município, contribuem para os planos de desenvolvimento local, envolvem-se nas campanhas de advocacia e desempenham a tarefa de fiscalizar as assembleias de voto durante as eleições. Estas são realizações com efeitos de longa duração, mas Moçambique deve traçar um rumo semelhante para criar uma cultura democrática, a qual pode constituir uma plataforma para uma melhor educação, saúde e gestão dos recursos naturais. O crescimento económico sustentado será determinado pelo grau de escolarização, habilidades de emprego, competência técnica e de saúde da maioria da população. A USAID efectua anualmente um investimento de \$300 a \$400 milhões, chegando a um total de \$5 biliões

²⁰ O gradualismo existe desde meados a finais da década de 90s e preconiza um aumento comedido do número de municípios e uma transferência gradual de responsabilidades, funções e receitas para os municípios.

nos próximos cinco anos (incluindo o MCC). Só o Plano de Emergência do Presidente para o Alívio do SIDA em 2008 representa \$228 milhões em gastos, facto que torna os Estados Unidos o maior doador individual em Moçambique. Estes investimentos exigem uma rede de segurança de democracia e governação - *uma apólice de seguro* - para garantir que os mesmos não sejam colocados em risco.

PRIORIDADE SECUNDÁRIA

- ***Envolver as OBCs nas auditorias sociais.*** Apoiar a selecção de OBCs para que se envolvam na auditoria social aos fundos de desenvolvimento a nível central e local e obter um melhor acesso aos fundos do Estado a nível local e central através do envolvimento com os funcionários eleitos para os municípios e a Assembleia da República. Esta realidade iria enfatizar a questão do envolvimento e da responsabilização. Dependendo do financiamento, a USAID poderia patrocinar projectos piloto implementados através de ONGs internacionais, ONGs locais que se dedicam à advocacia cívica, instituições baseadas na fé, cooperativas e sindicatos nas províncias e governos locais onde se estão a efectuar investimentos consideráveis no sector da saúde. A selecção de OBCs poderia ser um processo que serviria para monitorar e prestar contas sobre o gasto destes fundos. Os resultados iriam melhorar a participação dos cidadãos, aumentar o associativismo das comunidades, criar capacidades técnicas para se entender os processos orçamentais, responsabilizar ainda mais os governos e aumentar o grau de confiança do cidadão comum e das suas OBCs na participação política. Existe uma forte correlação entre a participação dos cidadãos e as taxas de afluência às urnas.
- ***Educar o centro.*** Moçambique registou grandes avanços desde que era um estado unitário que exercia controlo total a partir do centro. Embora se verifiquem estes progressos, muitos académicos, responsáveis pela definição de políticas e funcionários do governo que trabalham em Maputo pouco entendem sobre a descentralização e governo local. Os motivos registados a 5 de Fevereiro revelaram uma ignorância generalizada ou uma falta de consideração em relação às necessidades e aos problemas vividos na cidade capital. Existe, pois, a necessidade de se envolver no diálogo e educação, acções essas direccionadas para as pessoas responsáveis pela tomada de decisões e influentes, assim como o público em geral quanto a esta experimentação de Moçambique chamada descentralização, bem como os seus problemas e perspectivas. Por um investimento relativamente pequeno, a USAID poderia patrocinar a realização de mesas redondas, workshops, eventos que envolvem os órgãos de informação e reuniões a nível dos municípios em que seriam convidados os media com o objectivo de sensibilizar cada vez mais as pessoas em relação aos assuntos locais e as possibilidades de um maior controlo democrático a nível da periferia.

4.2.4 Continuação do Apoio Dirigido e Estratégico ao Estado de Direito e Anticorrupção

O estado de direito continua a ser perigado em Moçambique para os pobres, mulheres e grupos dos partidos da oposição. O grupo técnico dos doadores de apoio à justiça é um órgão apreciado devido à necessidade de tornar a justiça numa questão séria de preocupação nacional.

A USAID tem vindo a apoiar programas anticorrupção desde 2001, altura em que efectuou a avaliação do Programa de Justiça Penal. Vários programas resultaram desse exercício, nomeadamente a criação da unidade anticorrupção, que se tornou operacional em 2003 e está localizada na Procuradoria Geral da República. A Assembleia da República conferiu-lhe um mandato legislativo em 2004. Através de uma parceria, a OPDAT e a USAID realizaram acções de formação destinadas a procuradores de nível sénior e aos membros do GCCC. A DANIDA providencia financiamento para os sistemas dos tribunais, enquanto que a NORAD financia o sector da justiça de uma forma mais ampla. A maior parte dos doadores pertence ao Grupo Técnico da Justiça, o qual se reúne mensalmente em Maputo.

Nos últimos quatro anos, o GCCC tem efectuado muitas detenções mas poucas condenações, facto que levou a um certo cepticismo em relação à utilidade da unidade e, de uma maneira geral, à vontade do governo de combater a corrupção. Os doadores e o público em geral mostram-se impacientes em relação a esta unidade. Embora parte do descontentamento resida na falta de compreensão generalizada dos procedimentos legais (por exemplo, Moçambique não exige causa provável para efectuar uma detenção, seguida de um período de investigação antes do suspeito ser formalmente acusado), as poucas condenações verificadas criaram a percepção de que a corrupção dentro do próprio GCCC emperra o seu trabalho.

Independentemente disso, a não existência de condenações num ambiente rico em casos de corrupção levou a uma maior pressão por parte dos doadores para se ser mais duro em relação à corrupção e fez com que algumas pessoas questionassem o apoio dos doadores à unidade. Tal como se assinalou na avaliação, um dos principais obstáculos identificados foi, em primeiro lugar, uma decisão do Tribunal Supremo, tomada em 2006, de que os estatutos não conferiam aos membros do GCCC o direito nem a competência legal de instaurar processos no caso de desvio de fundos; uma vez que esta é a forma de corrupção mais frequente em Moçambique. Deste modo, o GCCC viu o seu poder esvaziado. Moçambique é signatário de convenções internacionais relativas à anticorrupção, devidamente ratificadas pelo estado, nomeadamente a Convenção da União Africana, a Convenção das Nações Unidas, e o Protocolo Anti-Corrupção da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, mas a legislatura não tem implementado as convenções. Esta questão é ainda mais complicada porque o código penal permite a acusação em caso de desvio de fundos, mas não está claro quem deve formular a acusação.

A segunda questão é de carácter legal e técnico. Moçambique necessita de métodos e de instrumentos de investigação modernos, por exemplo, a vigilância electrónica e técnicas de investigação secretas sem as quais é praticamente impossível condenar os principais actores. Contudo, só é permitida a vigilância electrónica em casos de lavagem de dinheiro e de tráfico de drogas, de acordo com a legislação existente de 2002–2004. Para além disso, não existe em Moçambique a negociação de acordos extrajudiciais, que nos Estados Unidos constitui um instrumento eficaz para conseguir que os co-conspiradores “falem”. A Lei Anticorrupção também não autoriza as escutas, que são proibidas pela Constituição (salvo se for especificado por lei). Daí que a inexistência de um ambiente estatutário favorável e de provas extremamente convincentes permita que os juízes considerem improcedentes os casos de corrupção.

PRIMEIRA PRIORIDADE

- ***Apoiar a introdução de uma legislação favorável.*** A USAID deve prestar apoio dirigido às instituições intervenientes, tais como o Ministério da Justiça, o Conselho Constitucional para a jurisprudência e a comissão parlamentar para os assuntos jurídicos (ou a comissão que é responsável pela elaboração das leis) da Assembleia da República, para que altere a legislação que permita ao GCCC investigar e acusar casos de desvio de fundos e que confira aos juízes o poder de autorizar a vigilância electrónica nestas investigações de casos de corrupção. Assim que esta legislação tenha sido instituída, a USAID pode prestar assistência com vista à modernização de técnicas e métodos de investigação. Porém, antes da alteração da legislação e da introdução das reformas necessárias, recomendamos que a USAID suspenda a sua assistência exclusivamente ao GCCC, mas que continue o seu programa de formação destinado ao pessoal responsável pela aplicação da lei em geral (investigadores, procuradores e juízes).
- ***Apoiar os deputados na luta contra a corrupção.*** Esta recomendação prevê o apoio multisectorial aos deputados que estão preocupados com o problema da corrupção. Os membros deste grupo levantaram a questão da não ratificação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Perdeu-se o ímpeto verificado neste esforço quando a antiga Ministra dos Negócios Estrangeiros, que tinha prometido dar seguimento a este projecto de lei, foi substituída.

PRIORIDADE SECUNDÁRIA

- **Combate anticorrupção a nível local.** Uma vez que o sistema judicial nos distritos funciona com uma grave escassez de recursos e meios, é difícil eliminar a corrupção nos níveis descentralizados. Mesmo assim, ouvem-se afirmações de que “se achas que a corrupção é grave em Maputo, vai aos municípios e aos distritos”. Este tem sido um dos argumentos apresentados contra uma delegação de poderes mais rápida e mais completa à periferia. Embora a equipa não tivesse constatado factos concretos para sustentar esta crítica, seria sensato que a USAID, dada a existência de leis adequadas e de um ambiente favorável (tal como se assinalou mais atrás neste documento), apoiasse os esforços nas pequenas cidades onde possui programas de fortalecimento dos órgãos municipais de modo a alargar o apoio ao sistema judicial nestas jurisdições. O *policiamento comunitário*, que parece estar a ganhar popularidade no seio dos doadores do Grupo Técnico da Justiça, seria uma componente complementar e, muito provavelmente, necessária. Este apoio poderia atingir dois objectivos: 1) teria um efeito multiplicador na prestação dos serviços básicos, encorajaria as OBCs e a sociedade civil a responsabilizar o governo, tornaria a gestão dos orçamentos do governo local mais transparente e permitiria a prestação de contas; e 2) enviaria uma mensagem às jurisdições locais de que os doadores levam a sério a governação local e estão dispostos a investir nela como o alicerce da República. As acções realizadas neste sector iriam igualmente fortalecer a separação e o equilíbrio de poderes a nível local através do reforço das actividades no executivo local (Conselhos Municipais) e no legislativo (Assembleias Municipais).
- **Criação de um balcão de atendimento único.** Moçambique pode considerar útil simplificar o processo de criação e registo de empresas no país. Os empresários reclamaram à equipa que os pequenos burocratas exercem um poder discricionário demasiado grande no licenciamento e cobrança de taxas, facto que torna o registo das empresas muito mais complicado e oneroso do que deveria, em especial considerando o ambiente de negócios competitivo que reina na África Austral.

4.2.5 Renovação do Apoio Parlamentar Estratégico aos Mecanismos de Controlo e Fiscalização

A USAID deveria renovar o apoio modesto e dirigido prestado ao parlamento como forma de enviar uma mensagem ao governo e aos parceiros doadores de que o Governo dos Estados Unidos atribui um grande valor às instituições legislativas. Pequenas doações no valor de \$5.000 a \$50.000 por ano, talvez através do Fundo para a Democracia e Direitos Humanos (DHRF) destinadas a actividades específicas que iriam valorizar os esforços noutras áreas de DG e em sectores chave como a saúde e o crescimento económico poderiam produzir um grande valor por pouco dinheiro.

O Governo dos Estados Unidos apoiou a Assembleia da República durante vários anos através do seu projecto da Universidade Estadual de Nova Iorque – SUNY (1995 a 2001). Uma reclamação frequente ouvida dos doadores é que o funcionamento do parlamento regista anomalias e que, devido ao domínio da FRELIMO, serve apenas para chancelar as decisões do executivo. Torna-se difícil não concordar com esta reclamação. Na verdade, o aspecto de funcionalidade é enganador e proporciona cobertura aos que impedem as reformas. Antes que as coisas se deteriorem ainda mais, o Governo dos Estados Unidos deveria fazer uma declaração em como está a favor do princípio de separação de poderes, da introdução de mecanismos de controlo e fiscalização e de responsabilização como elementos de uma democracia salutar.

PRIMEIRA PRIORIDADE

- **Apoio aos órgãos legisladores.** Existe uma grande necessidade de melhores leis anticorrupção, leis sobre o conflito de interesses e leis sobre os negócios. Os deputados indicaram à equipa de avaliação que esta capacidade não existe na Assembleia da República (e também talvez no

governo). Existem várias ONGs internacionais e competência local para realizar este tipo de trabalho.

- ***Apoio às unidades de pesquisa.*** Desde 2001 que os graduados pela Universidade Eduardo Mondlane têm estagiado na Assembleia da República sob a orientação de um perito do PNUD como secretários das reuniões das comissões. Os peritos do PNUD recomendaram à equipa que fossem afectos à unidade de pesquisa, onde poderiam pesquisar leis, estatutos e códigos e produzir relatórios aos deputados, os quais poderiam contar com eles no seu quadro de pessoal no lugar de um Serviço de Pesquisa do Congresso. Os benefícios são imediatos e o impacto é de longa duração: os deputados recebem a documentação para informar as políticas e a argumentação, enquanto que os futuros dirigentes do país ganham uma experiência valiosa pois aprendem como fazer a pesquisa de políticas enquanto participam no processo legislativo. Uma opção da qual poderiam advir benefícios a nível de gestão e que poderiam aumentar as capacidades locais seria canalizar os estagiários através de uma ONG local como o CIP com o objectivo de desenvolver uma relação de aconselhamento que envolvesse uma organização de advocacia cívica. Poderia ser acrescentada uma abordagem modular que incluisse a rotatividade nos órgãos de informação (por exemplo, o Savana) para se interagir com o “quarto braço” do governo. Poderia ser acrescentado o acesso à Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos, que seria útil aos legisladores e aos pesquisadores, os quais enfrentam dificuldades em obter informação relacionada com as leis.
- ***Fortalecimento das comissões visando a elaboração de melhores leis, análise do orçamento e interacção multisectorial.*** A USAID possui uma experiência considerável em África e no mundo de apoio às comissões parlamentares com bons resultados. No processo de consolidação das democracias, a maior parte dos parlamentos luta contra as leis e recursos de braços executivos fortes que propõem 90 por cento da legislação e não dão tempo suficiente à revisão e debate parlamentares das novas legislações ou do orçamento anual. É um facto lamentável que a Assembleia da República tenha realizado um mau trabalho na elaboração da lei anticorrupção, o que constituiu um revés considerável no programa do GCCC. Para se conseguir uma mudança efectiva, é necessária uma assistência pontual, limitada e estratégica às comissões de importância estratégica como a Comissão da Legalidade (que também inclui os Direitos Humanos), a Comissão de Agricultura e Governo Local, a Comissão dos Assuntos Sociais (que inclui a saúde, a educação, a mulher e a juventude) e a Comissão Permanente. Parte da assistência irá produzir benefícios a curto prazo, enquanto que os outros serão a longo prazo. Sugerimos que esta assistência se inicie assim que as novas comissões forem constituídas e os respectivos chefes nomeados após as eleições de 2009.

PRIORIDADE SECUNDÁRIA

- ***Articulação das comissões para um acompanhamento adequado.*** Até mesmo as melhores leis são inúteis sem a vontade política de as implementar. É necessário introduzir leis adequadas de combate à corrupção, canais de comunicação facilitadores e eficazes e relações de trabalho funcionais entre as comissões parlamentares e um acompanhamento adequado dos projectos de lei que tiverem sido debatidos e transformados em lei, mas que ainda não tenham sido ratificados nem executados. A estratégia do Governo tem sido manter a discussão das questões mais críticas em matéria de políticas até se instalar a fadiga e até que surjam outras prioridades e nada seja feito. Num outro exemplo, Moçambique assinou a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, mas não a ratificou. Através de pequenas doações, a USAID poderia: 1) apoiar os esforços com vista a estabelecer a ligação entre as comissões que devem trabalhar em conjunto na elaboração de uma legislação adequada; e 2) apoiar o acompanhamento de modo a garantir que a legislação, em particular a que diz respeito à saúde e ao crescimento económico e noutras áreas prioritárias do Governo dos Estados Unidos seja ratificada e/ou implementada.

- ***Apoio ao registo das medidas legais parlamentares.*** Durante a nossa visita ao parlamento foi levantada a questão da manutenção dos registos e da disseminação das medidas legais tomadas no parlamento. Os peritos do PNUD mencionaram que não havia nenhum equipamento disponível neste momento para o registo das sessões. Por um investimento relativamente reduzido, pode ser adquirido equipamento e o mesmo disponibilizado para este efeito. As sessões gravadas podem ser arquivadas para referência no futuro e também podem ser distribuídas pelas escolas, igrejas, e hospitais como parte de um programa de educação cívica mais alargado.
- ***Articulação das comissões para um acompanhamento adequado.*** Até mesmo as melhores leis são inúteis sem a vontade política de as implementar. É necessário introduzir leis adequadas de combate à corrupção, canais de comunicação facilitadores e eficazes e relações de trabalho funcionais entre as comissões parlamentares e um acompanhamento adequado dos projectos de lei que tiverem sido debatidos e transformados em lei, mas que ainda não tenham sido ratificados nem executados. A estratégia do Governo tem sido manter a discussão das questões mais críticas em matéria de políticas até se instalar a fadiga e até que surjam outras prioridades e nada seja feito. Num outro exemplo, Moçambique assinou a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, mas não a ratificou. Através de pequenas doações, a USAID poderia: 1) apoiar os esforços com vista a estabelecer a ligação entre as comissões que devem trabalhar em conjunto na elaboração de uma legislação adequada; e 2) apoiar o acompanhamento de modo a garantir que a legislação, em particular a que diz respeito à saúde e ao crescimento económico e noutras áreas prioritárias do Governo dos Estados Unidos seja ratificada e/ou implementada.
- ***Apoio ao registo das medidas legais parlamentares.*** Durante a nossa visita ao parlamento foi levantada a questão da manutenção dos registos e da disseminação das medidas legais tomadas no parlamento. Os peritos do PNUD mencionaram que não havia nenhum equipamento disponível neste momento para o registo das sessões. Por um investimento relativamente reduzido, pode ser adquirido equipamento e o mesmo disponibilizado para este efeito. As sessões gravadas podem ser arquivadas para referência no futuro e também podem ser distribuídas pelas escolas, igrejas, e hospitais como parte de um programa de educação cívica mais alargado.