

O MARP em Moçambique

**Marcelo Mosse
Jonas Fernando Pohlmann**

Junho de 2011



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**



AfriMAP

O *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project*, AfriMAP, é uma iniciativa das fundações da Open Society, e trabalha com organizações da sociedade civil nacionais para conduzir auditorias sistemáticas do desempenho

dos governos em três áreas: o sector da justiça e o estado de direito; democracia e participação política e prestação efectiva de serviços públicos. O AfriMAP também realiza avaliações dos processos do MARP e dos órgãos de gestão eleitoral e radiodifusão pública em África.

As fundações da *Open Society* trabalham para construir democracias vibrantes e tolerantes, cujos governos prestam contas aos seus cidadãos. Para atingir esta missão, as fundações buscam influenciar as políticas públicas a fim de assegurar uma maior equidade nos sistemas político, económico e social, e proteger os direitos fundamentais. Ao nível local, as fundações da *Open Society* implementam diversas iniciativas para fazer avançar a justiça, educação, saúde pública e mídia independente. Ao mesmo tempo, nós construímos alianças através de fronteiras e continentes em assuntos como corrupção e liberdade de informação. As fundações dão prioridade à protecção e melhoria da vida das pessoas que vivem em comunidades marginalizadas.

Marcelo Mosse é o fundador e director-executivo do Centro de Integridade Pública (CIP) em Moçambique, uma organização não-governamental que trabalha nas áreas de boa-governança e transparência. Ele é conhecido como um dos mais importantes jornalistas investigativos de Moçambique, e tem uma licenciatura em Administração Pública e um mestrado em Estudos de Desenvolvimento.

Jonas Fernando Pohlmann tem trabalhado como consultor nas áreas de direitos humanos, justiça, democracia, sociedade civil e governação local para várias organizações, incluindo a *Open Society Initiative for Southern Africa* (OSISA), o U4 – Anti-corruption Resource Centre e o *Electoral Institute for Sustainable Democracy in África* (EISA). Ele tem uma licenciatura em direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) e um mestrado em Estudos de Desenvolvimento na *London School of Economics and Political Science* (Reino Unido), e é um investigador associado no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Moçambique.

© Copyright Fundações da *Open Society*

Esta publicação está disponível em formato *.pdf* no sítio na internet das Fundações da *Open Society* ou no sítio na internet da AfriMAP sob uma licença *Creative Commons* que permite a cópia e distribuição da publicação, somente na sua totalidade, na medida em que ela seja atribuída às Fundações da Open Society e usada para fins educacionais não-comerciais ou para fins de política pública. As fotografias não podem ser usadas separadamente da publicação.

ISBN 978-1-920489-31-1

Design e lay-out de COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Para maiores informações, contactar:
AfriMAP/OSISA, PO Box 678, Joanesburgo, África do Sul
info@afriMAP.org www.afriMAP.org

Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)
www.osisa.org



OSISA

A *Open Society Initiative for Southern Africa* (OSISA) apóia e promove a participação popular na governação democrática, o estado de direito e o respeito pelos direitos humanos por meio da concessão de donativos e do

desenvolvimento de programas e reunindo diversos grupos e líderes da sociedade civil. A OSISA busca promover uma sociedade aberta e consolidar os princípios e práticas democráticos por meio de uma maior participação popular e da criação de um sistema de direitos forte e institucionalizado. A OSISA busca actuar de maneira activa para encorajar um diálogo aberto e informado sobre assuntos de importância nacional.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	1
A NOVA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE ÁFRICA (NEPAD) E O MECANISMO AFRICANO DE REVISÃO DE PARES (MARP)	4
A IMPLEMENTAÇÃO DO MARP EM MOÇAMBIQUE	7
Adesão, fases iniciais e o estabelecimento das estruturas nacionais e procedimentos	7
O financiamento do MARP em Moçambique	10
O Relatório de Auto-Avaliação do País	11
A Missão de Revisão de País do MARP e seu relatório	16
O MARP em Moçambique desde a finalização do processo de revisão	18
AVALIAÇÃO CRÍTICA DO MARP EM MOÇAMBIQUE	20
Estruturas básicas	20
Assuntos transversais	22
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	27
ANEXO	28
FONTES	30
A. Publicações	30
B. Entrevistas	31

Sumário Executivo

A implementação do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) em Moçambique partilhou muitas das virtudes do processo em outros países que também adoptaram este processo de avaliação da governação. O Relatório de Auto-Avaliação do País (RAAP) foi produzido sob a supervisão do Fórum Nacional, um órgão independente do governo, e envolveu uma vasta gama de organizações da sociedade civil, e a versão final do relatório discutiu questões de relevo e não evitou assuntos politicamente sensíveis. O Relatório de Revisão do País (RRP), produzido de maneira independente por um painel de personalidades eminentes do MARP, oferece uma síntese abrangente e útil dos principais desafios ao desenvolvimento democrático de Moçambique, ao passo que o Programa Nacional de Acção (PNA) acordado com o governo para enfrentar estes desafios é também um documento consistente, com uma clara matriz de acções, actividades e indicadores a serem seguidos.

A experiência do MARP em Moçambique partilhou igualmente muitas das fraquezas vistas em outros países. O envolvimento da sociedade civil pareceu ser, em várias ocasiões, somente *pro forma*, sem espaço e tempo suficientes para que as vozes críticas fossem ouvidas, especialmente durante o período de validação do relatório de auto-avaliação. O conhecimento da população acerca do processo foi muito limitado. Embora o tempo total do processo tenha sido longo, os períodos de actividade foram curtos, e particularmente a investigação no âmbito da auto-avaliação foi feita em tempo insuficiente. Talvez mais importante, é pouco claro de que maneira as constatações do relatório de revisão do país e o compromisso com o programa nacional de acção serão, na prática, traduzidos em acções concretas e terão impacto nas acções do governo de Moçambique.

Moçambique esteve entre os primeiros países a juntar-se ao MARP, em Março de 2003. Efectivamente, porém, o processo não teve início até dois anos mais tarde, quando o Ponto Focal Nacional do MARP, o Ministro da Planificação e Desenvolvimento, foi nomeado. Em 2005, a liderança de Moçambique mudou, mas o novo presidente, Armando Guebuza, manteve o compromisso para com o MARP feito pelo seu antecessor, Joaquim Chissano.¹

No início da implementação do MARP no país, poucas pessoas tinham conhecimento da iniciativa, e aqueles que estavam cientes desta tinham expectativas contraditórias. Havia razões para esperança e optimismo, mas também para cepticismo.

Moçambique tem experiência em mecanismos participativos de avaliação e planificação da governação. No mesmo ano em que Moçambique aderiu ao MARP, o país estava a finalizar a sua visão de desenvolvimento de longo-prazo, a Agenda 2025,² um documento que foi produzido por meio de um processo abrangente e inclusivo que iniciara em 2001. O país tem ainda outras iniciativas participativas para a discussão de políticas públicas, como os Observatórios de Desenvolvimento, fóruns nos quais o governo, parceiros de cooperação e grupos da sociedade civil discutem assuntos relacionados ao desenvolvimento. Para além de sua experiência em processos participativos, o país é considerado pela comunidade internacional como uma 'história de sucesso', tendo conseguido reerguer-se de um conflito altamente destrutivo e divisivo e manter-se razoavelmente estável.

1 Ambos os líderes pertencem ao partido FRELIMO, que governa o país desde a independência de Portugal em 1975.

2 A *Agenda 2025* foi produzida de acordo com o projecto 'African Futures', do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um projecto que foi implementado em outros vinte e cinco países africanos.

O MARP EM MOÇAMBIQUE

Não obstante, há um outro lado em relação às conquistas do país na área de governação. A Agenda 2025, assim como outras políticas e estratégias governamentais desenvolvidas de maneira participativa, têm tido muito pouco impacto nas actividades do governo. Da mesma forma, fóruns como os Observatórios de Desenvolvimento têm sido criticados por organizações da sociedade civil e académicos pela falta de impacto que suas conclusões e recomendações têm no processo decisório do governo. Finalmente, o relativo sucesso de Moçambique em comparação com outros países no continente tem sido usado para evitar críticas aos crescentes problemas nacionais, tais como a relação demasiado próxima entre o partido no poder e o Estado, a falta de compromisso com políticas económicas favoráveis aos pobres, e violações de direitos humanos. Para além disso, o governo frequentemente adere a acordos e avaliações internacionais e regionais para reforçar a sua imagem de sucesso no exterior, ainda que, ao nível interno, não esteja realmente interessado em implementar as suas recomendações e regras.

O lento início da implementação do MARP no país não foi promissor. Em verdade, pouco pôde ser feito em 2004, quando eleições gerais estavam sendo organizadas no país. No entanto, mesmo tendo este facto em consideração, o começo do MARP foi reticente. Despendeu-se, em média, um ano para que as principais estruturas fossem instaladas: o Ponto Focal Nacional do MARP foi escolhido em 2005, o Fórum Nacional do MARP (a Estrutura Nacional de Governação de Moçambique) foi lançado em 2006; e, finalmente, a Unidade Técnica Nacional do MARP começou a funcionar em 2007. Entretanto, pouco estava a ser dito publicamente sobre o processo, quer pela imprensa quer pelo próprio governo, e não se verificava um esforço oficial para a mobilização da sociedade civil.

O MARP começou a mostrar a sua cara ao público somente em meados de 2006, e não foi por meio das estruturas oficiais, mas sim por meio de uma organização da sociedade civil, a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade – FDC, que iniciou a mobilização e divulgação da iniciativa junto às organizações da sociedade civil.³ As estruturas oficiais começaram a operar somente em meados de 2007, e, cerca de oito meses depois, em Março de 2008, o Relatório de Auto-Avaliação do País (RAAP) estava finalizado. Em comparação com os estágios anteriores do processo, a finalização do RAAP foi bastante rápida.

Após a finalização da auto-avaliação, o país organizou a visita da Missão de Revisão de País (MRP). Inicialmente, a Missão deveria chegar em Moçambique em 2008, mas houve mudanças nas estruturas continentais do MARP, e

a visita foi reorganizada para Fevereiro de 2009. A Missão viajou o país e conversou com autoridades e representantes da sociedade civil, deixando Moçambique para finalizar o seu relatório em Março de 2009. O Relatório de Revisão de País (RRP) preparado pela Missão foi finalizado e entregue ao governo moçambicano para comentários em alguns meses. Finalmente, versões revistas do Relatório de Revisão do País e do Programa Nacional de Acção (PNA) foram apresentadas aos pares do país pelo Embaixador Bethuel Kiplagat, então o membro responsável por Moçambique no Painel de Personalidades Eminentíssimas do MARP, no XI Fórum do MARP, organizado em Sirte, Líbia, em Junho 2009. O relatório e o programa de acção foram discutidos e aprovados no processo de revisão de pares.

Depois da aprovação do Relatório de Revisão do País e do Programa Nacional de Acção de Moçambique, o processo deveria ter avançado para a fase de divulgação do RRP e implementação do PNA. De facto, em Setembro de 2009, um sumário executivo do RRP foi publicado em vários jornais, e, no início de 2010, uma nova estrutura institucional ao nível nacional para o MARP foi estabelecida. Desde então, poucas actividades relacionadas ao processo em Moçambique têm sido organizadas, e este voltou a progredir lentamente. Decorreram dois anos entre a avaliação de Moçambique pelos seus pares (Junho 2009) e o lançamento do Relatório de Avaliação do País e do Programa Nacional de Acção (Maio 2011), e, até o lançamento, a versão final integral dos documentos ainda não havia sido distribuída.

Em relação à implementação do PNA, os receios manifestados por algumas pessoas e organizações no início do processo acerca da sua utilidade estão, infelizmente, mostrando-se correctos. Ainda é pouco claro se e como o governo integrará o PNA nos seus processos de planificação. É indicativo, por exemplo, que o governo finalizou a produção do PARP (Plano de Acção para a Redução da Pobreza) algumas semanas antes do lançamento do Programa Nacional de Acção, e que um olhar superficial a ambos documentos deixa claro que há mais lacunas que objectivos e acções coincidentes.

O presente relatório busca trazer maior clareza acerca das virtudes e fraquezas na implementação do MARP em Moçambique, especialmente sobre assuntos relacionados ao processo, seus actores e estruturas. O relatório, entretanto, não oferece um análise detalhada do conteúdo do RAAP, do RRP e do PNA.

Talvez a principal virtude do MARP em Moçambique tenha sido a abertura do governo à avaliação. No geral, as estruturas estabelecidas ao longo do processo formaram, no final, um sistema sofisticado de participação que, se gerido e financiado adequadamente, e com o apoio e vontade política do governo, poderia ter cumprido com os princípios

3 Entrevista com Albino Francisco, investigador da Unidade do MARP da FDC, 5 de Dezembro de 2008.

de inclusão, participação e debate aberto, os quais estão na base do MARP.

Não obstante, houve muitas fraquezas no processo, algumas das quais estruturais, outras relacionadas com a implementação e uso das estruturas existentes. A implementação do MARP sofreu pela falta de entendimento do seu objectivo e funcionamento por parte dos principais actores nacionais; mesmo a liderança pareceu não ter a clareza necessária para guiar um processo exigente e complexo como o MARP. As experiências participativas anteriores de Moçambique foram menos úteis que seria de se esperar. Finalmente, à medida que o processo avança para a implementação do Programa Nacional de Acção, a lentidão que marcou as fases anteriores do processo tem vindo novamente à tona, e há dúvidas sobre o apoio político da liderança do país à implementação do documento.

Este relatório descreve, em primeiro lugar, as principais estruturas e processos de implementação do MARP em Moçambique, da adesão e auto-avaliação à apresentação do relatório de revisão do país ao Fórum do MARP e lançamento do Programa Nacional de Acção. Em seguida, o relatório discute criticamente como o MARP foi gerido e implementado, as virtudes e fraquezas das estruturas nacionais e do processo. Finalmente, o documento termina com recomendações para as próximas fases do MARP em Moçambique e para outros países que irão implementar a iniciativa.

Em termos metodológicos, o relatório foi escrito com base na a) experiência dos pesquisadores; b) revisão de literatura dos documentos relacionados com o MARP em Moçambique e na região; c) entrevistas com vários participantes do processo. A Unidade Técnica do MARP em Moçambique (e, mais tarde, o Secretariado Nacional do MARP), facilitaram o acesso dos pesquisadores a documentos-chave, embora alguns documentos não pudessem ser consultados. Os autores entrevistaram representantes do governo, activistas da sociedade civil, académicos e representantes dos doadores que têm estado envolvidos com a iniciativa em Moçambique. Em relação às entrevistas, há uma importante ressalva metodológica. A maioria das entrevistas foi conduzida no período compreendido entre Abril 2008 e Fevereiro 2009. Um rascunho do relatório estava pronto em Fevereiro 2009, pouco antes da Missão de Revisão do País chegar em Moçambique, e foi submetido aos membros da Missão para contribuir na sua pesquisa. Na altura, decidiu-se que o relatório deveria ser publicado somente após a avaliação de Moçambique pelos seus pares no Fórum do MARP e a publicação do Relatório de Revisão do País e do Programa Nacional e Acção. Por diversas razões, o Relatório de Revisão do País e o Programa Nacional de Acção foram lançados somente em Maio de 2011. Desde 2009, não foram

conduzidas mais entrevistas, mas o relatório foi actualizado com base em posterior pesquisa documental.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) e o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) é um instrumento estratégico que estabelece uma 'visão para a renovação de África'. Cinco chefes de estado deram início a NEPAD – Argélia, Egipto, Nigéria, Senegal e África do Sul – e o seu documento fundador foi formalmente adoptado na 37ª. Cimeira da Organização da Unidade Africana (OUA) em Lusaka, Zâmbia, em Julho de 2001. A NEPAD é agora um programa da União Africana (UA), a sucessora da OUA, embora ela tenha o seu próprio secretariado, com sede na África do Sul, para coordenar e implementar os seus programas. Depois de muitos anos de discussão acerca da necessidade de uma maior integração da programação do Secretariado e da NEPAD nas estruturas e processos da UA, a Assembleia de Chefes de Estado e Governo da UA decidiu, em Fevereiro de 2010, dar um outro nome ao Secretariado da NEPAD, que passou a chamar-se Agência de Planificação e Coordenação da NEPAD, e introduziu algumas outras mudanças nas suas estruturas de governação.

Os 'quatro objectivos principais' da NEPAD são erradicar a pobreza, promover crescimento e desenvolvimento sustentável, integrar a África na economia global, e acelerar o empoderamento das mulheres. A iniciativa funda-se nos princípios básicos do compromisso com a boa governação, democracia, direitos humanos e resolução de conflitos, e o reconhecimento de que a preservação destes padrões é fundamental para a criação de um ambiente conducente ao investimento e crescimento económico de longo-prazo. A NEPAD busca atrair maiores investimento, movimentos de capitais e financiamento, oferecendo um instrumento africano para o desenvolvimento como o pilar para parcerias aos níveis regional e internacional.

A NEPAD é liderada pelo Comité de Orientação dos Chefes de Estado e Governo (HSGOC, na sigla em inglês, o qual

era antes um 'comité de implementação', HSGIC, na sigla em inglês, até Fevereiro de 2010). O HSGOC é um sub-comité da Assembleia da UA, e garante liderança política e estratégica para a programação da NEPAD. Ele engloba três estados para cada região da União Africana; o primeiro presidente foi o Presidente Obasanjo, da Nigéria; desde 2007, o primeiro-ministro Meles Zenawi, da Etiópia, assumiu a função. O HSGOC reporta à Assembleia de Chefes de Estado e Governo. Há também um comité de coordenação, o qual engloba 20 estados-membros da União Africana e fiscaliza projectos e programas de desenvolvimento. O presidente da Comissão da União Africana tem autoridade para supervisionar a Agência de Coordenação e Planificação da NEPAD.

Em Julho de 2002, a cimeira da UA de Durban complementou a NEPAD com a Declaração sobre Democracia e Governação Política, Económica e Corporativa. De acordo com a declaração, os estados participantes da NEPAD 'acreditam em governos justos, honestos, transparentes, participativos e que prestam contas, assim como na probidade na vida pública'. Nos termos da declaração, eles 'farão esforços redobrados para implementar', entre outras coisas, 'o estado de direito; a igualdade de todos os cidadãos perante a lei; as liberdades individuais e colectivas; o direito de participar em processos políticos livres, credíveis e democráticos; a adesão à separação de poderes, incluindo a protecção da independência do judiciário e a efectividade dos parlamentos'.

Com a Declaração sobre Democracia e Governação Política, Económica e Corporativa, os estados participantes comprometeram-se igualmente a estabelecer o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) para promover a adesão e o cumprimento dos seus compromissos. A cimeira de Durban também adoptou um documento estabelecendo

as principais fases da revisão de pares e os princípios que deveriam orientar o MARP.

Em Março de 2003, o NEPAD HSGIC, num encontro em Abuja, Nigéria, adoptou um Memorando de Entendimento (MdE) sobre o MARP. O MdE é, na prática, um tratado: os países que não assinaram não estão sujeitos ao processo de revisão. O MdE tornou-se efectivo imediatamente em Abuja, quando seis estados concordaram em submeter-se aos seus termos: em meados de 2011, 31 países haviam aderido.⁴ Na reunião de Março de 2003, foi também adoptada uma lista de 'objectivos, padrões, critérios e indicadores' para o MARP. Na reunião, concordou-se com o estabelecimento de um Secretariado para o MARP, também sediado na África do Sul, e a nomeação de um 'painel de personalidades eminentes', composto por sete pessoas, para fiscalizar a condução dos processos do MARP e garantir a sua integridade.

O Secretariado do MARP, que funciona desde os finais de 2003, desenvolveu um questionário com base numa vasta gama de tratados e padrões africanos e internacionais de direitos humanos, o qual deveria guiar os processos de auto-avaliação dos estados participantes acerca do respeito pelos princípios da NEPAD por parte de cada país. As questões estão agrupadas em quatro áreas temáticas: democracia e governação política, governação e gestão económica, governação corporativa, e desenvolvimento sócio-económico. O questionário foi formalmente adoptado em Fevereiro de 2004, em Kigali, Ruanda, no primeiro encontro do Fórum do MARP, o qual é composto de representantes dos Chefes de Estado e Governo de todos os estados participantes no MARP. Naquela altura, o processo formal de revisão de pares estava pronto para começar: a reunião identificou os quatro primeiros países a passar pelo processo de revisão, nomeadamente: Gana, Quénia, Maurícias e Ruanda. Desde então, quatorze países que aderiram ao MARP completaram as suas primeiras revisões (em ordem cronológica): Gana (revisão realizada pelo Fórum do MARP em Janeiro de 2006), Ruanda, Quénia (Julho 2006), África do Sul, Argélia, Benin (Janeiro 2008), Uganda (Junho 2008), Nigéria, Burkina Faso (Outubro 2008), Lesoto, Mali, Moçambique (Junho 2009), Maurícias (Julho 2010) e Etiópia (Janeiro 2011).

4 Argélia, República do Congo, Gana, Quénia, Moçambique, Nigéria, República do Congo, Etiópia, Nigéria, Ruanda, África do Sul e Uganda assinaram o MdE em Março de 2003; Burkina Faso, Camarões, Gabão, Mali, e Senegal assinaram em Abril e Maio de 2003; Maurícias em Julho de 2003; Benin e Egipto em Março de 2004; Angola, Lesoto, Malawi, Serra Leoa e Tanzânia em Julho de 2004; Sudão e Zâmbia em Janeiro de 2006; São Tomé e Príncipe em Janeiro de 2007; Djibouti em Julho de 2007; Mauritânia em Janeiro de 2008 (suspensa do MARP de Agosto de 2008 a Janeiro de 2011, embora sua suspensão da UA tenha sido levantada em Julho de 2009); Togo em Julho de 2008; Cabo Verde em Julho de 2009; Libéria em Janeiro de 2011; e Guiné-Equatorial em Julho de 2011.

Para cada país a passar pelo processo de revisão é nomeado um dos sete membros do painel de personalidades, que avalia e analisa os relatórios de revisão e faz recomendações ao Fórum do MARP. O primeiro grupo de sete personalidades eminentes, com a posição de presidente alternando entre eles, foi composto pelas seguintes pessoas: Marie Angélique Savané (Senegal), Adebayo Adedeji (Nigéria); Bethuel Kiplagat (Quénia); Graça Machel (Moçambique); Mourad Medelci (Argélia, depois substituído por Mohammed Babes); Dorothy Njeuma (Camarões); e Chris Stals (África do Sul). Alguns membros do painel renunciaram em 2008 e 2009. Na reunião do Fórum do MARP em Adis Ababa em Janeiro de 2010, quatro novos membros foram nomeados, e o novo painel passa a contar com: Adebayo Adedeji (Nigéria, Presidente desde 2007), Mohamed Babes (Argélia), Amos Sawyer (Libéria), Julienne Ondziel-Gnelenga (República do Congo), Siteke Mwale (Zâmbia), Akere Muna (Camarões), e Domitilia Mukantangazwa (Ruanda, nomeado em 2009). Siteke Mwale faleceu em Setembro de 2010, mas, até Junho de 2011, ainda não fora substituído.

Para a implementação dos objectivos do MARP e para assegurar que o processo de auto-avaliação seja finalizado de maneira satisfatória, as 'orientações para o país' produzidas pelo Secretariado do MARP determinaram que diversas instituições deveriam ser estabelecidas ao nível nacional. Embora estas instituições tenham assumido formas diversas, geralmente têm incluído:

- um **ponto focal nacional do MARP**, idealmente uma pessoa ao nível ministerial ou no gabinete da presidência, que reporta directamente ao chefe de estado;
- uma **comissão nacional ou conselho de governação**, que é responsável por fiscalizar o processo nacional de auto-avaliação e aprovar os documentos produzidos, cuja composição deve ser diversa e representativa de diversos grupos de interesse, e autónoma (embora nem todos os países tenham respeitado esta regra);
- um **secretariado nacional do MARP**, que fornece apoio administrativo e técnico à comissão nacional ou conselho de governação, preferencialmente a funcionar de maneira independente do governo e com controlo sobre seu próprio orçamento;
- um número de **instituições de investigação**, que devem ser responsáveis pela administração do questionário do MARP e pela condução das investigações.

Os documentos do MARP identificam cinco fases no processo de revisão.

• Primeira fase: Auto-avaliação

Uma Missão de Apoio do Secretariado do MARP, liderada pela personalidade eminente responsável pelo país, visita o país participante para assegurar um

entendimento comum das regras, processos e princípios do MARP. A Missão trabalha com o ponto focal nacional e organiza sessões de trabalho e reuniões técnicas com as partes interessadas; a personalidade eminente assina um Memorando de Entendimento com o governo sobre as modalidades para a missão de revisão do país. O país inicia então a produção do relatório de auto-avaliação, com base no questionário do MARP. Espera-se também a formulação de um plano de acção preliminar com base nas políticas, programas e projectos existentes. A auto-avaliação deve envolver a participação de uma vasta gama de participantes, incluindo organizações da sociedade civil, ministérios e departamentos do governo.

- **Segunda fase: Missão de Revisão de País**

A Missão de Revisão do País – também liderada pela personalidade e composta de representantes do Secretariado do MARP e das instituições parceiras do MARP, as quais incluem a Comissão Económica para África das Nações Unidas (UNECA), o Banco Africano para o Desenvolvimento e outras instituições – visita o país para realizar consultas, esclarecer alguns assuntos que ainda precisam de discussão, e ajudar a construir um consenso nacional sobre o caminho a seguir nas próximas fases.

- **Terceira fase: Relatório de Revisão do País e modificação do Plano de Acção**

A Missão de revisão do país produz um relatório sobre o país, com base na informação recolhida durante a sua visita e em relatórios sobre diversos assuntos produzidos independentemente pelo Secretariado Continental do MARP, e partilha suas conclusões com o governo. Com base no relatório de auto-avaliação e no relatório da Missão de Revisão do País, o país finaliza o seu programa de acção detalhando as políticas e práticas a serem implementadas.

- **Quarta fase: condução da revisão de pares**

Na quarta fase, o relatório e programa de acção da missão de revisão do país são apresentados ao Fórum do MARP pela personalidade eminente e pelo chefe de estado ou governo do país para a avaliação pelos outros chefes de estado e governo participantes do processo.

- **Quinta fase: Publicação do relatório e programa de acção**

Na fase final, e depois de o relatório ter sido analisado pelo Fórum do MARP, ele é agendado na Cimeira da União Africana, para depois ser divulgado ao público.

O tempo necessário para que todas estas fases sejam completadas tem sido bastante diverso: o período mais curto foi na África do Sul, que levou menos de dois anos entre o lançamento e a revisão final; Maurícias, entretanto, começou a sua auto-avaliação nacional em 2004, e tinha ainda de completar o processo em meados de 2010.

Quando finalizado, o processo conduz à produção de três importantes documentos:

- O **'Relatório de Auto-Avaliação do País'** (RAAP), preparado pelo país com base no questionário do MARP. A publicação do RAAP é discricionária, e cabe ao estado envolvido decidir sobre o assunto;
- O **'Relatório de Revisão do País'** (RRP), que é produzido de maneira independente pelo Secretariado do MARP e seus parceiros técnicos, sob a supervisão do Painel do MARP, e é finalizado após os comentários do governo e então apresentado ao Fórum do MARP pela personalidade eminente responsável pela revisão do país;
- O **'Programa Nacional de Acção'** (PNA), para enfrentar os problemas identificados, o qual é inicialmente preparado ao nível do país com base no relatório de auto-avaliação e finalizado com base em um acordo entre o Painel do MARP e o governo, e também apresentado ao Fórum do MARP.

Aos países que completaram seus processos de revisão, solicita-se ainda que submetam ao Fórum do MARP **relatórios de progresso** acerca da implementação dos seus programas de acção.

A implementação do MARP em Moçambique

Adesão, fases iniciais e o estabelecimento das estruturas nacionais e procedimentos

Moçambique aderiu ao MARP em Março de 2003, na 7ª. Cimeira do Comité de Implementação dos Chefes de Estado e Governo da NEPAD, que decorreu em Abuja, Nigéria. O país assinou o Memorando de Entendimento adoptado pelos chefes de estado, por meio do qual as orientações para o processo são estabelecidas, sendo que o país deveria estar entre os primeiros a aderir a iniciar a avaliação em 2004. No entanto, aquando de uma visita à Moçambique anteriormente à chegada da Missão Avançada de Apoio ao País, membros do Secretariado do MARP recomendaram o adiamento do processo, tendo em vista a realização de eleições gerais em Moçambique em 2004.

Ponto Focal Nacional

Após as eleições, o processo iniciou-se em Agosto de 2005, quando o Conselho de Ministros⁵ nomeou Aiuba Cuereneia, Ministro da Planificação e Desenvolvimento (MPD), como Ponto Focal Nacional, com a responsabilidade de coordenar o processo. A escolha do Ministro Cuereneia era esperada: o MPD estivera envolvido no processo desde seu início, e debates internos estavam tendo lugar nos seus departamentos em relação à operacionalização do MARP, a maioria deles relacionado com a composição da Estrutura de Governação Nacional e o orçamento para a primeira fase do MARP.⁶

5 O sistema político de Moçambique é presidencialista. O executivo funciona por meio do Conselho de Ministros, o qual é liderado, *ex officio*, pelo Presidente da República.

6 Entrevista com Lourenço Sambo, então representante do MPD, 16 de Dezembro de 2008.

O Fórum Nacional do MARP

Seguindo as recomendações do MPD, o Conselho de Ministros estabeleceu a estrutura nacional de governação, o Fórum Nacional do MARP, em 2006. O Fórum seria responsável por liderar o processo e criar as estruturas para a sua implementação no país.

O Fórum Nacional do MARP foi pensado como uma instituição técnica e representativa: os seus membros seriam escolhidos no seio de grupos representativos dos diversos grupos sociais e políticos de Moçambique, e estes deveriam ser capazes de discutir questões técnicas com alguma profundidade. Para tal objetivo ser atingido, o MPD recomendou que os membros do Fórum fossem assim seleccionados:

- a) 14 autoridades que tiveram um papel de liderança na produção da visão de desenvolvimento de longo-prazo de Moçambique, a Agenda 2025;⁷
- b) 22 representantes da sociedade civil, que deveriam ser seleccionados a partir de organizações participantes numa plataforma de organizações da sociedade civil, o G-20, e outras organizações, assim como a partir do sector privado;
- c) 1 representante do Conselho Nacional da Juventude;
- d) 2 membros do Conselho Superior de Comunicação Social;
- e) 8 presidentes das comissões parlamentares;
- f) 5 reitores de universidades públicas e privadas;
- g) 3 governadores provinciais, cada um representando um das três regiões do país (sul, centro e norte);

7 Para detalhes, ver Comité de Conselheiros, *Agenda 2025 Visão e estratégias da Nação*, 2003, disponível em http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/documento/Agenda2025.ptg.pdf, acedido Junho 2011.

- h) O presidente do Banco de Moçambique;
- i) O presidente do Instituto Nacional de Estatística (INE).

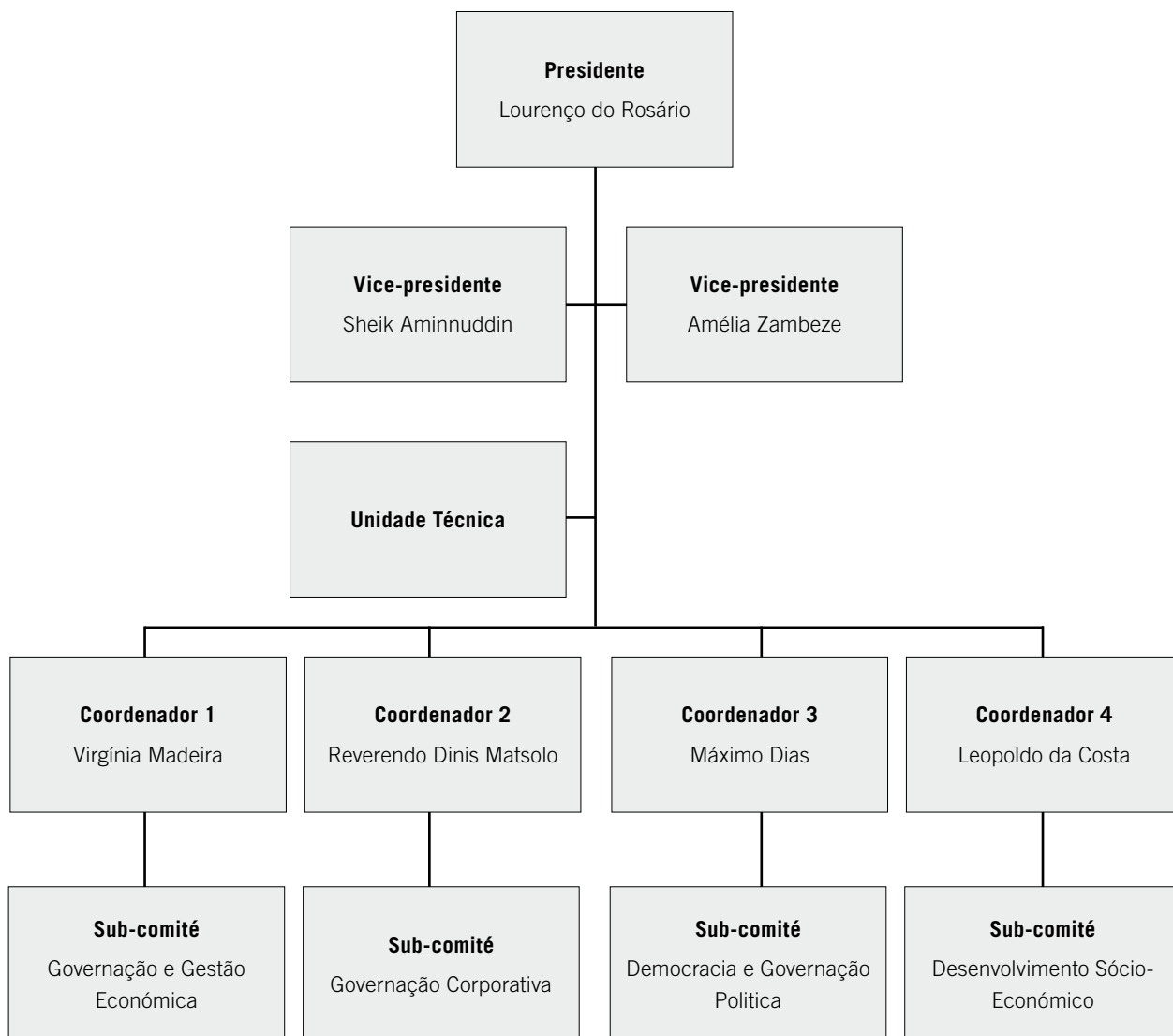
Os princípios e orientações centrais da selecção dos membros do Fórum estavam definidos em 2005. Oficialmente, contudo, os indivíduos que fariam parte do Fórum foram conhecidos somente em Abril de 2006, sendo que o Fórum foi publicamente lançado pelo Presidente de Moçambique, Armando Guebuza, em Julho de 2006. A composição final do Fórum Nacional incluía 58 membros e obedecia à estrutura e composição sugeridas pelo MPD.⁸

Em Agosto de 2006, o Ponto Focal Nacional, Aiuba Cuereneia, liderou a primeira reunião ordinária do Fórum Nacional no Centro de Conferências Joaquim Chissano, na

qual as principais estruturas do Fórum foram estabelecidas. O Fórum seria liderado por um presidente e dois vice-presidentes, e teria quatro grupos temáticos, um para cada uma das áreas temáticas do MARP, os quais seriam liderados por um coordenador e auxiliados por um relator. O presidente e os dois vice-presidentes foram escolhidos pelos seus pares por meio de uma eleição, enquanto o coordenador e relator de cada grupo foram escolhidos pelos membros do grupo.

Como presidente, o Fórum Nacional elegeu Lourenço do Rosário, professor universitário e reitor da Universidade A Politécnica. Lourenço do Rosário foi igualmente membro do Comité Científico da Agenda 2025.

Estrutura do Fórum Nacional



⁸ Lista de membros no Anexo.

A Missão Avançada de Apoio do MARP

Após o estabelecimento das principais estruturas, não decorreu muito tempo até a chegada da Missão Avançada de Apoio ao País. Numa visita de 10 dias, que começou em 16 de Agosto de 2006, a Missão avaliou se o país estava pronto para conduzir o processo de auto-avaliação. A Missão era liderada pelo Embaixador queniano Bethuel Kiplagat, a personalidade eminente responsável por Moçambique, o qual era acompanhado por pessoal técnico do Secretariado Continental do MARP e parceiros técnicos.⁹ Durante a sua visita, a Missão teve uma agenda repleta de encontros e seminários. A maioria dos eventos tiveram lugar em Maputo, capital do país, embora a Missão tenha também efectuado uma rápida visita à Beira (centro de Moçambique).

A missão organizou encontros com 1) o Primeiro-ministro,¹⁰ 2) o ponto focal nacional e os principais membros do Fórum Nacional, 3) representantes da imprensa, 4) o vice-ministro de negócios estrangeiros e cooperação, 5) o primeiro vice-presidente da Assembleia da República, 6) o presidente do Tribunal Supremo, 7) membros do Conselho Constitucional, 8) o presidente do Tribunal Administrativo, 9) o Procurador-Geral da República, 10) parceiros de desenvolvimento de Moçambique, 11) diplomatas de países africanos, 12) o presidente do principal partido de oposição (RENAMO), Afonso Dhlakama. A missão compareceu ainda a seminários com os membros do Fórum Nacional e potenciais instituições de investigação, e com organizações da sociedade civil.

No final da visita da Missão Avançada de Apoio, foi assinado um Memorando de Entendimento sobre a Assistência Técnica e Revisão do País entre o governo de Moçambique e o MARP. O MdE estabeleceu algumas regras para o processo e especificou como a missão técnica e de revisão iriam proceder nas próximas fases do processo.

A Unidade Técnica do MARP

Para a coordenação e gestão das actividades do dia-a-dia relacionadas com a implementação do MARP em Moçambique, um Secretariado Nacional foi estabelecido, a chamada 'Unidade Técnica do MARP'. A Unidade Técnica

prestava contas aos Fórum Nacional e apoiava os seus membros. Para além de seu director, a Unidade consistia de sete membros: dois coordenadores assistentes (cada um responsável por apoiar o trabalho de dois dos coordenadores dos sub-comités do Fórum Nacional), um oficial da sociedade civil, um oficial de comunicações, um assistente administrativo e um motorista.

O director da Unidade Técnica foi escolhido em meados de 2006 pelo presidente do Fórum Nacional. Não houve concurso público para a posição. Todas as demais posições foram escolhidas por um comité de selecção em concurso público. O comité de selecção era composto pelo presidente do Fórum Nacional, dois representantes nomeados pelo MPD, e dois representantes escolhidos pelo representante-residente do PNUD. Para a selecção do oficial da sociedade civil, o comité recebeu o acréscimo de outro membro, o qual foi escolhido de entre os representantes da sociedade civil no Fórum Nacional. O comité de selecção, entretanto, não emitia a decisão final; os seus membros somente submetiam a sua avaliação dos candidatos ao Fórum e ao PNUD (que era responsável pela gestão de um fundo-comum estabelecido para financiar o processo),¹¹ cujos representantes tomavam a decisão final.¹²

O processo de selecção deveria estar concluído no final de 2006, a fim de permitir que a Unidade começasse a trabalhar de acordo com o calendário, isto é, no início de 2007. Entretanto, o director da unidade teve seu contrato assinado e iniciou as suas actividades somente em Fevereiro de 2007, enquanto o concurso para as restantes posições foi lançado em Fevereiro de 2007. Foi, assim, somente em Maio-Junho 2007 que todos os membros da Unidade Técnica haviam sido escolhidos e o trabalho efectivo começou.¹³

O painel do projecto

O 'painel do projecto', uma estrutura tripartida, era composto de um membro do Fórum Nacional, um membro do PNUD, e um membro do Ponto Focal. O painel era responsável pela monitoria e avaliação de progresso do processo, e organizou reuniões regulares para discutir o processo.

As instituições de investigação

Seguindo o exemplo inicial de Gana, a maioria dos países

9 Incluindo Gaston Bushayija, Coordenador do Secretariado do MARP para a área temática de desenvolvimento sócio-económico; Katendeko Ferdinand, Investigador do Secretariado do MARP para a área de Democracia e Governança Política; Zemenay Lawey, Oficial de Programas Sênior do PNUD; Jeremiah Mutonga, Especialista-chefe em gestão financeira no Banco Africano de Desenvolvimento; Leone Ndikumana, Oficial Sênior para assuntos económicos junto à Comissão Económica para a África nas Nações Unidas.

10 O primeiro-ministro desempenha um papel peculiar no sistema presidencialista moçambicano. O primeiro-ministro é escolhido, e pode ser demitido, pelo Presidente da República, e presta contas ao Presidente. Na prática, ele é um órgão operacional da presidência.

11 Para mais detalhes acerca do acordo que foi assinado entre o PNUD e o governo em relação ao financiamento da implementação do MARP em Moçambique, veja abaixo em *Financiamento do MARP em Moçambique*.

12 Entrevista com Lourenço Sambo, então representante do MPD, 16 de Dezembro de 2008.

13 Acta da Segunda Reunião Ordinária do Fórum Nacional, 10 de Abril 2007, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo.

decidiu por terceirizar a tarefa de produzir os quatro relatórios temáticos do RAAP para instituições de investigação, garantindo assim uma avaliação independente e científica. Moçambique não foi diferente. O país, contudo, tem poucas organizações, sejam elas privadas ou públicas, com a capacidade para realizar um projecto de investigação tão amplo. Assim, os potenciais candidatos foram contactados e envolvidos no processo antes mesmo do lançamento do concurso público. Oficialmente, o concurso público foi publicado no jornal diário Notícias no dia 4 de Abril de 2007, com um prazo até 13 de Abril para a submissão de propostas. Poucas propostas foram submetidas, e as instituições seleccionadas foram conhecidas em Setembro de 2007.¹⁴ Os candidatos tiveram de submeter uma proposta técnica para a realização de um projecto de investigação detalhado com um tecto orçamental de USD 150.000.

Os termos de referência para as instituições de investigação fizeram parte do acordo de financiamento assinado entre o governo e o PNUD (veja abaixo, sobre o Financiamento do MARP em Moçambique). O acordo estabeleceu linhas gerais para o trabalho de investigação: as instituições deveriam a) adaptar o questionário; b) fazer uso de métodos de investigação científicos e objectivos; c) fazer uso de dados quantitativos e qualitativos que fossem confiáveis; d) considerar questões relacionadas ao HIV-SIDA. Não houve, contudo, orientações detalhadas sobre como, por meio de quais métodos, os grupos de investigação reuniriam e analisariam a informação.

As instituições de investigação seleccionadas foram:

- Para democracia e governação política, o Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (CEEI). O CEEI é uma organização de investigação sediada dentro do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), que é uma instituição pública. No geral, a organização é considerada como competente e confiável na sua área de investigação, embora haja dúvidas por parte de organizações da sociedade civil acerca de sua habilidade para posicionar-se de maneira crítica em relação a assuntos governamentais;
- Para desenvolvimento sócio-económico, Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão. O Cruzeiro do Sul é um instituto de investigação sem fins lucrativos estabelecido em 1997 sob a liderança do economista e activista social José Negrão. O Instituto tem um bom historial de publicações sobre assuntos relacionados ao desenvolvimento sócio-económico e é tido como independente e competente;
- Para governação e gestão económica e governação corporativa, Austral-COWI. A Austral-COWI é uma das mais conhecidas empresas de consultoria no país, com

uma longa lista de serviços prestados na área de HIV-SIDA, meio-ambiente, gestão económica e sociedade civil.¹⁵ O seu trabalho na área de governação corporativa é reduzido, mas a empresa contratou consultores moçambicanos para realizar o trabalho.

O financiamento do MARP em Moçambique

Um financiamento adequado para a implementação do MARP é crucial para o seu sucesso: sem recursos suficientes, pode-se esperar pouco em termos de mobilização, participação, cobertura, inclusão e utilização de métodos científicos, os quais estão no centro do MARP. Para os objectivos do MARP serem atingidos, cada país deve produzir um orçamento que avalie de maneira realística as suas características e os desafios que estas podem colocar às estruturas nacionais.

De acordo com Lourenço Sambo, do Ponto Focal Nacional (MPD), o orçamento para a primeira fase do MARP em Moçambique foi calculado com base numa estimativa que levou em consideração as características do país, assim como as despesas dos países pioneiros (por exemplo, Quénia – USD 1 milhão; África do Sul – USD 3 milhões; Gana – USD 1.5 milhão).¹⁶ O MPD, responsável por produzir o orçamento, analisou as despesas do processo em todos os países que já o haviam finalizado e negociou com os potenciais parceiros do governo a quantia que seria necessária e que poderia ser disponibilizada para financiar a primeira fase do MARP.

Depois de diversas discussões, o orçamento para a operacionalização do MARP em Moçambique foi estimado em quase USD 2 milhões (USD 1.765.500,00), o qual seria financiado pelo governo e doadores bilaterais e multilaterais. Em Novembro de 2006, o governo assinou um acordo com o PNUD acerca do Apoio à Operacionalização do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) em Moçambique.¹⁷ O acordo definia que o PNUD iria gerir os fundos oferecidos pelos vários doadores (DfID, GTZ, Governo da Noruega, França e PNUD), que seriam destinados a cobrir as despesas entre Novembro 2006 e Dezembro 2008, isto é, desde a auto-avaliação até a submissão do Relatório de Revisão de País à União Africana. Em vista dos atrasos no processo, os custos totais do projecto aumentaram para cerca de USD 3 milhões (USD 2.819.537) em 2009, a fim de fazer frente à extensão do projecto até 2009 e às despesas de Missão de

14 Entrevistas, Membros da Unidade Técnica, Dezembro de 2008, Maputo; Moçambique: Relatório de Auto-Avaliação, Maputo, Julho de 2008, p. 61.

15 Austral-COWI presta consultoria multidisciplinar em projectos complexos e diversificados. A nova Austral-COWI foi lançada em Julho de 2007, tendo surgido da união de duas das mais reconhecidas consultorias de Moçambique, Austral Consultoria e Projectos Lda. e COWI Moçambique Lda. Para detalhes, ver http://www.australcowi.co.mz/eng/sobre_nos, acedido 4 Setembro 2008.

16 Ross Herbert e Steven Gruzd, *The African Peer Review Mechanism, Lessons from the Pioneers*, SAIIA, Johannesburg, 2007.

17 Para mais detalhes, ver o website da ODAMoz, <http://www.odamoz.org.mz/>, acedido Junho 2010.

Revisão de País. Até o fim de 2009, as despesas totais do projecto no período 2006–2009 foram estimadas em USD 2.461.138.¹⁸

O Relatório de Auto-Avaliação do País

A sociedade civil assume a liderança

Da adesão de Moçambique ao MARP (Março de 2003) até o lançamento do Fórum Nacional (Julho de 2006), mais de três anos passaram sem qualquer envolvimento da sociedade civil. Enquanto a maioria das pessoas estava indiferente ao facto (afinal, pouca informação havia circulado sobre o MARP), algumas organizações da sociedade civil tinham conhecimento do mecanismo e estavam impacientes para participar no processo. Entre elas, a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) tomou a liderança na mobilização da sociedade civil. Por detrás desta decisão, estava Graça Machel, a Presidente do Conselho da FDC e uma integrante do Painel de Personalidades Eminentíssimas do MARP. Para além de seu longo envolvimento com assuntos relacionados à sociedade civil, Graça Machel tinha tido experiências com o MARP em outros países (liderou as missões do MARP ao Quênia), e estava ciente das dificuldades em garantir a mobilização da sociedade civil para participar no processo, assim como da importância de sua participação para a qualidade do processo. A FDC tem uma longa história de envolvimento com a sociedade civil, e Graça Machel e seus colegas sentiram que a Fundação poderia desempenhar um papel útil mesmo antes de as estruturas oficiais começarem o seu trabalho.¹⁹

Em Junho de 2006, a FDC estabeleceu uma unidade interna, a Unidade da Sociedade Civil no MARP (daqui em diante, Unidade da FDC), a qual seria responsável por coordenar as acções da FDC em relação ao MARP, assim como capacitar as organizações da sociedade civil para participar no processo. A decisão foi tomada de maneira independente das estruturas oficiais do MARP, mas não foi tomada sem o conhecimento do Ponto Focal Nacional do MARP. Em 22 de Junho de 2006, a FDC organizou o primeiro encontro de organizações da sociedade civil em relação à sua participação no MARP, e a vice-ministra da Planificação e Desenvolvimento foi convidada e participou no evento.²⁰

Inicialmente, a Fundação planeou a organização de uma plataforma para o envolvimento da sociedade civil no MARP,

18 Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010, pp. 6/7.

19 Entrevista com Marta Cumbi, Directora-Executiva da FDC, 10 de Dezembro de 2008.

20 Entrevista com Albino Francisco, Investigador na Unidade do MARP da FDC, 5 Dezembro 2008.

a qual deveria funcionar de maneira autónoma das estruturas oficiais. Por meio desta plataforma, a sociedade civil iria preparar um 'relatório da sociedade civil' independente, a ser entregue às estruturas oficiais, que consistiria na contribuição da sociedade civil à auto-avaliação. Em Agosto de 2006, a FDC começou a sua mobilização para as actividades do MARP; organizou seminários nacionais que contaram com a participação de organizações da sociedade civil de todas as províncias, na qual as estruturas que a Fundação havia desenhado para as suas actividades foram apresentadas, discutidas e aprovadas pelos participantes. No encontro, concordou-se que a plataforma teria um Fórum Nacional e fóruns provinciais, assim com pontos focais nacionais, provinciais e distritais.²¹ Na verdade, contudo, os fóruns nacionais e provinciais acabaram por ser seminários de sensibilização, que foram organizados a nível nacional, numa ocasião, e ao nível provincial, noutra. No encontro nacional, a FDC foi escolhida como ponto focal nacional da sociedade civil, e seria responsável por compilar e consolidar toda a informação gerada aos níveis locais. Aos níveis provinciais e distritais, a FDC trabalharia em parceria com os pontos focais escolhidos na plataforma nacional de organizações da sociedade civil, o G-20.²² No contexto da iniciativa da FDC em relação ao MARP, portanto, representantes do G-20 seriam 'Pontos Focais Provinciais/Distritais do MARP'.²³

Assim, nos meses seguintes ao estabelecimento do Fórum Nacional (2006), o processo de mobilização foi liderado e conduzido ao nível da sociedade civil pelas organizações da sociedade civil, as quais trabalharam de maneira independente em relação às estruturas formais do MARP (mesmo se em contacto com elas), as quais ainda não estavam a funcionar efectivamente no país.

O trabalho da FDC/G-20 foi abrangente e rápido. De Junho de 2006 até Janeiro de 2007, todas as províncias já haviam realizado um seminário provincial (o fórum provincial), nos quais os pontos focais distritais foram informados acerca do

21 Moçambique é um estado unitário, e tem as seguintes estruturas administrativas básicas: províncias (11), distritos (128), postos administrativos, localidades e vilas. Para além destes, há um processo ainda incipiente, basicamente urbano, de devolução política (descentralização), na forma de autoridades locais eleitas ('autarquias').

22 O G-20 foi estabelecido em 2003 como parte de uma iniciativa governamental, os Observatórios da Pobreza (actuais 'Observatórios do Desenvolvimento') os quais deveriam oferecer um espaço para a discussão de assuntos relacionados com o desenvolvimento entre 1) oficiais do governo, 2) organizações da sociedade civil, e 3) parceiros internacionais de desenvolvimento. O Observatório foi, inicialmente, composto de 60 membros, 20 de cada um dos grupos acima mencionados. Inicialmente, o Observatório tinha somente reuniões nacionais; depois, ele ampliou as suas actividades às províncias ('Observatórios Provinciais do Desenvolvimento'). Seguindo a expansão das actividades dos Observatórios, o G-20 expandiu as suas acções e número de organizações afiliadas para além das 20 organizações iniciais. Hoje em dia, o G-20 é encontrado em todas as províncias, e também tem representantes ao nível distrital.

23 Entrevista com Paulo Cuinica, Secretário-Executivo do G-20, 15 de Dezembro de 2008.

MARP, seus princípios, estruturas e objectivos, e também sobre a situação do processo em Moçambique. Contudo, nem tudo aconteceu como planeado pela Unidade da FDC. Para começar, a FDC estava a contar com fundos do PNUD para financiar a iniciativa; em Junho de 2006, ela havia submetido uma proposta de projecto à agência. O PNUD, entretanto, disse que não poderia financiar o projecto, pois já financiaria o MARP via governo, e não poderia oferecer fundos a uma esforço paralelo.²⁴ Apesar desta recusa, a FDC recebeu uma garantia de que teria um lugar (e fundos) no projecto governamental, e que seria 'a organização líder da sociedade civil'. Até a disponibilização dos fundos, porém, a FDC teria de operar utilizando os seus próprios recursos.²⁵

A escassez de recursos fez com que a Fundação parasse com a iniciativa sem atingir as suas metas iniciais: em Fevereiro de 2007, a sua unidade interna estava sem dinheiro, e o processo de mobilização foi interrompido. Aquilo que deveria ter sido um plataforma de engajamento da sociedade civil no MARP não passou de um 'alerta', que preparou o terreno para uma participação mais consciente dos grupos da sociedade civil no processo de auto-avaliação. No total, a FDC organizou 19 seminários (11 ao nível provincial, 7 ao nível distrital, e 1 ao nível do posto administrativo), trabalho que foi intensificado pelas actividades dos pontos focais provinciais e distritais.

O trabalho pára enquanto as estruturas oficiais são estabelecidas

No momento em que a Unidade da FDC interrompeu suas actividades, a Unidade Técnica do MARP oficial já deveria estar a funcionar, o que faria com que não houvesse qualquer interrupção nas actividades de mobilização. Entretanto, este não foi o caso, e a Unidade Técnica do MARP não se tornou totalmente operacional até Julho de 2007. Por cerca de cinco meses, não houve divulgação pública em relação ao MARP, as estruturas estabelecidas pela FDC não realizaram nenhuma actividade, e a Unidade Técnica não estava ainda pronta para iniciar o seu trabalho. Em verdade, para algumas pessoas envolvidas no processo, foi como se elas tivessem

sido desmobilizadas, e como se o MARP em Moçambique estivesse condenado ao fracasso.²⁶

O processo de mobilização reinicia

Em Julho de 2007, quando a Unidade Técnica do MARP finalmente iniciou as suas actividades, a sua liderança estava ciente das actividades até então realizadas pela FDC. Havia consciência de que a FDC tinha desenvolvido ferramentas, metodologias e procedimentos para envolver a sociedade civil no contexto do MARP. Neste cenário, tanto a FDC como a Unidade Técnica do MARP não estavam interessadas em desperdiçar o trabalho anterior; para além disso, ambas concordavam acerca da importância de se garantir um certo grau de continuidade entre o trabalho da FDC e o trabalho da Unidade Técnica. Depois de alguns encontros com representantes da FDC, foi acordado que o enfoque da FDC para as actividades de sensibilização e mobilização deveria, no geral, ser mantido. Onde fosse possível, os pontos focais (que foram renomeados para 'antenas') continuariam a ser representantes do G-20; houve mudanças pontuais em algumas províncias, onde outras organizações assumiram a liderança. Em relação ao papel da FDC, um Memorando de Entendimento foi assinado entre a Unidade e a Fundação, no qual a última concordou em continuar com a sua participação no processo por meio de seminário de capacitação, bem como oferecendo apoio às estruturas oficiais nos seus trabalhos, não trabalhando de maneira independente. Para o seu trabalho, a FDC receberia cerca de USD 40.000, que não compensaria a organização pelas suas actividades anteriores. Estas permaneceriam sem financiamento.²⁷

Parecia ser claro para todas as partes envolvidas que, apesar da importância do trabalho até então desenvolvido pela FDC, este havia sido curto e parcial, e verificava-se a necessidade de um processo de mobilização mais abrangente e completo antes de as instituições de investigação começarem o seu trabalho.²⁸ Além disso, a mobilização da FDC esteve restricta à sociedade civil, e não incluiu representantes do governo, partidos políticos, sector privado e outros actores sociais. Da mesma forma, alguns grupos sociais específicos (por exemplo, mulheres, jovens, jornalistas, entre outros) não haviam sido abrangidos.

24 Entrevista com Sérgio Muchanga, então Director-Executivo da agora extinta Unidade do MARP da FDC, 3 de Dezembro de 2008.

25 No acordo de financiamento entre o governo e o PNUD, uma 'organização líder da sociedade civil' é, de facto, mencionada de entre as partes responsáveis pela implementação do MARP no país; entretanto, a excepção desta referência, o acordo é silente em relação a como esta organização seria integrada nas estruturas oficiais e como as suas actividades seriam financiadas. Em Novembro de 2006, quando o acordo foi assinado entre o PNUD e o governo, a FDC estava ainda trabalhando sem financiamento externo.

26 Entrevista com Mohamad Yassine, antena provincial, Maputo, 9 de Dezembro 2008.

27 A proposta do projecto submetida pela FDC ao PNUD em Junho de 2006 tinha um orçamento estimado de USD 454.820, que deveria cobrir 11 meses de trabalho.

28 Samito Nuvunga, 'Quatro questões para a nossa sociedade civil', *Notícias*, 22 de Março de 2007, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/31531>, accedido Janeiro de 2009.

Inevitavelmente, parte do trabalho de mobilização acabaria sendo repetido pela Unidade do MARP, uma vez que esta sentiu a necessidade de informar a todos que a auto-avaliação tinha começado oficialmente, e que a participação da sociedade civil não seria mais mediada pelos mecanismos da FDC, mas que seria feita directamente por meio das estruturas oficiais. Nesta linha, houve outro encontro nacional em Maputo em 2007 (21–22 de Agosto), que foi organizado em parceria com o Electoral Institute for Southern Africa (EISA) e contou com a participação do Ministro da Planificação e Desenvolvimento, Aiuba Cuereneia, da Ministra da Justiça, Benvinda Levi, de Graça Machel, e de mais de uma centena de organizações.

Após o encontro nacional, a mobilização estendeu-se às províncias e distritos (de Setembro a Outubro de 2007). Os seminários provinciais foram organizados pelas antenas (representantes do G-20 e outros), que eram responsáveis pelo trabalho logístico e por mobilizar as organizações locais. No momento em que tudo estivesse organizado para o seminário provincial, um representante da Unidade Técnica (geralmente o oficial da sociedade civil ou alguém da FDC) e um membro ou dois do Fórum Nacional juntar-se-iam à antena provincial ou distrital. Ao nível do distrito²⁹ (a mobilização abrangeu, em média, três ou quatro distritos por província), os seminários foram organizados pela antena distrital mas contaram igualmente com a presença da antena provincial, e, ocasionalmente, do oficial da sociedade civil; em regra, nenhum membro do Fórum Nacional compareceu às reuniões.³⁰ No que diz respeito à língua usada para comunicação, os seminários provinciais foram todos realizados em Português, o que, em regra, foi adequado à sua audiência. Ao nível distrital, as antenas distritais foram responsáveis por traduzir as estruturas e orientações do MARP para as línguas locais. Todos os documentos do MARP foram produzidos somente em Português, devido principalmente a limitações financeiras.

A Unidade Técnica organizou igualmente encontros com grupos sociais específicos em muitas províncias. Mais de 250 jornalistas foram instruídos sobre o mecanismo e tiveram a oportunidade de manifestar suas preocupações em Nampula, Cabo Delgado, Niassa (Norte de Moçambique), Sofala, Zambézia e Tete (Centro de Moçambique) de Dezembro de 2007 à Janeiro de 2008. Em todos os encontros, um membro da Unidade Técnica juntou-se ao secretário provincial do Sindicato Nacional dos Jornalistas. Também em Dezembro de 2007, grupos de mulheres tiveram um encontro em Maputo (com mais de um centena de participantes), assim como o tiveram os membros do Conselho Municipal de Maputo (cujo presidente, Eneas Comiche, era um membro

do Fórum Nacional). Encontros em universidades foram também organizados, todos com boa participação.

Actividades de pesquisa

Anteriormente ao lançamento das actividades de mobilização (Abril de 2007), a Unidade Técnica e o Fórum Nacional estiveram envolvidos na selecção das instituições que realizariam a investigação, obteriam a informação e produziram os relatórios de auto-avaliação para as quatro áreas temáticas, bem como o programa nacional de acção. No entanto, após a selecção das instituições, as actividades de investigação não puderam começar imediatamente, uma vez que uma metodologia de pesquisa comum tinha de ser escolhida. Esta escolha foi um longo processo. Os termos de referência para as instituições de investigação eram um tanto vagos, e não houve acordo sobre a metodologia. Nos termos do acordo com o PNUD, a investigação não deveria levar mais de quatro meses para ser finalizada e não deveria custar mais de USD 150.000, e todos os candidatos tinham de produzir suas propostas de acordo com este orçamento e calendário.

De entre as propostas técnicas apresentadas pelas instituições, nenhuma mencionou a necessidade de um inquérito nacional aos agregados familiares. Todos escolheram um caminho menos complicado em termos metodológicos, combinando uma abrangente pesquisa secundária (pesquisa de literatura e de documentos relacionados aos assuntos), entrevistas com importantes actores sociais e discussões em grupos focais.³¹ De acordo com as nossas entrevistas, a razão para a escolha de uma metodologia mais simples foi clara: não havia nem tempo nem recursos para realizar qualquer tipo de inquérito nacional. Muitos encontros foram necessários para resolver a questão (em um momento, uma das instituições, a Austral-COWI, abandonou o processo por desentendimentos metodológicos, retornando mais tarde).

O Fórum Nacional, entretanto, foi peremptório acerca da importância do inquérito para garantir a inclusividade e a participação.³² O seu presidente, Lourenço do Rosário, argumentava que: 'o inquérito aos agregados familiares é fundamental pois somente assim se pode garantir a informação quantitativa que nos permitirá comparar os dados com a informação qualitativa que será gerada por outros

29 Moçambique tem 128 distritos.

30 Entrevista com Adelaide Liquidão, então Oficial da Sociedade Civil, Unidade Técnica do MARP, 17 Novembro de 2008.

31 Acta da Terceira Reunião Ordinária do Fórum Nacional do MARP, 17 de Agosto de 2007, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo.

32 Para constar, é importante mencionar que a metodologia adoptada para a produção da *Agenda 2025* envolveu somente revisão bibliográfica e seminários de consulta. Ver Comité de Conselheiros, *Agenda 2025, Visão e estratégias da Nação*, 2003, disponível em http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/documento/Agenda2025.ptg.pdf, acedido Janeiro 2008.

métodos'.³³ Depois de alguns meses, houve finalmente acordo, e o inquérito seria realizado.³⁴ Porém, nem todas as instituições iriam conduzir o seu próprio inquérito: decidiu-se que uma delas, o CEEI-ISRI, seria responsável por um único inquérito com todas as áreas temáticas, e que todos as três instituições contribuiriam com questões específicas. Para que o inquérito fosse possível, o CEEI-ISRI receberia a maior parte dos recursos, e as outras instituições cederiam um quinto do seu orçamento ao CEEI-ISRI (USD 30.000). O inquérito foi realizado com a ajuda do Instituto Nacional de Estatística – INE. O INE desenhou a amostra, e seus técnicos estiveram também envolvidos na administração do questionário, em parceria com os membros do CEEI-ISRI.

Talvez inevitavelmente, houve um certo grau de sobreposição entre a mobilização e o processo de investigação. Aquando do início das actividades de investigação, em Setembro de 2007, o processo estava atrasado, pelo menos de acordo com o calendário estabelecido no acordo com o PNUD. Nos termos do acordo, a sociedade civil deveria ser mobilizada nos primeiros seis meses de 2007, e a mobilização deveria estar finalizada antes do período em que as instituições de investigação começariam a preparar os seus relatórios. As instituições de investigação deveriam, então, seguir os passos da Unidade Técnica nas províncias e distritos para a recolha de informação e percepções. Não obstante o calendário, a mobilização durou até Janeiro de 2008, quando as instituições de investigação tinham já começado (Setembro-Outubro 2007) e finalizado as suas principais actividades (as primeiras versões foram entregues ao Fórum Nacional para comentários em Janeiro de 2008).

Assim, os grupos de investigadores foram ao terreno em Outubro de 2007, apenas três meses antes do prazo final estabelecido no acordo com o PNUD, segundo o qual as primeiras versões dos relatórios de auto-avaliação deveriam ser entregues em Janeiro de 2008. As instituições tiveram de correr às províncias e distritos para começar a recolher informação primária. Esta investigação deveria beneficiar do processo de mobilização iniciado pela FDC mais de um ano antes; no entanto, é evidente que houve pouca continuidade. Mesmo se os pontos focais/antenas provinciais e distritais estavam ainda mobilizados (e, em muitos casos, ansiosos por contribuir), poucos deles foram contactados pelos investigadores. Limitações de tempo e problemas de coordenação fizeram com que cada instituição de investigação trabalhasse nos termos do seu calendário e organização, com pouca informação sobre o trabalho dos seus parceiros e sobre a memória institucional do processo. Em Maputo, a

antena provincial destacou que nem ele nem seus colegas ao nível distrital foram contactados pelos investigadores.³⁵ Ocasionalmente, os grupos de investigadores das diferentes instituições encontravam-se na província ou distrito, mas tal ocorria por acaso.

Parte do processo de mobilização foi, portanto, mal utilizado. Tendo em vista que muitos participantes e organizações não se sentiam confortáveis ou não eram capazes de apresentar manifestações escritas, elas poderiam somente contribuir em grupos focais de discussão, seminários e entrevistas. Assim, muitas das pessoas que haviam sido mobilizadas e aguardavam para colaborar não foram contactadas novamente, especialmente ao nível distrital.

A produção do relatório de auto-avaliação

Em Janeiro de 2008, as primeiras versões dos relatórios foram entregues à Unidade Técnica e ao Fórum Nacional. Apesar de alguns atrasos no processo e do ambicioso projecto de investigação, as instituições de investigação conseguiram finalizar suas primeiras versões em quatro meses (Setembro 2007/Janeiro 2008). As versões foram então discutidas e comentadas, essencialmente pelos membros dos quatro sub-comités do Fórum Nacional. De acordo com os entrevistados, nem a Unidade Técnica nem os demais membros do Fórum fizeram contribuições substantivas aos documentos. Os relatórios foram então enviados de volta às instituições de investigação para a sua análise final. Os documentos deveriam estar prontos em meados de Fevereiro de 2008, quando o processo de validação deveria começar.

Os seminários de validação eram uma parte essencial do processo. Eles eram a oportunidade para aqueles que haviam participado no MARP avaliar se o relatório final fazia justiça às suas contribuições. De 11 a 22 de Fevereiro de 2008, os relatórios foram à discussão nas províncias. Grupo compostos de um membro do Fórum Nacional, um membro da Unidade Técnica, e um membro de cada um das três instituições de investigação foram enviados às capitais provinciais para discutir e validar os resultados preliminares da auto-avaliação.

Não se pode dizer que os seminários de validação estiveram à altura da inclusividade do processo até então, muito menos que eles validaram os resultados dos relatórios. Primeiro, para o seminários discutirem e validarem os resultados adequadamente, o processo deveria ter chegado aos distritos, ou, pelo menos, incluído vários representantes dos distritos. Mas as pessoas vivendo nos distritos foram excluídas desta

33 Acta da Terceira Reunião Ordinária do Fórum Nacional do MARP, 17 de Agosto de 2007, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo.

34 Ata da Terceira Reunião Ordinária do Fórum Nacional do MARP, 17 de Agosto de 2007, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo.

35 Entrevista com Mohamad Yassine, antenna provincial, Maputo, 9 de Dezembro de 2008.

fase do processo, e elas sentiram-se excluídas.³⁶ Das centenas de pessoas que haviam sido envolvidas nas primeiras fases do MARP (primeiro, com a ‘chamada’ e sensibilização da FDC, depois com os seminários de mobilização da Unidade Técnica, e finalmente, com o processo de recolha de dados das instituições de investigação), não mais de 150 pessoas por província discutiram os resultados finais daquilo que era suposto ser uma ‘auto-avaliação ampla, inclusiva e participativa’. Ainda, e mais importante, os resultados e recomendações que foram apresentados e discutidos eram uma versão muito simplificada do relatório. Na prática, aos participantes foi mostrada uma apresentação powerpoint, cujos slides foram distribuídos antecipadamente às antenas, ao invés da versão integral do relatório de auto-avaliação. A maior parte do relatório de auto-avaliação não foi discutida, e versões integrais dos relatórios foram disponibilizadas para poucas pessoas alguns dias antes dos seminários (a maioria das antenas não recebeu uma cópia do relatório de auto-avaliação). Os poucos que receberam os relatórios tinham, então, a tarefa monumental de ler e criticar quase mil páginas em menos de uma semana.

Foi neste momento crítico do MARP que algumas organizações da sociedade civil ficaram alarmadas com o ritmo e problemas do processo. Estas sentiram que a versão final do relatório de auto-avaliação estava sendo aprovada apressadamente, sem que fosse dada a devida atenção às vozes críticas.³⁷ Se as instituições de investigação já tinham reclamado da falta de tempo para trabalhar nos relatórios de auto-avaliação, as organizações da sociedade civil também não estavam a beneficiar de tempo suficiente para manifestarem as suas críticas, ainda que houvessem lido rapidamente os relatórios e notado que estes estavam claramente incompletos em muitas áreas. Num processo marcado por atrasos, o Fórum Nacional decidiu acelerar o ritmo exactamente num dos momentos mais críticos. Como Sérgio Muchanga, então líder da Unidade do MARP da FDC, afirmou: ‘parecia que uma maior prioridade estava a ser dada para os prazos em relação à participação da sociedade civil e qualidade da auto-avaliação (...) o processo não estava

a respeitar a realidade no terreno, mas estava a funcionar de acordo com compromissos com prazos abstractos’.³⁸

Finalização do relatório e submissão ao Secretariado do MARP

A versão do relatório de auto-avaliação que foi discutida nos seminários de validação era um documento com várias lacunas. Havia inconsistências em alguns argumentos e várias questões não tinham sido discutidas adequadamente. O Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) publicou um documento criticando o capítulo sobre democracia e governação política, destacando que ele não tinha sido escrito com cuidado, com afirmações confusas, e que havia muitos assuntos que mereciam mais atenção.³⁹

O documento do IESE foi publicado em Junho de 2008 e teve como base a versão do relatório de Fevereiro de 2008. Entretanto (Março 2008), as instituições de investigação trabalhavam no documento com base nas discussões ocorridas ao nível provincial. Quando o fórum nacional encontrou-se para discutir a versão do relatório, em Março de 2008, ele considerou que o documento ainda precisava de ser melhorado. Nessa altura, um Grupo de Revisão e Redacção, o qual era formado por membros do Fórum Nacional, foi organizado para analisar e melhorar a versão nas áreas temáticas. O grupo de revisão também trabalhou no Programa Nacional de Acção.⁴⁰

Antes da finalização do trabalho do grupo de revisão, contudo, a auto-avaliação tinha de ser enviada ao Secretariado Continental do MARP em Midrand, uma vez que a Missão de Revisão de País deveria chegar em Moçambique em breve (Maio 2008). Tendo em vista os atrasos na visita da Missão de Revisão de País, uma versão editada da auto-avaliação, aprimorada pelo grupo de revisão, foi enviada ao Secretariado Continental do MARP em Abril de 2008. O Programa Nacional de Acção foi entregue mais tarde, em Agosto de 2008.

A versão final do relatório de auto-avaliação foi disponibilizada ao público somente depois da chegada em Moçambique da Missão de Revisão de País em Fevereiro de 2009. E a decisão de divulgar a auto-avaliação foi tomada como consequência da pressão da Missão, uma vez que o Ponto Focal Nacional

36 Esta opinião é partilhada por todas as antenas provinciais e distritais com quem conversamos sobre o assunto.

37 No terceiro Simpósio Anual do EISA, que foi organizado em Maputo no período 21–22 de Outubro de 2008 e discutiu o MARP, o presidente do Fórum Nacional de Moçambique, Lourenço do Rosário, foi questionado sobre este aspecto, ao qual ele respondeu que algumas das vozes críticas que apareceram mais tarde no processo (nomeadamente, o Centro de Integridade Pública) tinha sido convidadas a participar no início do processo e não demonstraram qualquer compromisso com o MARP. Em resumo, Lourenço do Rosário argumentou que os críticos haviam perdido o prazo para se manifestarem. Esta resposta não respondeu à crítica, que estava relacionada com questões de fundo. E, em termos de método, se a Unidade Técnica e o Fórum Nacional sabiam que importantes actores sociais não estavam a participar dos debates, era a sua responsabilidade insistir na sua participação em todas as fases do processo, ao invés de simplesmente argumentar que um convite já havia sido enviado às organizações.

38 Entrevista com Sérgio Muchanga, então Director-Executivo da ora extinta Unidade do MARP da FDC, 3 de Dezembro de 2008.

39 Brito, Luís de, Sérgio Chichava e Jonas Pohlmann, ‘Algumas considerações críticas sobre o relatório de auto-avaliação de Moçambique na área de “Democracia e Governação Política”’, *Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)*, disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf, acedido Janeiro de 2009.

40 Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010, p. 20.

pensava que a publicidade não era necessária.⁴¹ A versão final do relatório estava melhor escrita e era mais consistente e coerente se comparada com a primeira versão. O documento destaca e discute assuntos importantes e não se afasta de tópicos politicamente sensíveis. O documento é, igualmente, mais claro nos conceitos. Não obstante, a versão final apresentava ainda lacunas importantes, e muitas contradições, especialmente em assuntos de governação, as quais foram depois endereçadas pelo Relatório de Revisão do País (RRP).

O Programa Nacional de Acção do MARP

A versão preliminar do Programa Nacional de Acção, que fazia parte do relatório de auto-avaliação, deveria operacionalizar as recomendações avançadas nos quatro pilares da auto-avaliação. Um programa de acção bem pensado e viável foi requisitado às instituições de investigação. De acordo com os nossos entrevistados na Unidade Técnica, ficou claro a todos que o programa de acção era uma parte importante da auto-avaliação, e que a produção do programa deveria ser integrada nas actividades de investigação. Porém, tendo em vista a rapidez com que a investigação foi realizada, o programa de acção apresentado em Fevereiro de 2008 era pouco mais que um apêndice às diferentes partes do relatório de auto-avaliação. Posteriormente, na versão enviada em Agosto de 2008, o documento foi aprimorado, mas ainda havia várias lacunas.

A Missão de Revisão de País e seu relatório

Missão de Revisão de País

Moçambique finalizou a primeira versão do sua auto-avaliação antes dos seminários de validação em Fevereiro 2008. Embora a auto-avaliação estivesse ainda a ser melhorada, o país estava pronto para receber a Missão de Revisão de País (MRP), que havia agendado a sua visita para Maio 2008. A visita foi posteriormente reagendada para Julho-Agosto 2008, e, tendo em vista as mudanças no Painel de Personalidades Eminentes ao nível continental, foi postergada para 2009. Os atrasos foram duramente criticados pelo Fórum Nacional e por representantes da sociedade civil, que queriam avançar com o processo.⁴²

Finalmente, a Missão chegou ao país em Fevereiro de 2009. A cerimónia oficial de lançamento da Missão de Revisão do País foi aberta pelo Presidente da República Armando Guebuza, que elogiou o processo e sua importância para Moçambique. Guebuza destacou que o MARP estava em consonância com os ideais de Eduardo Mondlane, o primeiro presidente da Frelimo, o partido no poder desde a independência de Portugal. De acordo com Guebuza, o MARP, assim como os ideais de Mondlane, sublinham a importância da aceitação de críticas e da promoção de uma cultura de auto-crítica.

A MRP foi liderada pelo Embaixador Bethuel Kiplagat, e ficou no país entre 6 de Fevereiro e 3 de Março de 2009. A missão era composta por 18 profissionais africanos das diversas áreas avaliadas pelo MARP.

A MRP organizou encontros com representantes do governo, políticos, membros do parlamento, organizações da sociedade civil, parceiros internacionais de desenvolvimento e outros actores sociais. De acordo com o Fórum Nacional, a Missão de Revisão de País visitou cinco províncias nas três principais regiões de Moçambique (Sul, Centro e Norte), e promoveu seminários que contaram com a participação de cerca de 1.000 pessoas. A MRP foi acompanhada por representantes do Fórum Nacional, antenas provinciais (que abriram os seminários), e um representante do Ponto Focal (MPD). Para além dos seminários, a MRP teve a oportunidade de ver in loco as diferentes realidades de Moçambique.⁴³

As organizações da sociedade civil reuniram-se com a MRP em diferentes ocasiões, e tiveram a oportunidade de apresentar informação adicional aos seus membros, assim como manifestarem as suas críticas. Em paralelo às actividades da MRP, a sociedade civil organizou um seminário para discutir e avaliar o processo, bem como consolidar a posição da sociedade civil em relação ao MARP em Moçambique. Depois do seminário, oito organizações publicaram um comunicado de imprensa destacando a sua participação no processo, bem como as suas preocupações.⁴⁴ O comunicado de imprensa foi, depois, entregue à MRP e publicado em vários jornais.

De entre as preocupações mencionadas no comunicado de imprensa, estavam: a) interrupção repetida do processo, que tornou difícil sustentar a mobilização da sociedade civil e a velocidade do processo; b) A falta de conhecimento sobre o MARP por parte dos membros do Fórum Nacional; c) A

41 Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010, p. 21.

42 Lourenço do Rosário, *Discurso de Abertura*, Cerimónia de Lançamento da Missão de Revisão do País para Moçambique, 9 de Fevereiro de 2009.

43 Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010.

44 Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia (AMODE); Centro de Integridade Pública (CIP); Coligação para a Justiça Económica (CJE); Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC); Fórum Mulher; G-20; MISA-Moçambique; MS Moçambicana.

limitada interacção dos membros da Unidade Técnica com a sociedade civil; d) A limitada abrangência das actividades de sensibilização; e) As dificuldades de se ter acesso à informação relacionada ao MARP; f) Dúvidas acerca da qualidade do processo de investigação. O comunicado de imprensa solicitava que a versão final do relatório de auto-avaliação fosse tornada pública, assim como a organização de mais debates acerca do Programa Nacional de Acção, que foi considerado vago. O comunicado de imprensa afirmava ainda que a sociedade civil queria um papel mais institucionalizado no MARP ao nível da Unidade Técnica.

O Fórum Nacional foi rápido em responder às críticas levantadas pela sociedade civil. Num artigo publicado no jornal Notícias, o Fórum destacou que o CIP e a FDC, que estavam de entre as organizações signatárias do comunicado de imprensa, não tinham legitimidade para criticar o processo, uma vez que eles tinham sido parte dele. Além disso, o artigo negava a acusação de secretismo, uma vez que o processo envolveu diversas actividades de divulgação. O Fórum Nacional aceitou que o processo fora marcado por várias interrupções, mas culpou o processo eleitoral que ocorreu durante o MARP (eleições municipais, em 2008); o Fórum também aceitou a crítica de falta de conhecimento por parte de alguns membros do Fórum, mas sublinhou o seu compromisso com o MARP. Finalmente, o Fórum destacou que os problemas identificados eram da responsabilidade de todos os actores do processo, incluindo a sociedade civil, e que a falta de informação deveria ser interpretada como auto-exclusão.⁴⁵

A MRP deixou o país em Março para preparar o Relatório de Revisão do País (RRP) e acréscimos ao Programa Nacional de Acção (PNA). O RRP foi finalizado e enviado ao governo para comentários em Maio de 2009. Finalmente, o RRP e o PNA foram apresentados pelo Embaixador Kiplagat aos membros do Fórum do MARP em Sirte, Líbia, em 30 de Junho de 2009.⁴⁶

Sumário do Relatório de Revisão do País e do Programa Nacional de Acção

Em comparação com o relatório de auto-avaliação de Moçambique, com cerca de 700 páginas, o Relatório de Revisão do País é um documento mais conciso, com metade do número de páginas, cerca de 350. Este último oferece ainda uma análise mais acurada, consistente e coerente das conquistas e dificuldades de Moçambique que o RAAP. Assuntos que haviam recebido menção mas haviam sido discutidos de maneira confusa nas primeiras versões da auto-

45 'ESCLARECIMENTO – Posição da Sociedade Civil sobre o MARP em Moçambique', *Notícias*, 26 de Fevereiro de 2009.

46 Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010, p. 24

avaliação foram abertamente analisados,⁴⁷ e as necessárias implicações/recomendações claramente deles extraídas. Em verdade, o RRP oferece uma síntese abrangente e útil dos principais desafios de Moçambique para manter o seu processo de desenvolvimento democrático. O PNA, por sua vez, é também um documento consistente, com uma clara matriz de acções, actividades e indicadores a serem implementados.

De facto, seria justo dizer que, não obstante os vários problemas ao longo do processo, os produtos finais do MARP em Moçambique, o Relatório de Revisão de País e o Programa Nacional de Acção, podem servir com ferramentas úteis ao governo, sociedade civil e sector privado; o relatório oferece uma crítica honesta e franca dos problemas que afligem o país, ao passo que o PNA oferece ao governo e outros actores sociais um guião para lidar com estes problemas.

Revisão pelo Fórum do MARP

Moçambique foi avaliado pelos seus pares em Sirte, Líbia, no 11º Fórum dos Chefes de Estado e Governo dos países participantes do MARP, em 30 de Junho de 2009. O evento teve a participação dos chefes de Estado e Governo da África do Sul, Argélia, Benin, República Democrática do Congo, Gana, Quênia, Uganda, São Tomé e Príncipe, Mali, Lesoto e Moçambique, assim como de representantes do Painel de Personalidades Eminentíssimas do MARP: Graça Machel, Embaixador Bethuel Kiplagat, Dorothy Njeuma, Domitila Mukantanzwa e Professor Mahammed Séghir Babès.

O RRP de Moçambique foi apresentado pelo Embaixador Bethuel Kiplagat, que, de acordo com o MPD (as discussões do Fórum do MARP são fechadas e não há relatórios formais ou informais sobre as suas actividades) sublinhou os seguintes assuntos: a) 490 anos de colonização portuguesa em Moçambique; b) a independência de Moçambique em 1975, e os dezesseis anos de conflito armado que se seguiram; c) o culminar do processo de paz em 1992 e o processo democrático; d) a alta dependência de Moçambique em relação à ajuda-externa; e) a predominância do partido Frelimo nas instituições públicas e a corrupção.⁴⁸

Após a apresentação do Embaixador Kiplagat, o presidente Guebuza teve a oportunidade de comentar o relatório e

47 Brito, Luís de, Sérgio Chichava e Jonas Pohmann, 'Algumas considerações críticas sobre o relatório de auto-avaliação de Moçambique na área de "Democracia e Governação Política"', Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf, acedido Janeiro 2009.

48 Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), *Informe ao Conselho de Ministros sobre o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)*, Março–Novembro 2009, Novembro 2009.

a apresentação. Novamente de acordo com o MPD, o presidente Guebuza manifestou-se sobre: a) a luta de libertação e o estabelecimento da Frelimo; b) o facto de que a guerra de desestabilização organizada fora do país, que devastou Moçambique por dezesseis anos, não foi uma guerra civil, mas foi liderada por países estrangeiros na região que eram contra a independência de Moçambique, nomeadamente a Rodésia e a África do Sul do apartheid; c) criticou a percepção avançada no relatório acerca do uso da terra e de como investidores obtêm o direito de uso da terra, sublinhando que é no interesse do Estado manter a terra como propriedade do Estado, mas que os cidadãos são livres para usá-la (usufruto).⁴⁹

De acordo com o MPD, não houve muita discussão do relatório pelos pares de Moçambique, e, no final do debate, o presidente do Fórum do MARP avançou as seguintes conclusões: a) que a história de Moçambique deve ser levada em consideração, e que o MARP não deve prescrever nada para Moçambique; b) o impacto dos mega-projectos no país deve ser melhorado; c) é importante que todos os partidos políticos sejam tratados de maneira justa.⁵⁰

Um comunicado de imprensa divulgado ao final do encontro no qual Moçambique foi avaliado pelos seus pares destacou que '(...) o Fórum parabeniza Moçambique pela qualidade de seu relatório e urge o governo a tomar medidas para aprimorar as relações entre a FRELIMO e a RENAMO a fim de garantir a paz e estabilidade no país. O Fórum percebeu que há espaço para melhorias no sistema de uso da terra em Moçambique mas acautelou o PAINEL contra a prescrição de escolhas para o país neste tópico tão sensível'.⁵¹

O MARP em Moçambique desde a finalização do processo de revisão

Após a revisão do Fórum do MARP, era responsabilidade do governo garantir o seguimento do processo. Para isso, o RRP e o PNA deveriam ser traduzidos do inglês para o português, e divulgação aos actores sociais do país. No período, o país organizou eleições gerais e provinciais em 2009, e havia pouco espaço para actividades relacionadas com o MARP. As principais actividades relacionadas com o MARP, realizadas em 2009, consistiram na publicação de um sumário executivo do Relatório de Revisão de País nos principais jornais de Moçambique e na organização de discussões sobre o processo tanto na rádio quanto na televisão.

49 Ibid.

50 Ibid.

51 *Communiqué publicado ao final da Décima-Primeira Cimeira de Chefes de Estado e Governo Participando no Mecanismo Africano de Revisão de Pares (Fórum do MARP)*, 30 de Junho de 2009, Sirte, Líbia.

Em 2009, o presidente Guebuza foi reeleito para um segundo mandato de cinco anos, e, em Janeiro de 2010, o Fórum Nacional apresentou um relatório com um sumário da implementação do MARP em Moçambique no período 2006–2009.⁵² Na apresentação do sumário, o presidente do Fórum Nacional mencionou que a Unidade Técnica estava trabalhando na direcção de aprimorar o Programa Nacional de Acção, e que o lançamento oficial do relatório de revisão do país deveria acontecer em Fevereiro de 2010, quase de acordo com o calendário proposto pelo MARP, que recomenda que o relatório de revisão do país para qualquer país deve ser publicado dentro do prazo de seis meses após a sua aprovação pelo Fórum do MARP.

Contudo, os documentos não foram publicados dentro no prazo esperado; em verdade, o relatório e o PNA somente foram publicados em Maio de 2011. Entretanto, as estruturas nacionais do MARP mudaram. A Unidade Técnica, que era um órgão autónomo vinculado ao Fórum Nacional e responsável por apoiar o Fórum Nacional, foi substituída por um Secretariado Nacional, que está dentro do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e é liderado por um funcionário do Estado. O Fórum Nacional foi reduzido, e tem agora somente 36 membros (contra os anteriores 57 membros).

O novo Fórum Nacional é responsável pela monitoria e avaliação da implementação do Programa Nacional de Acção e pela divulgação de informação sobre o processo. Assim como em sua composição anterior, o actual Fórum Nacional tem membros da sociedade civil (quatorze membros), governadores provinciais (três), deputados (cinco), conselheiros da Agenda 2025 (oito), reitores e vice-reitores de universidades (dois), o presidente do INE, o presidente do Banco de Moçambique, o presidente do Conselho Nacional da Juventude, e uma ex-deputada (Maria Virgínia Videira). Em verdade, a nova composição consiste quase que totalmente em membros seleccionados da composição antiga (os poucos novos membros do Fórum lá estão em razão das mudanças no Parlamento e nos governos provinciais).

O novo Secretariado é responsável por apoiar o Fórum Nacional na monitoria da implementação do Programa de Acção. Para além de um director, o Secretariado manteve dois membros da Unidade Técnica, os quais estão sendo pagos por meio de um novo acordo com o PNUD.

52 Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010.

A implementação do Programa Nacional de Acção

Em relação à implementação do PNA do MARP, passados dois anos desde que o RRP foi adoptado pelo Fórum do MARP, ainda não está claro o que se atingiu. O governo afirma que integrou o Programa Nacional de Acção no Plano Quinquenal do Governo (2010–2014) e na nova estratégia para a redução da pobreza do país, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) (2011–2014). No entanto, enquanto os principais tópicos destacados no Programa Nacional de Acção foram incluídos naqueles instrumentos de planificação, há lacunas substanciais entre eles. Na verdade, o Programa Nacional de Acção é mais amplo que o PARP e o Programa Quinquenal e envolve actividades que deverão ser integradas nos planos sectorais, assim como outras que deverão ser implementadas por outros actores, como a Assembleia da República e organizações da sociedade civil.

A consistência e inclusão do Programa Nacional de Acção nos processos de planificação governamentais deverão ser cuidadosamente consideradas. O governo produz políticas e estratégias com regularidade, e todos os ministérios e instituições governamentais deveriam considerar o Programa Nacional de Acção nos seus processos decisórios e de planificação.

Finalmente, o atraso na publicação do Programa Nacional de Acção teve um impacto negativo no início de qualquer actividade relacionada à sua implementação.⁵³ Sem o documento publicado, não houve a sua divulgação, e é difícil imaginar como outros actores sociais que deveriam estar envolvidos na implementação do Programa Nacional de Acção poderiam, neste contexto, começar a pensar acerca de formas para transformar as recomendações em actividades concretas.

O actual estágio das actividades do MARP em Moçambique

Como discutido, as novas estruturas nacionais do MARP, o Fórum Nacional restruturado e o Secretariado Nacional, foram lançados em meados de 2010. Entretanto, o seu principal instrumento de trabalho, o Programa Nacional de Acção, não foi lançado e disseminado até o final de 2011,

quando, juntamente com o Relatório de Revisão de País de Moçambique, foi oficialmente lançado pelo Presidente Guebuza e pelo Professor Amos Sawyer (que substituiu o Embaixador Kiplagat como responsável por Moçambique junto ao Painel de Personalidades Eminentemente do MARP). Espera-se que a divulgação irá finalmente iniciar-se a partir de Junho de 2011, mas, até Maio de 2011, nenhuma estratégia de comunicação ou de monitoria e avaliação havia sido divulgada.

Finalmente, não obstante o lançamento do RRP e o Programa Nacional de Acção, faltam ainda diversos elementos para a próxima fase do processo. Em primeiro lugar, não está claro quem irá financiar o MARP de agora em diante. Doadores financiaram o processo até agora, mas não está claro se estão dispostos a financiar a implementação do Programa Nacional de Acção e as estruturas nacionais. Também, não houve nenhuma discussão pública nem qualquer documento publicado sobre a estratégia de monitoria e avaliação da implementação do Programa de Acção, a qual é necessária para a fiscalização da sua implementação pelo Fórum Nacional.

⁵³ Parece que o atraso na publicação do relatório foi causado por dificuldades na tradução do documento. Inicialmente, acordou-se que a tradução do Relatório de País e Plano de Acção e os respectivos custos seriam suportados pelo Secretariado Continental-União Africana. Entretanto, os documentos foram publicados em Inglês e Francês, mas não em Português, e houve uma longa disputa sobre o assunto. Finalmente, decidiu-se que o governo moçambicano iria suportar os custos, e a tradução foi finalizada no final de 2010. Após a finalização da tradução, contudo, não parecia haver qualquer razão para um período tão longo até a publicação dos documentos.

Avaliação crítica do MARP em Moçambique

Estruturas básicas

O Ministério da Planificação e Desenvolvimento (Ponto Focal Nacional do MARP)

O Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) teve um papel central no início da auto-avaliação, sendo responsável por estabelecer as principais estruturas do MARP. Ao longo do processo, este trabalhou juntamente com o Fórum Nacional e Unidade Técnica/Secretariado, sendo ainda responsável por produzir os orçamentos para as diferentes fases do MARP, trabalhando em parceria com o PNUD e outros parceiros de desenvolvimento. Finalmente, na actual fase do processo, o Secretariado Nacional está vinculado ao MPD.

No geral, o MPD teve um papel positivo no processo, pelo menos na suas primeiras cinco fases (até a revisão de pares em Sirte). Actualmente, o Secretariado está ligado ao Ministério, e seu director é um funcionário público do Ministério. Tal situação pode comprometer a independência e imparcialidade do MARP, deixando espaço para interferência indevida nas actividades do Secretariado e, conseqüentemente, nas actividades do Fórum Nacional, que deveria manter sua independência em relação ao governo para melhor realizar as suas funções de fiscalização.

O Fórum Nacional do MARP (A Estrutura Nacional de Governação de Moçambique)

O Fórum Nacional do MARP, tanto no seu formato actual como no anterior, tem sido considerado como uma instituição credível e representativa na sua composição, e poucas críticas foram feitas em relação aos critérios usados

na selecção de seus membros.⁵⁴ No entanto, teria sido melhor se o MPD tivesse tornado públicos os critérios usados na selecção dos membros do Fórum e os discutido com uma audiência mais vasta antes de tomar a decisão final; se tal tivesse sido feito, o Fórum teria enviado desde logo a mensagem certa em relação ao carácter verdadeiramente nacional (e não governamental) e participativo do processo. Mais importante, ele teria mostrado a todos os actores sociais a abertura do processo e a disposição do governo em ser avaliado pelos seus cidadãos.

Em termos processuais, o Fórum Nacional do MARP assumiu o processo onde o MPD o havia deixado, uma vez que cabia ao Fórum a monitoria e controlo da implementação do processo de auto-avaliação. Havia grandes expectativas acerca do trabalho do Fórum, mas este nem sempre esteve à altura das expectativas.

Primeiro, os membros, com importantes excepções, pareciam não estar comprometidos com o processo. Por exemplo, de 2006 ao final de 2009, o Fórum encontrou-se em plenário ao menos nove vezes (seis reuniões ordinárias e três extraordinárias), mas a participação foi bastante precária. Dos 57 membros (um dos membros do Fórum faleceu e não foi substituído), pelo menos três membros nunca compareceram às reuniões. A segunda reunião contou com 33 membros, a terceira, com 26 membros e a quarta, com 37 membros - uma média de participação de somente

⁵⁴ De entre as críticas, alguns jornalistas questionaram o facto de quase todos os membros do Fórum viverem em Maputo, a capital de Moçambique. Na verdade, se compararmos as estruturas do MARP com as estruturas da Agenda 2025, a Agenda 2025 foi mais sensível a questões geográficas, e tinha um Conselho Nacional, o qual era composto de cidadãos de todas as províncias (num total de 36). Para detalhes, ver Comunicação Social, MARP, 'Seminários Provinciais de Divulgação do MARP aos Jornalistas', documento obtido junto à Unidade Técnica.

55%. Alguns dos membros ofereceram uma justificação para a sua ausência, mas a maioria simplesmente faltou aos encontros.⁵⁵

Além disso, muitas das pessoas entrevistadas para este relatório tinham a impressão de que apenas poucos membros do Fórum sabiam do que se tratava o MARP, e muito poucos tinham consciência da sua agenda. Para um dos participantes, 'os membros do Fórum Nacional não sabiam acerca do que eles estariam a falar nos seminários provinciais (...), eles não estavam informados adequadamente sobre o seu papel no processo'. Actas dos encontros do Fórum indicam que alguns membros reclamaram da falta de comprometimento de seus pares nas discussões sobre os relatórios de auto-avaliação.⁵⁶

Ao longo do processo, esperava-se que o Fórum Nacional oferecesse orientação e liderança para todos os envolvidos nas suas actividades. No entanto, ambos estiveram em falta. Com a excepção do presidente e poucos outros, a maioria dos membros do Fórum não veio a público (ou o fez raramente) para divulgar a mensagem do MARP.

Os poucos membros do Fórum que discutiram o MARP nos meios de comunicação social o fizeram geralmente antes ou depois dos momentos cruciais do processo. Contudo, estas manifestações foram intermitentes e pareceram insuficientes para manter o ímpeto do processo. Muitos participantes entrevistados para este relatório, de activistas da sociedade civil a investigadores e representantes do governo, reclamaram que o processo carecia de liderança e orientação. Decisões importantes foram tomadas com o processo em andamento (como os métodos de pesquisa que as instituições de investigação deveriam usar, ou estratégias de divulgação), e os membros do Fórum sabiam muito pouco sobre uma iniciativa que dependia de sua orientação. Quando questionados no sentido de descreverem quão aprofundados eram os debates na plenária do Fórum, um de seus membros disse o seguinte: 'os documentos estavam sempre atrasados; havia pouco tempo; não havia o aprofundamento de assuntos-chave.' Nisto, a experiência de Moçambique foi semelhante a outros países.

A Unidade Técnica Nacional do MARP

A Unidade Técnica tinha um papel-chave na implementação do MARP, desde a mobilização da sociedade civil até a

garantia de que o Fórum Nacional teria as condições para desempenhar as suas actividades adequadamente. No entanto, diversos entrevistados reclamaram que a Unidade Técnica, por vezes, carecia de capacidade para manter a sua constante interacção com as organizações da sociedade civil e as instituições de investigação. Das antenas aos activistas da sociedade civil entrevistados, houve repetidas críticas aos métodos adoptados pela Unidade para lidar com as organizações da sociedade civil. Normalmente, as críticas estavam relacionadas à falta de confiança (e empatia) demonstrada por alguns membros da Unidade em relação aos activistas e organizações da sociedade civil.

Para além disso, a Unidade enfrentou outros dois problemas inter-relacionados: a) a falta de treinamento de seus funcionários acerca do processo do MARP, e b) a falta de liderança e envolvimento do Fórum Nacional.

As instituições de investigação e a metodologia

As instituições de investigação eram responsáveis por assegurar três processos/resultados muito importantes: 1) a adaptação do questionário; 2) que as actividades de investigação fossem participativas e inclusivas, uma das vantagens comparativas do MARP em relação à maioria das avaliações; e 3) a confiança e profundidade dos resultados da auto-avaliação por meio da utilização de métodos cientificamente sólidos. O primeiro e terceiro processos estavam explícitos nos Termos de Referência para as Instituições de Investigação anexados ao acordo com o PNUD; o segundo estava implícito, mas poderia ser facilmente deduzido das partes restantes do acordo e da própria natureza do MARP e de seus documentos básicos.

Como já mencionado, houve problemas em garantir a continuidade entre mobilização e a investigação. Houve tanto uma sobreposição de actividades quanto uma falta de coordenação entre aqueles responsáveis por cada tarefa. Estes problemas, por sua vez, não ajudaram a garantir a inclusividade e o carácter participativo da auto-avaliação, pois muitas pessoas que haviam sido informadas do processo e estavam prontas para manifestarem as suas preocupações não foram ouvidas pelos grupos de investigação, ao passo que outras foram mobilizadas quando já não era mais possível manifestarem a sua opinião.

Em relação aos métodos de investigação escolhidos, estes são todos métodos conhecidos nas ciências sociais, e são similares a aqueles utilizados em outros países. Em relação aos métodos qualitativos, é difícil avaliar a sua aplicação, pois nenhum relatório sobre as actividades de campo foi divulgado. O inquérito aos agregados familiares, entretanto, pode ser avaliado. Perceba-se que, como destacado anteriormente,

⁵⁵ Na segunda reunião, a acta do Fórum informa que três pessoas não haviam comparecido pois seus endereços não eram conhecidos, e elas não tinham recebido o convite, o que nos parece ilustrativo da falta de organização por parte da Unidade Técnica, e uma falta de comprometimento por parte dos membros.

⁵⁶ Acta da Quarta Reunião Ordinária do Fórum Nacional, 11 de Março de 2008, Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo.

nenhuma das instituições de investigação havia proposto um inquérito aos agregados familiares nas suas propostas técnicas. Além disso, o Cruzeiro do Sul e a Austral-COWI permaneceram com dúvidas acerca de sua implementação ao longo do processo, ao passo que o CEEI-ISRI acabou por concordar com a posição do Fórum Nacional acerca da viabilidade e importância do inquérito.

O Instituto Nacional de Estatística, que desenhou a amostra do inquérito e auxiliou o CEEI-ISRI na aplicação do questionário, é uma instituição respeitada, e a preparação da amostra foi, na opinião de Carlos Lauchande, um estatístico do Cruzeiro do Sul, cientificamente correcta.⁵⁷ Contudo, foram levantadas dúvidas acerca da qualidade dos dados gerados pelo inquérito, uma vez que a sua implementação foi feita com muito pouca transparência e pouca informação foi divulgada relativamente às actividades de campo e o tratamento dos dados. Não foi divulgado ao público nem às outras duas instituições de investigação se os questionários, uma vez devolvidos, foram aplicados novamente a um grupo menor, selecionado ao acaso, para confirmar que não houve nenhuma falsificação nas respostas pelos administradores dos questionários.⁵⁸ Há ainda dúvidas sobre a percentagem de questionários que foram devolvidos sem resposta, e a qualidade geral do trabalho de campo. Por técnicas que estas questões sejam, têm um impacto na validade dos dados colectados, e, conseqüentemente, de qualquer conclusão que os use como fonte. O inquérito foi realizado em tempo recorde no país (em menos de um mês) e com poucos recursos (cerca de USD 100.000), o que levanta algumas dúvidas acerca de sua qualidade.

Robert Mattes, vice-director da iniciativa Afrobarómetro, é um óbvio defensor de inquéritos de opinião mas reconhece que a realização de um inquérito de tamanho médio não é simples, mas um exercício oneroso, tecnicamente exigente e demorado.⁵⁹ Mattes estima os custos para a realização de um inquérito nacional para um grupo de 1.000 pessoas entre USD 85.000 e USD 125.000, dependendo da infra-estrutura do país, e que, para toda a pesquisa, o tempo estimado seria de 23 semanas.

Olhando ao tempo e custos estimados por Mattes, parece claro que deve ter sido extremamente difícil para o CEEI-ISRI, mesmo que os seus investigadores contassem com a

experiência e conhecimento do INE, conduzir um inquérito de cerca de 4.000 pessoas com um orçamento que seria suficiente para um inquérito de 1.000 indivíduos, e fazê-lo em menos de um mês. Novamente, a opinião de Mattes é que: 'com base na minha experiência no Afrobarómetro, os grupos de investigação de cada país devem ter, no mínimo, entre cinco e seis meses entre a decisão sobre os resultados e a produção de resultados que possam ser utilizados'.⁶⁰ Apesar, ou desconhecendo, do alerta de Mates, a Unidade Técnica e o Fórum Nacional insistiram na importância do inquérito, e o CEEI-ISRI decidiu que era viável conduzir o trabalho em menos de um mês com um orçamento bastante limitado.

Para além das dúvidas que foram levantadas em relação aos métodos utilizados, e do facto de o processo de investigação ter sido seriamente comprometido pela falta de tempo e problemas logísticos, o resultado – a primeira versão do relatório de auto-avaliação – tinha importantes lacunas. Este ponto-de-vista é partilhado pela maioria das pessoas entrevistadas, incluindo investigadores que estiveram envolvidos na auto-avaliação. Os quatro relatórios temáticos eram superficiais na discussão da maioria dos assuntos. Em verdade, os investigadores admitiram que não houve tempo para realizar uma pesquisa suficientemente completa para testar hipóteses mais robustas.

Assuntos transversais

A mobilização e envolvimento da sociedade civil

O MARP oferece uma oportunidade para as organizações da sociedade civil discutirem assuntos e se manifestarem sobre tópicos relacionados às suas actividades. É uma chance que nenhuma delas deveria desperdiçar. Porém, não obstante a importância da iniciativa, o envolvimento da sociedade civil no MARP não pode ser tida como certa, uma vez que ela depende da existência prévia de uma sociedade civil activa, o que não é o caso em Moçambique. A maior parte das organizações da sociedade civil moçambicanas tem pouca capacidade para participar de maneira construtiva na discussão de políticas públicas, como relatórios recentes ressaltaram, e funcionam essencialmente de maneira reactiva em relação a oportunidades e programas externos.⁶¹

Qualquer tentativa séria de envolver as organizações da sociedade civil moçambicanas em um dado assunto teria de considerar como a sociedade civil é estruturada e distribuída

57 Entrevista com Carlos Lauchande, estatístico, Cruzeiro do Sul, 9 de Dezembro de 2008, Maputo.

58 Na implementação destes inquéritos, é frequente apanhar pessoas que deveriam estar administrando os questionários sob um árvore, preenchendo as respostas elas próprias; portanto, é importante que alguns questionários sejam administrados novamente.

59 Robert Mattes, 'Using Representative Opinion Surveys in the African Peer Review Mechanism Process', *Occasional Paper no. 13*, Governance e APRM, SAIIA, Outubro 2008, disponível em http://lnw.creamermedia.co.za/articles/attachments/17681_saiia_occasional_paper_no_13_october_2008_surveys_-_mattes.pdf, acedido em 7 de Janeiro de 2009.

60 Ibid.

61 Por exemplo, ver CIVICUS (www.civicsocietyindex.org), Índice da *Sociedade Civil em Moçambique 2007*; Francisco, António. 'Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios', in Brito et al (org.), *Desafios para Moçambique 2010*, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 2010.

no país. Em termos de cobertura, por exemplo, de acordo com um relatório do Instituto Nacional de Estatística publicado em 2006, 70% das organizações da sociedade civil estão localizadas em somente cinco das onze províncias. A cidade de Maputo abriga 13% destas organizações, as quais empregam um número muito grande de pessoas, 52% de todos os empregados no sector de organizações não-lucrativas no país, e também recebem mais de metade de todos os fundos. Em termos estruturais, a sociedade civil é bastante dependente dos recursos externos: 71% do financiamento provêm de doadores externos, o qual é distribuído de maneira desigual, pois mais de metade vai para organizações não-governamentais (ONGs) estrangeiras e mais de 20% para ONGs nacionais, que representam não mais de, respectivamente, 3,9% e 3,1% das organizações da sociedade civil registadas.⁶² Neste cenário, qualquer estratégia significativa para o envolvimento da sociedade civil teria de levar em consideração o contexto e estratégias diferentes deveriam ser preparadas para cada contexto: por exemplo, tempo, recursos e actividades de formação deveriam ser despendidos e realizados em províncias nas quais as organizações da sociedade civil têm as condições menos favoráveis. Contudo, até onde se sabe, a estratégia produzida para a mobilização da sociedade civil teve carácter nacional, e não levou em consideração as diferenças entre as províncias e regiões.

Da mesma forma, se o MARP quer ser adicionado aos contínuos esforços para aprimorar a governação nos países africanos, como ele claramente quer, suas actividades deveriam ser pensadas num horizonte temporal mais longo. Em vista disso, as campanhas de mobilização da sociedade civil deveriam ser vistas como 'escolas de governação', para utilizar uma frase de Paulo Cuinica, Secretário-Executivo da plataforma G-20, como uma oportunidade para capacitar as organizações da sociedade civil em assuntos que têm impacto na vida de todos. Se fosse este o caso, então as estruturas oficiais deveriam ter produzido uma estratégia para a mobilização da sociedade civil que contasse com a contribuição das organizações da sociedade civil. Novamente, isto não aconteceu.

O MARP foi um longo processo, e, de acordo com nossos entrevistados, não estava claro para a maioria das organizações quais seriam as suas vantagens em relação a outros processos que já tinham sido implementados no país, como a produção da Agenda 2025, ou qual seria o seu valor-acrescentado ao desenvolvimento do país. Se não fosse pelo esforço de algumas organizações, como a FDC ou o Centro de Integridade Pública (CIP), que tentaram mobilizar outras organizações e discutir o processo, a contribuição da sociedade civil teria sido mínima.

62 Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*.

Há várias lições que podem ser tiradas do processo moçambicano em termos de participação da sociedade civil. Em primeiro lugar, a participação da sociedade civil não pode ser tida como garantida. As organizações da sociedade civil têm frequentemente poucos recursos para muitas actividades e têm que estabelecer prioridades. Para garantir a participação da sociedade civil, deve-se envolvê-la no processo desde o seu princípio. Além disso, a abertura, incluindo a críticas, e a transparência das estruturas de governação são essenciais à legitimidade do processo e à participação da sociedade civil. O Fórum Nacional tinha representantes da sociedade civil na sua composição, mas as organizações da sociedade civil são complexas e diversas, trabalhando em diferentes áreas, e o envolvimento de algumas pode não garantir o envolvimento de outras. Também, é melhor repassar a mobilização da sociedade civil a organizações da sociedade civil, que devem receber recursos para as suas actividades de mobilização.

Transparência, acesso e divulgação da informação

Até o momento em que a FDC começou o seu trabalho, pouco se sabia sobre o MARP em Moçambique. De acordo com a maioria dos nossos entrevistados, o MARP era, e para alguns ainda o é, uma entidade desconhecida. Num seminário promovido pelo MISA-Moçambique em 2007, jornalistas manifestaram as suas preocupações em relação à 'discrepância entre a retórica governamental sobre o MARP e o conhecimento público acerca do mecanismo, o qual é muito limitado'.⁶³ Jornalistas que participaram do seminário em 2007 questionaram a própria ideia de 'pares' no contexto do MARP, que soava de forma estranha em português e em muitas línguas moçambicanas (estranhamente, depois de algum debate, os jornalistas concluíram que a melhor tradução seria 'casais').⁶⁴ Vemos que desde o princípio o processo enfrentou desafios consideráveis, e teria sido importante que as estruturas nacionais garantissem a transparência de sua acções e actividades e um fluxo consistente de informações. Além disso, a Estratégia de Comunicação teria sido importante para encontrar formas de tornar o MARP não somente conhecido pelas pessoas, mas também de a explicar a todos.

Na verdade, a Unidade Técnica começou a preparar a estratégia de comunicação em 2007, um trabalho que deveria receber o contributo da experiência queniana. A Directora da Unidade Técnica encontrou-se com um jornalista queniano, um membro do Secretariado Nacional da NEPAD no Quênia,

63 'Défice de conhecimento sobre a natureza do MARP', *Notícias*, 27 de Março de 2007, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/32273>, acedido Janeiro 2009.

64 Comunicação Social, MARP, 'Seminários Provinciais de Divulgação do MARP aos Jornalistas', documento obtido junto à Unidade Técnica.

numa conferência, e pensou que o jornalista poderia ser um valor-acrescentado ao processo moçambicano. Entretanto, a estratégia proposta pelo jornalista queniano não levou em consideração as peculiaridades de Moçambique, e foi, depois de algum tempo ter sido despendido na sua tradução, rejeitada pelo Fórum Nacional.⁶⁵ No fim, o oficial de comunicações da Unidade Técnica teve de trabalhar de maneira mais informal, ad-hoc, uma vez que estratégia da Unidade acabou por ser escrita somente quando a mobilização já estava finalizada (Janeiro 2008).⁶⁶

Nos termos do acordo do PNUD com o governo, havia um orçamento de USD 157.500 para todo o processo de comunicação, e, de acordo com o oficial de comunicação da Unidade, o orçamento era limitado para as tarefas existentes.⁶⁷ Uma agência de publicidade foi sub-contractada para produzir a campanha, e, a partir do trabalho desta, milhares de panfletos, banners, outdoors e cartazes foram impressos e distribuídos. Anúncios na rádio e televisão foram também utilizados, assim como debates em programas de rádio. Nas áreas rurais, rádios comunitárias colaboraram (principalmente aquelas financiadas com dinheiro público, por meio do Instituto de Comunicação Social, e não aquelas que funcionam sem recursos públicos e estão afiliadas ao Fórum Nacional das Rádios Comunitárias, FORCOM. A razão para tal decisão, novamente, foi a falta de recursos).⁶⁸

No terreno, parece que a estratégia não funcionou como havia sido planeado.⁶⁹ Poucas pessoas realmente entenderam os objectivos e princípios do MARP, ou fizeram-no tardiamente no processo. Vários jornalistas afirmaram que somente após participar de seminários organizados pela Unidade Técnica no final da fase de divulgação, entre

Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008, é que finalmente se sentiram à vontade para escrever artigos sobre o MARP.⁷⁰

Mais preocupante, a estratégia não conseguiu ter impacto no discurso político do país nem assinalar o MARP como um iniciativa política diferente, mais inovativa e participativa. No final do processo de auto-avaliação, um membro de um dos institutos de investigação afirmou que: 'O processo começou e terminou em isolamento'. Uma antena provincial disse-nos que algumas pessoas que encontrou e com quem conversou sobre o MARP durante a auto-avaliação, inicialmente pensaram que o mecanismo era um partido político ou até uma nova religião, o que sublinha a pouca penetração social do processo e as dificuldades em explicar às pessoas uma iniciativa nova que é bastante complexa e abstrata.

Uma das fraquezas da estratégia de comunicação foi que ela não conseguiu fazer com o MARP estivesse relacionado aos debates e iniciativas nacionais. Tendo em vista a própria natureza do MARP, tal processo deveria ter sido feito com cautela, uma vez que não poderia haver uma ligação com questões políticas do governo e de partidos. Cautela, contudo, não deveria significar afastamento, uma vez que o afastamento de questões políticas sensíveis poderia significar que o processo seria visto como politicamente irrelevante, e a participação iria reduzir. Também, tendo em vista a falta de tempo e recursos, a divulgação foi feita essencialmente em português e numa linguagem bastante formal, quase académica.

Se concordamos que 'envolver é informar', como pensa Marta Cumbi, a Directora da FDC, a estratégia deveria ter encontrado palavras e imagens para persuadir os moçambicanos a participarem no MARP. Houve, contudo, uma dependência exagerada em anúncios descritivos no rádio, televisão e jornais, o que passou uma mensagem abstracta, impessoal e distante sobre o processo; as pessoas podem até ter escutado algo sobre o MARP, mas muito poucos tinham algum conhecimento sobre os seus objectivos e significado. Iraê Lundin, um antropóloga que fez parte do grupo de investigação do CEEI, destacou que a estratégia deveria ter focado em meios mais pessoais para comunicar a mensagem do MARP. Lundin deu o exemplo das campanhas eleitorais, onde os candidatos vão a áreas específicas falar pessoalmente com os indivíduos. Entretanto, uma estratégia que fosse mais adequada a realidade nacional teria de incluir meses de treinamento para os funcionários e divulgação, o que não poderia ser feito nos prazos do MARP.

65 Não poderia ter sido diferente. Primeiro, o conhecimento do jornalista acerca de Moçambique era deprimente. Ele escreveu: 'Moçambique tem uma das mais vibrantes culturas jornalísticas da África; com 225 publicações reconhecidas, 45 estações de rádio, 34 estações de TV e 2 redes de celulares'. De facto, estas informações podem ter sido obtidas em alguma base de dados oficiais, mas elas estão muito longe da realidade no terreno. Na realidade, há muito menos canais de televisão em operação (em 2008, seis canais de televisão ofereciam serviços de livre acesso), e a cobertura geográfica é baixa (afora a televisão pública, Televisão de Moçambique, os demais alcançam poucas províncias). Das publicações, se consideramos os jornais, havia, em 2009, três diários e menos de dez semanários, afora alguns jornais que circulavam via fax, e a maioria deles não alcançava para além das principais cidades de Moçambique.

66 Entrevista com Felicidade Panguene, Oficial de Comunicações, Unidade Técnica, 6 de Janeiro de 2009.

67 Aqui, é de perguntar-se como o jornalista queniano produziu a sua estratégia. De acordo com a estratégia, o país deveria gastar cerca de USD 1.200.000 somente em comunicação, dois terços de todo o orçamento do MARP em Moçambique (do qual se espera ele estava consciente). Também, tendo trabalhado no processo no Quênia, cujo orçamento foi em torno de USD 1 milhão, ele certamente deveria produzir um melhor produto.

68 Entrevista com Felicidade Panguene, Oficial de Comunicações, Unidade Técnica, 6 de Janeiro de 2009.

69 Entrevista com Graça Samo, Directora-Executiva, Fórum Mulher.

70 Comunicação Social, MARP, 'Seminários Provinciais de Divulgação do MARP aos Jornalistas', documento obtido junto à Unidade Técnica; 'Sobre o MARP: Jornalistas em Nampula lamentam a fraca divulgação', *Notícias*, 27 de Dezembro de 2007, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/97788>, acedido em 7 de Janeiro de 2009.

Em vista destas dificuldades, ao nível do distrito, coube às antenas distritais divulgar o MARP e mobilizar a população, mesmo se tanto as antenas provinciais como distritais tivessem pouco apoio e recursos muito limitados para realizar as suas actividades. As antenas distritais e provinciais recebiam, respectivamente, 1.000 meticais (cerca de USD 40) e 1.500 meticais (cerca de USD 60) por todo o seu tempo e comprometimento.

Para além das dificuldades de divulgação da informação sobre o MARP, o processo também enfrentou problemas em relação à transparência e acesso à informação. As organizações da sociedade civil participaram em várias fases do processo, mas tiveram acesso à versão final do Relatório de Auto-Avaliação somente após a intervenção da Missão de Revisão de País, que insistiu que o relatório fosse disponibilizado ao público. Além disso, a chegada da MRP foi alterada duas vezes, e, quando a Missão finalmente confirmou que chegaria ao país, em Fevereiro de 2009, a informação foi divulgada somente dias antes da chegada da Missão. Da mesma forma, o Relatório de Revisão do País e o Programa Nacional de Acção foram finalizados em 2009 mas somente foram lançados em Maio de 2011 (apenas um sumário executivo circulou em 2009). Entretanto, não houve qualquer esforço das estruturas nacionais em informar o público acerca das razões para o atraso no lançamento.

Problemas financeiros e logísticos

De entre as lições dos países pioneiros, está o facto de que limitações financeiras podem definir o sucesso ou fracasso do processo. Em comparação com outros países, o orçamento de Moçambique parecia adequado. Ele era maior que o orçamento para os processos do Quénia e de Gana, e inferior ao orçamento do MARP sul-africano. Ainda assim, as características de Moçambique, da geografia à mobilização da sociedade civil, poderiam significar que o orçamento fosse insuficiente. Também, a capacidade das estruturas nacionais do MARP, especialmente do Fórum Nacional e da Unidade Técnica, em fazer uma gestão eficiente e inteligente dos recursos seria central para garantir que os recursos alocados seriam suficientes para o financiamento do processo.

A maioria das pessoas entrevistadas para este relatório manifestaram fortes críticas em relação à falta de recursos mas também sobre a sua gestão. Ao nível provincial e distrital, o trabalho das antenas estava totalmente dependente dos desembolsos da Unidade Técnica, que escolheu centralizar a alocação de recursos e os desembolsos eram sempre tardios. Tomás Manhicane, então director-executivo do Cruzeiro do Sul (Instituto de Pesquisa Jose Negrão), afirmou que problemas logísticos criaram dificuldades consideráveis no processo, uma opinião que foi ecoada por muitos

outros. Lourenço do Rosário comentou que a Unidade teve de negociar com bancos para lhes emprestarem recursos antes do desembolso dos doadores. Naomi Kitahara, Vice-Representante residente do PNUD, disse-nos que o PNUD, como gestor dos fundos, fez o seu melhor, mas que o problema foi que o dinheiro tinha de vir dos doadores para o PNUD e, então, à Unidade Técnica. No final, o processo funcionou mas com alguns problemas. A complexidade dos mecanismos de desembolso dos doadores é bem conhecida, e poderia ter havido mecanismos integrados para lidar com tais problemas. Na verdade, o acordo com o PNUD foi assinado em Novembro de 2006, e os gastos substanciais começaram quase um ano depois, deixando bastante tempo para o planeamento financeiro.

Limitações de tempo

Não obstante a duração do processo no país, foi uma crítica partilhada por nossos entrevistados que limitações de tempo estiveram entre as principais dificuldades da implementação do MARP em Moçambique. As instituições de investigação mencionaram repetidas vezes que o pouco tempo alocado para as actividades de investigação comprometeu a qualidade do trabalho final e que o impacto negativo destes constrangimentos no produto final foi reportado diversas vezes ao Fórum Nacional.

Em verdade, o processo em Moçambique foi marcado por longos períodos com quase nenhuma actividade, os quais eram interrompidos por alguns meses de muita acção. As instituições de investigação tiveram somente quatro meses para recolher e analisar a informação, o que foi claramente insuficiente. Este foi o caso particularmente em vista dos desafios mencionados acima (problemas de infra-estrutura, populações dispersas, falta de pessoal qualificado) e a importância de um processo participativo e inclusivo. Além do mais, era mais provável que os problemas logísticos acontecessem na fase de investigação em relação às fases anteriores, tendo em conta a complexidade da tarefa. Como problema adicional, o qual resultou de atrasos anteriores, as equipas de investigação tiveram de trabalhar durante o mês de Dezembro e Janeiro, meses nos quais é muito difícil mobilizar a participação pública.

Igualmente, desde o lançamento do Fórum Nacional (Junho 2006) até o início das actividades da Unidade Técnica (Julho 2007), mais de um ano se passou com pouco sendo feito, tanto em termos de mobilização como de investigação, por qualquer uma das estruturas oficiais do MARP (as actividades da FDC ocorreram neste período, de Junho 2006 a Janeiro de 2007). Em 8 meses, de Julho 2007 até Fevereiro 2008, a primeira fase do processo foi declarada encerrada com sucesso e em tempo. Quer isto dizer que o núcleo do

O MARP EM MOÇAMBIQUE

processo, da mobilização da sociedade civil e actividades de investigação até a escrita do relatório de auto-avaliação e a realização dos seminários de validação, decorreu em oito meses, ao passo que a criação das estruturas e questões organizacionais demoraram no mínimo um ano (se descontamos o tempo passado entre 2003 e 2006). Da mesma forma, a MRP produziu um relatório em meses (entre Fevereiro–Junho 2009), mas o RRP e o PNA somente foram lançados em Maio de 2011.

Conclusões e recomendações

Oito anos após a sua adesão ao MARP, Moçambique finalmente lançou o seu Relatório de Revisão de País e o Programa Nacional de Acção. Para todos os países envolvidos, o MARP tem sido um *tour-de-force* em termos de gestão de estruturas complexas, abertura a críticas e compromisso com os princípios do mecanismo de ampla participação da sociedade civil e inclusividade. Nenhum país implementou o processo sem problemas, e Moçambique tem tido a sua quota-parte de dificuldades.

Como discutido ao longo deste relatório, a implementação do MARP em Moçambique sofreu de problemas relacionados a limitações de tempo e financeiras, falta de uma participação significativa da sociedade civil, comunicação deficitária e dificuldades em entender o processo pelos participantes, falta de transparência e falta de comprometimento por parte dos membros das estruturas nacionais. Entretanto, não obstante estes problemas, tanto o RRP como o PNA são documentos abrangentes que oferecem informação e recomendações úteis ao governo nos processos de produção de políticas públicas

O governo de Moçambique tem mantido o seu compromisso com o MARP desde a adesão do país ao mecanismo, mas, à medida que o país inicia a fase crítica de implementação do Programa Nacional de Acção, o apoio político parece estar a reduzir. Em verdade, as duas principais políticas de desenvolvimento do governo para os próximos anos, o Programa Quinquenal do Governo (2010–2014) e o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP, o terceiro *Poverty Reduction Strategy Paper* de Moçambique), foram aprovados antes do lançamento do PNA do MARP, e, embora o governo insista que o PNA foi usado na produção das duas políticas, não é claro para as pessoas que não participaram na sua produção de que maneira o exercício foi realizado, uma vez

que existem vários objectivos, actividades e indicadores no Programa Nacional de Acção que não foram incluídos naquelas políticas de desenvolvimento.

Na fase actual, o Fórum Nacional deveria garantir que tanto o RRP quanto o PNA sejam amplamente distribuídos para todos aqueles interessados na monitoria de sua implementação. O Fórum deveria também garantir que versões mais simples de ambos os documentos, preferencialmente nas línguas nacionais e em português, sejam distribuídas às antenas provinciais e distritais, para que estas possam informar aqueles que participaram do processo acerca de seu desenvolvimento, assim como fazer uso dos documentos nos seus projectos. Seria importante para as antenas, ao nível provincial e distrital, o seu envolvimento nas actividades de seguimento do processo.

Por fim, uma nota de cautela é necessária. Moçambique enfrenta desafios importantes ao seu desenvolvimento democrático, e frequentemente a resposta do governo aos desafios é a produção de políticas e estratégias. Há inúmeras estratégias e políticas que não foram implementadas no país, e espera-se que não somente o governo, mas também as organizações da sociedade civil, reconheçam as críticas avançadas pelo Relatório de Revisão de País do MARP e assumam o Programa Nacional de Acção não apenas como outra estratégia ou política, mas como um verdadeiro programa de acção para enfrentar, de maneira efectiva, os problemas do país.

Anexo

Membros do Fórum Nacional

Antigos Conselheiros da Agenda 2025

- Lourenço do Rosário (Presidente), Reitor, Universidade A Politécnica
- Amélia Zambeze (Vice-Presidente), Presidente, Associação das Mulheres Rurais, AMRU
- Sheik Aminudin Muhamad (Vice-Presidente), Comunidade Maometana
- Máximo Dias, Advogado, Deputado
- Tomas Muacanhia, Professor, Universidade Eduardo Mondlane
- Julieta Langa, Professor, Universidade Eduardo Mondlane
- Prakash Ratilal, Economista
- Alberto Igreja, Advogado
- David Aloni (faleceu e não foi substituído), Filósofo, Sociólogo, Antigo Deputado
- Arcebispo Tomé Makhweliha (nunca compareceu), Igreja Católica de Nampula
- Eduardo Bahule (nunca compareceu), Estatístico
- Eneas Comiche, Antigo Presidente do Conselho Municipal de Maputo
- Jorge Soeiro, Economista
- Álvaro Vaz, Engenheiro Civil

Representantes da sociedade civil

- Reverendo Dinis Matsolo, Conselho Cristão de Moçambique
- Paula Monjane (substituído por Narciso Matos), Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)
- Abdul Manafi Mutualo, Conselho Islâmico de Moçambique
- Adelino Buque, Vice-Presidente – Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)

- Amade Camal, Conselho Islâmico de Moçambique
- Calos Simbine, Presidente – Associação Industrial
- Domenico Liuzzi, Coordenador-Geral – KULIMA
- Dulce Mavone, Coordenador – ORAM
- Graça Samo, Directora-Executiva – Fórum Mulher
- João José Uthui, TEIA (Fórum das ONGs)
- Natividade Bule, ECOSIDA/CTA
- Eufrigina dos Reis, Coordenadora – Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)
- Alberto Nhampossa, CONSILMO
- Ana Filipe, Kinklimuka (HIV-AIDS)
- Luís Filipe Pereira, Cruzeiro do Sul
- José Viana Agostinho (Substituído por Abílio Campos), Link – Fórum de ONGs
- Enrique Del Castillo, CEM/Caritas
- Renaldo Chingore João, Presidente – União Nacional dos Camponeses (UNAC)
- Simeão Nhantumbo (Substituído por Domingos Tembe), Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM – CS)

Presidentes das Comissões Parlamentares (8)

- Alexandre Meque Vicente, Comissão de Assuntos Sociais, Género e Meio-Ambiente
- Maria Virgínia Videira, Comissão do Plano e Orçamento
- Alfredo Gamito, Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Governo Local
- Açucena Xavier Duarte, Comissão de Petições
- Jerónimo Nalia, Comissão da Ordem Pública e Defesa
- Leopoldo Ernesto, Comissão de Relações Internacionais
- Lutero Simango, Comissão de Actividades Económicas
- Ossumane Aly Dauto, Comissão de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade

Reitores de Universidades Públicas e Privadas

- Brazão Mazula (substituído por Filipe Couto), Universidade Eduardo Mondlane (UEM)
- Jamisse Taimo (substituído por Patrício José), Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI)
- Carlos Machilli (substituído por Rogério Utui), Universidade Pedagógica (UP)
- Alberto Ferreira (nunca compareceu), Universidade Católica de Moçambique
- João Leopoldo da Costa, Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM)

Outras personalidades

- Albano Naroromele (substituído por Leonel Matias), Conselho Superior de Comunicação Social
- Artemisa Franco, Centro para a Investigação em Direitos Humanos
- Carlos Coelho (substituído por Jaime Alfredo Cuambe), Conselho Superior de Comunicação Social
- Eduardo Munhequete (substituído por Osvaldo Pitersburgo), Conselho Nacional da Juventude
- Ernesto Gove, Presidente – Banco de Moçambique
- João Loureiro, Presidente – Instituto Nacional de Estatística (INE)
- Lázaro Mathe (substituído por Eliseu Machava), Governador Provincial – Província de Cabo
- Manuel Lázaro, Presidente – FAMOD (Fórum da Associação de Pessoas com Deficiências)
- Paulina Mateus N’Kunda, Secretária-Geral – Organização da Mulher Moçambicana (OMM)
- Raimundo Diomba (substituído por Maurício Jacob), Governador – Província de Manica
- Telmina Pereira, Governadora – Província de Maputo

Membros do Fórum Nacional – Reestruturado (Agosto 2010)**Antigos Conselheiros da Agenda 2025**

- Lourenço do Rosário (Presidente), Reitor, Universidade A Politécnica
- Amélia Zambeze (Vice-Presidente), Presidente, Associação das Mulheres Rurais, AMRU
- Sheik Aminudin Muhamad (Vice-Presidente), Comunidade Maometana
- Máximo Dias, Advogado, Deputado
- Tomas Muacanhia, Professor, Universidade Eduardo Mondlane
- Julieta Langa, Professor, Universidade Eduardo Mondlane
- Prakash Ratilal, Economista

Representantes da sociedade civil

- Reverendo Dinis Matsolo, Conselho Cristão de Moçambique
- Narciso Matos, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)
- Abdul Manafi Mutualo, Conselho Islâmico de Moçambique
- Adelino Buque, Vice-Presidente – Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)
- Amade Camal, Conselho Islâmico de Moçambique
- Calos Simbine, Presidente – Associação Industrial
- Domenico Liuzzi, Coordenador-Geral – KULIMA
- Dulce Mavone, Coordenador – ORAM
- Graça Samo, Directora-Executiva – Fórum Mulher
- João José Uthui, TEIA (Fórum das ONGs)
- Natividade Bule, ECOSIDA/CTA
- Eufrigina dos Reis, Coordenador – Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)
- Alberto Nhampossa, CONSILMO
- Ana Filipe, Kinklimuka (HIV-SIDA)
- Osvaldo Pitersburgo

Presidentes das Comissões Parlamentares

- Telmina Pereira, Comissão de Assuntos Sociais, Género e Meio-Ambiente
- Eneas Comiche, Comissão do Plano e Orçamento
- Alfredo Gamito, Comissão de Administração Pública, Governo Local e Comunicação Social
- Francisco Mucanheia, Comissão de Agricultura, Actividades Económicas e Serviços
- Teodoro Waty, Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade
- Maria Martins, Comissão de Relações Internacionais

Outras personalidades

- João Leopoldo da Costa, Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM)
- Eliseu Machava, Governador Provincial – Província de Cabo
- Ernesto Gove, Presidente – Banco de Moçambique
- João Loureiro, Presidente – Instituto Nacional de Estatística (INE)
- Ana Comoana, Governador Provincial – Província de Manica
- Maria Elias Jonas, Governador Provincial – Província de Maputo
- Felipe Couto, Presidente – Conselho das Universidades Públicas e Privadas
- Virgínia Videira

Fontes

Publicações

Ross Herbert e Steven Gruzd, *The African Peer Review Mechanism, Lessons from the Pioneers*, SAIIA, Johannesburg, 2007.

CIVICUS (www.civilsocietyindex.org), *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007*.

Instituto Nacional de Estatística, *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do primeiro Censo (2004/2005)*.

República de Moçambique, *Mecanismo Africano de Revisão de Pares, Relatório de Auto-Avaliação do País*, Tomos I, II e III, Julho de 2008.

Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 'Informação sobre o Mecanismo Africano de Revisão de Pares', IV Conselho Coordenador do Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Macuacua-Manjacaze, Junho 2008.

Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, available at <http://esa.un.org/unpp>, accessed 14th December 2008.

National Household Survey (Inquérito aos Agregados Familiares), Instituto Nacional de Estatística, available at http://www.ine.gov.mz/inqueritos_dir/iaf/IAF_relf.pdf, accessed 14th December 2008.

Comunicação Social, MARP, 'Seminários Provinciais de Divulgação do MARP aos Jornalistas', document obtained at the Technical Unit.

Dados Preliminares Censo 2007, Instituto Nacional de Estatística, available at <http://www.ine.gov.mz/censo2007/rp/densidade/>, accessed on 14th December 2008.

Robert Mattes, 'Using Representative Opinion Surveys in the African Peer Review Mechanism Process', *Occasional Paper no. 13*, Governance and APRM, SAIIA, October 2008.

João C. G. Pereira et al., *Summary of results, Round 3 Afrobarometer Survey in Mozambique, 2005*, available at <http://polisci.msu.edu/afronov25/Summary%20of%20Results/Round%203/moz-R3SOR-19jan07-final.pdf>, accessed on 7th January 2009.

Brito, Luís de, Sérgio Chichava and Jonas Pohmann, 'Algumas considerações críticas sobre o relatório de auto-avaliação de Moçambique na área de "Democracia e Governação Política"', Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), available at http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf, accessed January 2009.

Francisco, António. 'Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios', in Brito et al (org.), *Desafios para Moçambique 2010*, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 2010.

Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), *Relatório de Balanço, 2006–2009*, 2010, pp. 6/7

Mecanismo Africano de Revisão de Pares, *República de Moçambique: Relatório de Revisão do País*, Julho 2010 (launched May 2011).

Entrevistas

Fórum Nacional

- Adelino Buque, Vice-Presidente, Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)
- David Aloni,⁷¹ Sociólogo, deputado (RENAMO-UE)
- Domenico Liuzi, Director Kulima
- Eufregina Manoela, Coordenadora, Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)
- Graça Samo, Directora-Executiva, Fórum Mulher
- Lourenço do Rosário, Presidente
- Luís Pereira, Economista
- Máximo Dias, advogado, deputado (RENAMO-UE)

Unidade Técnica do MARF/Secretariado

- Marechal Nhavoto, Coordenador Assistente (áreas temáticas – Governança corporativa e Governança e Gestão Económica)
- Adelaide Liquidão, Oficial da Sociedade Civil
- Teresa Elvira, Oficial de Comunicação
- Arlete Patel, Directora da Unidade Técnica
- Felicidade Panguene, Coordenadora Assistente (áreas temáticas – Democracia e Governança Política e Desenvolvimento Sócio-Económico)

Instituições de Investigação

- Iraê Baptista Lundin, Antropóloga, Investigadora, Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (CEEI/ISRI)
- Miguel Castanha, Economista, Investigador, Austral-COWI, Lda.
- Dipac Jaiantal, Economista, Investigador, Cruzeiro do Sul
- Tomas Manhicane Jr., Economista, Director-Executivo, Cruzeiro do Sul
- Carlos Lauchande, Estatístico, Cruzeiro do Sul.

Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)

- Marta Cumbi, Directora-Executiva
- Albino Franciso, investigador, Unidade do MARF
- Sergio Muchanga, director, Unidade do MARF

Ponto Focal Nacional do MARF

- Lourenço Sambo, Economista, Ministério da Planificação e Desenvolvimento

Parceiros de Desenvolvimento

- Naomi Kitahara, Vice-Representante Residente do PNUD em Moçambique
- Teresa Mendes, Oficial de Programas Sénior, DfID Moçambique

Antenas provinciais e distritais (pontos focais)

- Mohamad Yassine, CERPPE, Maputo
- António Jorge Zacarias, G-20, Inhambane
- Anastácio Matavel, Fonga, Gaza (entrevista telefónica)
- Eugénio Fernandes, G-20, Sofala (entrevista telefónica)
- Gervásio Fabião Chinsipo, G-20, Tete (entrevista telefónica)
- Benvinda Gilberto, Homóine, Inhambane.

Outros

- Paulo Cuinica, Secretário-Executivo, G-20.
- Diamantino Nhampossa, Director-Executivo, UNAC (União Nacional dos Agricultores Camponeses)

71 David Aloni faleceu em 30 de Agosto de 2008, quando estávamos ainda a produzir este relatório.

