Participação da Sociedade Civil Moçambicana no Processo de Governação: uma reflexão em torno do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)

Albino Maria Francisco

Introdução

A discussão sobre o papel da sociedade civil em Moçambique nos diferentes processos sócio-políticos, principalmente no que toca ao seu papel nos processos de governação política e de desenvolvimento, tem sido de forma constante matéria de debate na sociedade moçambicana. Um dos exemplos mais elucidativos foi a questão da indicação ou selecção dos candidatos da sociedade civil para a Comissão Nacional de Eleições (CNE).

Esta discussão sobre a sociedade civil tem levantado várias questões tais como: se de facto, existe uma sociedade civil de facto em Moçambique, se ela é imparcial, independente ou não, se é organizada, coesa ou está dividida, se persegue interesses externos a si ou próprios, etc.

Este artigo não pretende responder a estes ou outros questionamentos que têm surgido a respeito. Pretende apenas e de forma oportuna, contribuir para o debate fazendo uma análise sobre a participação da sociedade civil moçambicana no processo de governação no contexto democrático do país, com enfoque para o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP).

Com o processo de liberalização política que permitiu o direito de livre expressão e liberdade de reunião e de associação, começaram a surgir no país várias associações e Organizações Não-Governamentais (ONGs) viradas para as mais diversas áreas de interesse social. Assim, o surgimento destas associações e ONGs numa nova realidade, foi um desafio que a própria sociedade teve que assumir.

Neste contexto, a sociedade civil moçambicana foi se forjando dentro dos constrangimentos inerentes à realidade anterior e dentro dos desafios que a nova situação de liberalização económica, social e política, da reconstrução social pós-conflito armado e do impulsionamento do desenvolvimento impunham.

Contudo, a sua acção como um sector chave da sociedade foi sendo desenvolvida dentro de constrangimentos diversos, desde a sua própria incapacidade funcional derivada das fragilidades de cariz institucional e de recursos, tanto financeiros como humanos, até aos problemas relativos à competitividade e protagonismo entre os vários actores e grupos dentro desta sociedade civil.

Assim, a sua participação activa e decisiva no processo de governação do país tem sido na minha opinião limitada, não por falta de espaço ou margem de manobra, mas fundamentalmente pela ausência de organização, coesão e valores que a sociedade civil moçambicana não tem conseguido consolidar. Tenho notado, infelizmente, que a divisão

no seio da nossa sociedade civil ainda é um facto. Repare-se que me refiro a divisão e não a divergência. A divergência de opinião é salutar porque fortifica e faz crescer o grupo, contudo, a falta de coesão pode fragilizar em grande medida os objectivos que o grupo persegue. Mas considero pertinente referir que apesar destes constrangimentos, a sociedade civil moçambicana vem caminhando positivamente e participando com mais força no processo de governação do país.

A adesão de Moçambique ao MARP e a abertura mostrada pelo Governo para a participação dos diversos actores da sociedade neste programa, constituiu uma oportunidade de força para a sociedade civil a todos os níveis, participar de forma organizada e inclusiva na governação e no desenvolvimento do país.

Igualmente importante, foi a oportunidade que a própria sociedade civil teve de melhor organizar-se e legitimar a sua força, construindo e consolidando valores comuns e regras de conduta concernentes[1], que a identificam e a orientam para melhor se enquadrarem e actuarem num quadro democrático que dela muito precisa, contribuindo assim para a fortificação das instituições e para o desenvolvimento da sociedade moçambicana.

O Conceito de Sociedade Civil

Tive a oportunidade de assistir na televisão pública moçambicana há algum tempo atrás, um debate que se pretendia que fosse em torno do conceito de sociedade civil. Considero que este conceito é complexo e não é um conceito acabado. Por isso, trago para este artigo o que entendo por sociedade civil, mas no contexto moçambicano. Contudo, torna-se importante referir que são várias as percepções existentes sobre o que é 'sociedade civil'. Académicos, políticos, organizações, indivíduos, divergem ou tem percepções diferentes em relação ao seu conceito.

No seu livro sobre a participação da sociedade civil no MARP, Ousmane Déme (2005) refere que o termo 'sociedade civil' é usado em diferentes formas. Algumas vezes ele inclui todas aquelas formas que em si mesmas são consideradas em oposição à sociedade política. Outras vezes ele refere-se somente a ONGs. E em certa literatura, o sector privado é incluido como parte integrante da sociedade civil.

Neste contexto, alguma literatura considera os académicos, os media e outras organizações sociais e profissionais como parte da sociedade civil. O próprio MARP (OUA 2002) menciona que a sociedade civil inclui os media, as instituições académicas, os sindicatos, as ONGs, as organizações de base comunitária, as confissões religiosas e as associações profissionais.

Considero que em Moçambique o conceito de sociedade civil evoluiu em função das transformações sócio-políticas que foram ocorrendo no país. Se durante o início do processo de democratização via-se a sociedade civil como um conjunto de ONGs e de

[1] A elaboração de um código de conduta na base do qual todas as organizações da sociedade civil em Moçambique se guiam e respeitam, ainda constitui um assunto bastante crítico na agenda da sociedade civil moçambicana.

outras associações definidas como sendo instituições de voluntariado e sem fins lucrativos, viradas essencialmente para a ajuda humanitária e para o desenvolvimento, hoje o seu escopo está alargado para outras vertentes.

Para Negrão (2003), "há três sectores particularmente sensíveis para a definição da composição da sociedade civil: o sector privado, as confissões religiosas, e as formas organizacionais derivadas do parentesco." Todavia, para o caso moçambicano, penso que não existe uma delimitação e um consenso claro sobre quem compõe ou deve compôr a sociedade civil.

Tendo como referência o chamado 'triângulo de ouro' em Moçambique, constituído pelo Governo, o sector privado e a sociedade civil, entendo que o sector privado não faz parte da sociedade civil. A sociedade civil, como influenciadora de políticas que conduzem à prossecução do desenvolvimento, está entre o Governo como provedor das condições de desenvolvimento, e o sector privado, como motor do desenvolvimento sócio-económico do país.

Entendo que em Moçambique, as formas organizacionais derivadas do parentesco são aquelas de expressão tradicional baseadas na comunidade local, cuja participação nos processos sócio-políticos é ainda incipiente ou mesmo inexistente. Essas formas organizacionais podem operacionalizar-se através de grupos de interesse locais, que não têm voz nem cara para, mesmo ao seu nível, participarem nos processos decisórios. Portanto, concordando com José Negrão, estas formas organizacionais dificilmente podem ser enquadradas na sociedade civil, mas entretanto, elas vão evoluindo e caminhando para lá, como são os exemplos das associações que juntam os naturais de um determinado local, ou as várias associações de camponeses espalhadas pelo país.

No contexto moçambicano, a tendência 'urbanística' da sociedade civil limita ainda mais a possibilidade daqueles actores comunitários fazerem parte dela. Quando o movimento cívico tem tendência a identificar-se mais com o meio urbano e não se abre ou se expande para o meio rural, chegando a este nível apenas para prestar ajuda ou recolher informação e não para envolver os cidadãos e grupos locais no seu movimento, não podemos falar de uma sociedade civil abrangente.

Contudo, o movimento em torno dos Relatórios Anuais da Pobreza (RAPs) no país, abrem portas para que o movimento cívico envolva cada vez mais aqueles actores locais, expandindo assim para este nível a composição da sociedade civil, embora os RAPs estejam mais a consultar do que a envolver efectivamente estes actores locais.

As confissões religiosas, as ONGs e as Fundações de cariz social, que pela sua natureza são instituições vocacionadas para a realização do bem estar social e que tentam influenciar através das suas acções os processos sócio-políticos nacionais, enquadram-se melhor na minha opinião, no contexto moçambicano da sociedade civil. Mas outros actores que, não necessariamente, desempenham as suas actividades com fins lucrativos, como os sindicatos, os académicos ou as associações profissionais, são elementos importantes na composição desta sociedade civil.

Para Larry Diamond[2] citado por Huetter (2004), a sociedade civil é mais concernente com o fim público do que com o privado, e ela relaciona-se com o Estado em muitos aspectos, mas não tem como objectivo o poder formal:

> "*Civil society is... the realm of organized social life that is voluntary, self generating, self supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules. It is distinct from 'society' in general in that it involves citizens acting collectively in a public sphere to express their interests, passions, and ideias, exchange information, achieve mutual goals, make demands on the state officials accountable. Civil society is an intermediary entity, standing between the private sphere and the state.*"

De acordo com esta definição, a sociedade civil inclue as ONGs, os grupos comunitários ou as Organizações Comunitárias de Base (OCBs), associações de trabalhadores, organizações de jovens, de mulheres e de estudantes, movimentos sociais, lideranças tradicionais, organizações humanitárias e caridosas, associações profissionais, os media, etc.

Portanto, em geral a sociedade civil em si persegue fins comuns e colectivos, enquanto o sector privado e os partidos políticos tem como fim último o lucro e o poder, consubstanciado no interesse particular. A sociedade civil defende o interesse colectivo consubstanciado no interesse de grupo, na busca do bem social através de acções tanto formais como informais que, longe de privilegiarem a aquisição do lucro ou do poder, guiam-se pelo voluntarismo e pela defesa de interesses colectivos como por exemplo o direito de cidadania e a promoção do desenvolvimento.

No contexto africano em geral e no moçambicano em particular, entendo que a conceptualização da 'sociedade civil' pode ser melhor enquadrada no contexto da construção do Estado. Em geral, os Estados africanos são pós-coloniais, e o esforço de construção do Estado levou a que em muitas situações a evolução da sociedade civil estivesse estigmatizada e mesmo bloqueada, porque era entendida como uma força que poderia colocar em causa a legitimidade do poder político e a construção do Estado.

Assim, a liberalização sócio-política e económica ocorrida em muitos destes Estados permitiu uma nova visão sobre o papel deste sector no desenvolvimento de qualquer sociedade. Neste âmbito, o seu conceito vem se construindo e evoluindo dentro das especificidades próprias do continente.

Por outro lado, torna-se importante distinguir a 'sociedade civil formal' da 'sociedade civil informal'. De acordo com Fatton[3], citado por Owuoche & Jonyo (2002), 'sociedade civil formal' inclue instituições e organizações reconhecidas, visíveis e legalmente instituídas. Estas organizações estão activamente engajadas com o Estado através da cooperação e colaboração, ou como oponentes às acções ou políticas do Estado. Elas

---

[2] Larry Diamond (1994), *Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation*, Journal of Democracy, Vol. 5, N° 3, Johns Hopkins University Press.

[3] R. Jr. Fatton (1995), *African in the Age of Democratization, the Civic Limitations of Civil Society*, African Studies Review, Vol. 38, Nr. 2, July.

incluem ONGs nacionais e estrangeiras, associações comerciais independentes e organizações comunitárias estabelecidas.

A 'sociedade civil informal', em contraste, é pouco visível e a sua aliança é baseada nas relações de parentesco, posição social, classe e gênero, que operam dentro e fora da família. Ela refere-se aos elementos mais organizados das comunidades, facilmente identificados por membros, mas muitas vezes invisíveis como os não membros. As regras institucionais da 'sociedade civil informal' não são frequentemente convertidas em aspectos organizacionais, como as da 'sociedade civil formal'.

Em Moçambique, apesar de não haver uma delimitação ou um consenso claro sobre quem é sociedade civil, podemos todavia encontrar estes dois tipos que procuram identificar-se dentro da sua enorme diversidade.

Assim, no contexto moçambicano "a sociedade civil é uma construção que não se auto-identifica, mas que se reconhece na diversidade de um conjunto onde a auto-organização, a adesão voluntária e sem fins, obrigatoriamente lucrativos, a defesa dos direitos de cidadania perante o Estado e o mercado, e a exigência de uma visão comum à sociedade, são mais do que o simples somatório das partes" (Negrão 2003).

Portanto, entendo que o conceito de 'sociedade civil' em Moçambique está ainda a evoluir. Neste artigo, defino 'sociedade civil' no contexto moçambicano como o conjunto de instituições que, posicionando-se entre o Estado e o mercado, são pelo bem estar social por meio das suas actividades sem fins lucrativos e do seu voluntarismo nas mais diversas esferas de actividade, lutando pelo desenvolvimento e pelos direitos de cidadania dos cidadãos e influenciando as políticas que orientam o Estado e o mercado.

3. A Sociedade Civil e o Estado em Moçambique: uma relação fundada na cooperação ou no conflito?

A análise sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado em Moçambique remete-nos, no meu ponto de vista, para dois momentos importantes e distintos. O primeiro momento é o que caracterizou o Estado em Moçambique no período entre a independência nacional em 1975 até 1990, com a adopção da segunda constituição do país, e o segundo é o que começa nesta altura até hoje.

Mas antes destes dois momentos importantes no processo de construção da sociedade civil moçambicana, é importante referir que o movimento associativo no país é secular. Os moçambicanos já de diversas formas procuraram se organizar em grupos ou associações de fins diversos para promover a sua causa. Boa parte deste movimento associativo foi realizado na clandestinidade, "visto que o Estado colonial controlava e restringia rigorosamente as tentativas dos negros para se organizarem" (Eyes 2002).

Assim, no período pós-independência onde enquadramos o primeiro momento, a sociedade civil em Moçambique para além de embrionária e frágil, servia fins políticos e

por isso não tinha margem de manobra para livremente expôr as suas ideias e acções em prol do desenvolvimento do país. Face ao tipo de regime político e de governação que o país prosseguia, ela resumia-se em algumas organizações e associações que eram braços do partido único, como as organizações de mulheres, de jovens ou dos trabalhadores, que eram guiadas pela sua linha ideológica.

Estas organizações, então designadas de Organizações Democráticas de Massas (ODMs), constituiam a base do movimento associativo no país. Contudo, "rapidamente as ODMs mostraram-se incapazes de manter a sua capacidade de mobilização e organização(...). Possivelmente contribuiu grandemente para tal o facto delas terem sido parte do sistema de governação centralizado, onde a iniciativa local e as necessidades das comunidades de base não encontraram a devida resposta" (Eyes 2002).

Neste contexto, não havendo espaço de manobra livremente cedido pelo Estado moçambicano para que o movimento associativo se implantasse, foram surgindo tentativas de constituição de alguns grupos organizados ou associações que foram 'desafiando' a ordem então vigente.

Segundo Negrão (2003), "tal como aconteceu no tempo colonial, também o período que medeia de 1975 a 1988 houve acções que se foram desenvolvendo à margem de um controle estrito do Estado ou do partido único, e são exemplos disso a continuidade do Conselho Cristão de Moçambique, o surgimento da Caritas de Moçambique e as permanentes dificuldades que o Estado teve com o movimento camponês que se veio a constituir em União Nacional dos Camponeses".

Estas manifestações, aliadas às novas possibilidades surgidas com a gradual abertura do mercado iniciada com a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987, que criou condições para que viessem para o país ONGs estrangeiras parceiras dos doadores internacionais que por sua vez necessitavam de parceiros nacionais para implementar os seus programas, deu possibilidades a que o movimento associativo se alargasse cada vez mais.

Neste período, face às limitações de ordem sócio-política prevalecente, a sociedade civil em Moçambique embora existente mas com características próprias do momento, era frágil, incipiente e exclusiva. O rígido controle partidário do movimento associativo no país, não permitiu que se desenvolvesse neste período uma sociedade civil independente, imparcial e abrangente.

Os efeitos imediatos das transformações globais ocorridas no final da década de oitenta e no princípio da década de noventa, significaram um enorme desafio político, ideológico, económico e social para muitos países. O modelo escolhido para encarar estes desafios foi em geral o modelo democrático, representado pelo pluralismo político e pela economia de mercado, onde um dos principais actores é a sociedade civil organizada.

Para o caso de Moçambique, estas transformações permitiram a introdução de uma nova constituição em 1990, que marcou a viragem de um regime monopartidário para um

regime multipartidário que acomodou aqueles desafios. Esta constituição que garantiu pela primeira vez no país o direito às liberdades individuais e de associação, constitue um grande marco e inaugura o segundo momento no processo de construção da sociedade civil em Moçambique.

Neste contexto, assiste-se a partir deste período um grande *boom* de ONGs e associações nacionais vocacionadas para as mais diversas áreas de actividade, com destaque para a emergência e assistência social. O contexto do fim do conflito armado no país constituiu uma oportunidade para que estas ONGs e associações – incluindo as religiosas – muitas delas em parceria com ONGs estrangeiras, realizassem actividades viradas para o desenvolvimento comunitário. A aposta na recuperação do tecido humano e na realização de infraestruturas sociais básicas nas zonas rurais destruídas pela guerra, foi a principal característica de grande parte destas ONGs e associações que no entanto, já configuravam a sociedade civil moçambicana.

Contudo, o movimento cívico em torno de grandes causas nacionais foi se consolidando, tendo como base estas ONGs e associações. De acordo com Negrão (2003), "é neste contexto que uma década depois da introdução do neoliberalismo em Moçambique, surgem três iniciativas que conduzem à configuração da presente imagem pública da sociedade civil moçambicana: a Campanha Terra[4], a Agenda 2025[5] e o Observatório da Pobreza[6]".

Estas iniciativas tiveram o grande mérito de conseguir juntar grande parte das Redes, Fóruns e ONGs nacionais, incluindo as OCBs, que pela sua união e coesão foram dando sustentabilidade a uma sociedade civil em construção, imparcial e livre de influências políticas.

Neste âmbito, a relação da sociedade civil moçambicana com o Estado foi também se forjando de forma positiva a partir do momento em que, na minha opinião, o Governo tomou consciência de que nas condições do prosseguimento de uma governação acente em princípios democráticos, a sociedade civil constitue uma peça fundamental e incontornável no processo de governação participativa.

Assim, foi se consolidando uma relação institucional comprometida com o bem estar do país. Esta relação de cooperação entre o Estado e a sociedade civil em Moçambique encontra maior dinâmica no Observatório da Pobreza, através da participação activa da sociedade civil na elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), bem como na elaboração do Relatório Anual de Pobreza (RAP). De acordo

[4] A Campanha Terra foi um movimento criado em torno da discussão de uma nova Lei de Terras em Moçambique, que juntou cerca de 200 ONGs nacionais e estrangeiras, OCBs, Confissões Religiosas, académicos e pessoas singulares (Negrão, 2003).

[5] A Agenda 2025 foi lançada com o objectivo de "criar consensos entre todas as forças políticas e demais grupos de interesse nacionais em torno de uma visão comum sobre o futuro a médio prazo e dum conjunto de estratégias de desenvolvimento que deverão ser assumidas pelos vários executivos, independentemente da sua côr política" (Negrão 2003).

[6] O Observatório da Pobreza surgiu na sequência do movimento pelo cancelamento da dívida externa, e foi criado pelo Governo como fórum para o acompanhamento da implementação do PARPA (Negrão 2003).

com o G20 (2004), "o Observatório da Pobreza foi criado com a intenção de se constituir uma plataforma para o debate aberto, entre o Governo e a sociedade civil".

A relação entre o Estado e a sociedade civil deve ser vista como uma relação mútua, em que tanto um como outro complementam-se para criar o equilíbrio que a sociedade como um todo precisa. A sociedade civil é parte integrante do Estado e as suas acções são realizadas e desenvolvidas dentro deste âmbito. No contexto do desenvolvimento, a sociedade civil necessita de vários *inputs* do Governo para realizar as suas acções. Segundo Wiktorowicz (2001)[7] citando Hegel, o Estado é necessário para garantir a civilidade da sociedade civil (Huetter 2004).

Por outro lado, o Estado e suas instituições são uma pré-condição importante para a realização da sociedade civil, no sentido em que se o Estado em termos de poder, não cria espaço para a sociedade civil, esta deixa de ter a força necessária para equilibrar a dinâmica sócio-política da sociedade como um todo. Como refere Huetter, o Estado é o principal actor na criação das condições de desenvolvimento e na criação de espaço para a sociedade civil. Mas em contraste, o Estado pode existir sem ela, mas não podemos ter um bom Estado sem a sociedade civil.

Porém, em Moçambique a relação entre o Estado[8] e a sociedade civil não é sempre de cooperação e de fácil trato entre as partes. Moçambique é um Estado em construção e com instituições ainda fracas que precisam o seu tempo para se fortificarem e agirem no quadro democrático que o país prossegue. Ao mesmo tempo, tem uma sociedade civil também em construção, frágil e com problemas de união e coesão, aliados ao espírito de competitividade e de protagonismo que fragilizam a sua progressão e consolidação.

Estes problemas comprometem o relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, porque por um lado o Estado não tem instituições preparadas para conviver com normalidade com a intervensão da sociedade civil. Por outro lado, a sociedade civil por se apresentar fragilizada, não consegue legitimar de modo consistente as suas acções por forma a ser encarada pelo Estado como uma força equilibrada e a ter em conta. Assim, surge aqui uma relação de conflito que pode ser muitas vezes interpretada como ausência de ambiente e espaço suficiente para a sociedade civil.

Contudo, é importante reconhecer que para o caso de Moçambique, a relação entre o Estado e a sociedade civil tem sido de abertura e de participação, e de inclusividade, embora subsistam limitações como fraca inclusividade e outras como as referidas no parágrafo anterior, que no entanto, não constrangem em grande medida este relacionamento. Penso que o Governo tem sabido manipular positivamente as oportunidades que a democracia participativa oferece, e a sociedade civil por seu lado tem de aproveitar sabiamente esta abertura. Acredito que em África são ainda poucos os países que gozam deste nível de abertura.

---

[7] Quintan Wiktorowicz (2001), *The political limits to non-governmental organizations in Jordan*, World Development, Vol. 30, Nr. 1.

[8] Aqui entende-se Estado em termos das suas instituições como instrumentos de governação.

Do ponto de vista deste artigo, o que pretendo dizer com o relacionamento entre o Estado e a sociedade civil é que, através da abertura que o Governo oferece para a sociedade civil participar no desenho das políticas governativas do país, haja maior discernimento por parte do Estado no que respeita às suas atribuições, e por parte da sociedade civil na identificação do seu papel e na sua própria fortificação, adesão e inclusão no processo de democratização e de governação. Mas em última análise, acredito que estamos perante uma relação que sendo imprescindível e necessária, é ao mesmo tempo complexa.

4. A Participação da Sociedade Civil no Processo de Governação

Em Moçambique, a sociedade civil já vem participando no processo de governação onde o seu envolvimento tem sido cada vez mais efectivo e interventivo. Este envolvimento tem sido feito a vários níveis nomeadamente desde o nacional até ao da comunidade, contando com várias Redes, Fóruns e ONGs nacionais, incluindo as de nível provincial e comunitário.

Como já referi, a participação aberta e efectiva da sociedade civil na governação do país[9] começou a manifestar-se principalmente através de três grandes movimentos nomeadamente a Campanha Terra, a Agenda 2025 e o Obervatório da Pobreza. Este último, tem constituído na actualidade a grande força da sociedade civil na governação, através da participação dos cidadãos até ao nível da comunidade na elaboração do RAP. Por outro lado, a contribuição dada pela sociedade civil aos PARPA I e II no âmbito do Observatório da Pobreza, constitue um grande contributo para o processo de governação.

Simulâneamente, a sociedade civil moçambicana também vem participando no processo de governação através de várias acções que vem realizando no quadro da melhoria do ambiente democrático no país. O exemplo da sua inclusão na Comissão Nacional de Eleições, bem como na sua contribuição para a revisão da Legislação Eleitoral[10], são actos que mostram que ela está cometida com uma melhor transparência e abertura das instituições democráticas que são aquelas que vão permitir a efectivação de uma governação boa e participativa a todos os níveis.

Mas apesar desta participação estar a ser cada vez mais importante e até determinante, sou relutante em afirmar que exista de facto efectividade e inclusividade neste processo. Alguns factores que contribuem ainda para esta fraca efectividade e inclusividade na

[9] Recuando alguns anos, é importante referir contudo que a sociedade civil já vinha dando o seu contributo na governação. Um exemplo é o da Igreja Católica que desempenhou um grande papel no processo de paz em Moçambique, assim como o CCM que com a sua campanha de recolha, destruição e troca de armas por enxadas, desempenhou um papel importante na consolidação uma sociedade moçambicana mais segura.

[10] Ver "Contribuição das Organizações da Sociedade Civil para o Processo da Revisão da Legislação Eleitoral", proposta pela Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia (AMODE), Conselho Cristão de Moçambique (CCM), Centro de Estudos da Democracia e Desenvolvimento (CEDE), Conferência Episcopal de Moçambique (CEM), Conselho Islâmico de Moçambique (CISLAMO), Fórum de Educação Cívica (FECIV) e Organização para Resolução de Conflitos Comunitários (OREC), com o apoio do Instituto Eleitoral da África Austral (EISA) e do *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD), publicado em Maputo em 29 de Agosto de 2006.

participação da sociedade civil no processo de governação tem a ver com a questão da sua representatividade e legitimidade. Como refere Francisco (2006), um dos principais problemas que se tem notado é a falta de consenso e a consequente divisão no seu seio, facto que pode conferir constrangimento na legitimidade dos processos que realiza. Para reforçar este argumento, Rie Holmes entrevistada por Jensen (2005)[11], considera que a "sociedade civil, neste caso as ONGs, têm maiores possibilidades de exercer influência política se estiverem unidas e actuarem em conjunto".

O outro problema, ligado a representatividade dos processos, "é a 'elitização e urbanização'da sociedade civil, que faz com que a maior parte dos cidadãos nomeadamente ao nível das comunidades, sejam excluidos dos processos de consulta e auscultação" realizados tanto pelo Governo como pela sociedade civil (Francisco 2006). Embora os grandes movimentos da participação da sociedade civil na governação como são os casos da Agenda 2025 e do Observatório da Pobreza incluam as comunidades, esta inclusão é ainda incipiente pela fraca existência e funcionalidade dos mecanismos de diálogo a este nível.

O MARP, sendo uma iniciativa que em Moçambique pretende envolver a sociedade civil de forma activa e inclusiva, constitue uma oportunidade para que os cidadãos, principalmente ao nível local e das comunidades, tenham real oportunidade de fazer parte do processo de governação do país, através do diálogo e de debates abertos, participativos e inclusivos. Portanto, acredito que o MARP vai reforçar algumas formas de participação dos cidadãos e vai trazer recomendações que reforcem o processo de governação e de desenvolvimento do país.

Esta participação da sociedade civil moçambicana na governação, embora esteja a ser cada vez mais importante e determinante no desenho de políticas nacionais, tem sido constrangida pelos problemas atrás referidos. Dentro da sociedade civil, as ONGs em particular, organizadas em torno de redes e fóruns, ou mesmo individualmente, devem saber aproveitar a grande diversidade que as caracteriza para consolidarem a sua representatividade, legitimidade e união, uma vez que elas representam uma grande variedade da sociedade. Elas devem tomar parte no processo de democratização e de governação não só como simples observadores, mas fundamentalmente como actores chave para estabelecerem a ligação entre os seus membros e representantes, e as autoridades a todos os níveis de governação.

5. A Sociedade Civil e a sua Participação no MARP

A revisão de pares tem sido descrita como um exame sistemático e uma avaliação do desempenho de um Estado por outros Estados (pares), através de instituições designadas ou por meio de um conjunto de Estados[12]. Um objectivo importante nos Estados revistos

[11] Per Bergholdt Jensen (2005), *As ONGs são extremamente importantes para a Democracia*, Maputo, http://mozambique.ms.dk/newsletter/01_2005/DemocraciaImportante.htm

[12] *The African Peer Review Mechanism (APRM) – Some Frequently Asked Questions*. Economic Commission for Africa, October 2002:2.

tem sido provê-los de capacidades na realização e implementação de políticas, e na adopção de boas práticas e dos princípios e padrões assumidos (Mathoho 2005).

O MARP é um instrumento da União Africana (UA) voluntariamente aceite pelos Estados membros como um mecanismo africano de auto monitoria. "O mandato do MARP é encorajar os Estados participantes a garantir que as suas políticas e práticas estejam em conformidade com os valores, códigos e normas de natureza política, económica e de governação corporativa acordados e ainda, que os objectivos mutuamente acordados para o desenvolvimento sócio-económico reflectidos na Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) sejam alcançados" (NEPAD 2003).

O MARP tem como objectivo "encorajar a adopção de políticas, normas e práticas adequadas que levarão à estabilidade política, a altos índices de crescimento económico, ao desenvolvimento sustentável, à integração económica acelerada a nível sub-regional e continental, através da troca de experiências e do reforço das melhores práticas bem sucedidas, incluindo a identificação de deficiências e das necessidades de capacitação dos países participantes" (NEPAD 2003).

Um aspecto positivo do MARP é o facto de reconhecer que os problemas de governação a todos os níveis, têm sido determinantes para os desafios do desenvolvimento do continente. Por outro lado, o reconhecimento de que os países africanos só podem alcançar o desenvolvimento por meio da adopção de práticas concernentes aos princípios e regras de jogo democráticos e à prossecussão da boa governação, é outro aspecto importante que o MARP pretende impulsionar no âmbito da NEPAD.

O aspecto de que os Estados devem resolver os seus próprios problemas, através da realização de parcerias entre si e do reforço de boas práticas, são valores que o MARP pretende incrementar através de uma maior tomada de consciência dos africanos. Com um melhor aproveitamento do potencial de recursos existentes incluindo o humano, é possível alcançar-se o desenvolvimento sustentável num ambiente de paz e estabilidade política. Deste modo, o MARP é visto como uma tentativa de inspirar os Estados aderentes para sairem do seu baixo desempenho, com o objectivo de reforçar os seus programas de governação.

A sociedade civil joga um papel preponderante em todo este processo. Contudo, alguns círculos dentro da própria sociedade civil são cépticos em relação às vantagens que o MARP pode trazer para os Estados aderentes. Este cepticismo basea-se muitas vezes em comparações que tem sido feitas com outros programas continentais que na óptica destes sectores cépticos, não mudaram ou não trouxeram nada de novo para o bem estar e desenvolvimento do continente.

Mas a maior desconfiança em relação ao sucesso do MARP reside no facto de a implementação do programa ser garantida com o apoio de doadores internacionais que de certa forma, podem influenciar a forma como os Estados realizam a sua auto-avaliação. Moçambique não escapa a este tipo de cepticismo por parte de alguns sectores dentro da

sociedade civil, que vêm os doadores como entidades que podem influenciar a implementação e consequente resultado da avaliação, em função dos seus interesses.

Todavia, julgo que apesar de a implementação do MARP no país ser garantida em grande medida por fundos doados por parceiros de cooperação, estes saberão posicionar-se de forma imparcial e independente para que os moçambicanos façam de facto uma avaliação real do país consoante as suas percepções e constatações.

Neste aspecto em particular, a sociedade civil moçambicana vem realizando um trabalho bastante positivo de sensibilização e capacitação dos cidadãos a todos os níveis para a sua efectiva participação na implementação do MARP no país. Com efeito, as redes, fóruns e ONGs da sociedade civil de âmbito nacional, provincial e distrital, foram capacitadas sobre o MARP e com metodologias de participação neste programa.

A forma como a sociedade civil moçambicana está envolvida na implementação do MARP no país, é pioneira ao nível do continente africano, uma vez que nenhum outro país aderente realizou um trabalho de sensibilização e capacitação sobre o MARP liderada e organizada pela própria sociedade civil. O que se constatou com este movimento é que os cidadãos a todos os níveis mostraram-se engajados com a possibilidade real de participar de forma aberta e inclusiva no processo de governação.

Um aspecto particular e interessante a retêr é que a sociedade civil conseguiu realizar estas actividades em alguns distritos do país, incluindo num Posto Administrativo onde foram criados mecanismos de diálogo que antes não existiam (FDC 2006). Um grande feito seria conseguir levar o MARP a mais distritos e Postos Administrativos nas diversas regiões do país, de forma a envolver e dar oportunidade de participação a um número maior de cidadãos na implementação do programa.

Acredito que os mecanismos de diálogo que vão sendo criados com a implementação do MARP ao nível local servirão no futuro, de estruturas comunitárias mais organizadas onde a população poderá participar de forma inclusiva na discussão dos seus próprios problemas e na governação local.

5.1 Os Desafios e Oportunidades da Sociedade Civil no MARP

A participação da sociedade civil moçambicana no MARP é um grande desafio que deve ser capitalizado pelo interesse que vem demonstrando nos cidadãos a todos os níveis. Uma governação participativa só é possível quando os cidadãos se interessam e quando o governo se rege por princípios democráticos, no quadro de uma governação boa e transparente. O MARP vem trazer esta mais valia não só para a sociedade civil, mas também para o país em geral.

São vários os desafios que a sociedade civil moçambicana encara na sua participação no MARP. Moçambique tal como outros países africanos, com excepção de muito poucos, não tem uma história de existência, no passado, de movimentos ou grupos organizados

que lutavam pelos seus interesses e da maioria fora do âmbito político. Para o caso específico de Moçambique, os movimentos organizados que foram surgindo no passado recente sempre actuaram dentro do contexto político no qual se enquadravam os seus interesses. Com a independência, e como resultado do regime de governação prosseguido, não houve oportunidade para o surgimento, crescimento e consolidação de uma sociedade civil efectiva e imparcial no país.

Assim, a sociedade civil em muitos destes países africanos, tal como em Moçambique, começou a formar-se de facto com o advento da democratização no continente. A partir deste período para cá, vem se notando para o caso de Moçambique o crescimento e consolidação de uma sociedade civil que se pretende forte, actuante e imparcial, embora prevaleçam fragilidades nomeadamente, de cariz institucional, financeira e humana, o que faz com que a sua acção e influência sejam ainda incipientes.

Com estes constrangimentos, a participação da maior parte dos cidadãos na governação a todos os níveis tem sido igualmente incipiente. O nível mais preocupante é o local, onde os cidadãos muitas vezes não tem como exprimir as suas ideias justamente pela ausência de mecanismos organizados de diálogo onde possam expôr e discutir os seus problemas, e serem ouvidos.

O grande desafio da sociedade civil no MARP é portanto, inverter este cenário. O desafio é trazer todas aquelas vozes que, não tendo oportunidade de se manifestar devido aos constrangimentos acima identificados, continuam sem ser ouvidas. São vozes importantes porque não só constituem a maioria, mas principalmente porque constituem a parte da população que maiores problemas tem em todas as vertentes, e onde penso que o Governo deve concentrar os seus esforços de governação.

O MARP aparece como uma oportunidade ímpar para os cidadãos, em particular no nível local, participarem de forma organizada e inclusiva no processo de governação. A sociedade civil, sendo uma força aglutinadora de sensibilidades diversas e tendo a capacidade de reunir ideais em prol do interesse comum, é um instrumento fundamental para que os cidadãos através do MARP, sintam-se cada vez mais incluídos na governação do país.

De acordo com o relatório do *Sixth Africa Governance Forum* (AGF-VI) [2006], o MARP aumenta as oportunidades de participação e reforça a democracia e a boa governação, quando os cidadãos são permitidos a expressar as suas opiniões, formal ou informalmente, de forma livre dentro dos princípios da lei. Assim, o MARP oferece uma oportunidade para o público em geral participar directamente no processo através de respostas aos questionários, interacção em *workshops*, comentários nos media, e outras acções. Através do processo de Revisão de Pares, a sociedade civil poderá fortificar a sua participação nas questões de governação, providenciando os cidadãos com os requisitos essenciais para avaliarem ou pensarem sobre como o seu país é ou pode ser gerido.

Contudo, mais do que a participação e inclusão, o sentimento de pertença e apropriação que o MARP pretende trazer, é um desígnio bastante importante que a sociedade civil no

caso de Moçambique, deve capitalizar em relação à mudança de mentalidade na forma de liderar, implementar e realizar as políticas de governação.

5.2 As Áreas de Enfoque do MARP: Forças e Fraquezas da Sociedade Civil

A experiência da participação da sociedade civil no MARP em Moçambique[13], tem mostrado que ela apresenta para além dos desafios e oportunidades mencionados anteriormente, algumas forças e fraquezas que podem por um lado ditar o sucesso do MARP no país e por outro, influenciar negativamente o processo.

Como o próprio MARP preconiza, este encontra-se divido em quatro áreas de enfoque nomeadamente, Democracia e Boa Governação Política, Governação e Gestão Económica, Governação Corporativa, e Desenvolvimento Sócio-económico.

A participação e contributo da sociedade civil no MARP vem mostrando que as suas forças em termos de adesão, participação, avaliação e interesse estão concentradas nas áreas de enfoque sobre a Democracia e Boa Governação Política e o Desenvolvimento Sócio-económico. A experiência mostra-nos que a sociedade civil em Moçambique tem se identificado mais com estas duas áreas que por sinal, indicam que o cidadão comum está mais preocupado com as questões ligadas à democracia e governação política, assim como com o desenvolvimento sócio-económico. São essas questões que do ponto de vista do cidadão, influenciam directamente a estabilidade do país e por consequência o seu bem estar, as quais devem ser tratadas com determinação e de forma resoluta.

Verificou-se de facto que, na formação dos grupos de discussão assim como nos debates gerais, as questões ligadas a estas duas áreas de enfoque foram as mais concorridas e debatidas. Tem se constatado que nestas duas áreas de enfoque do MARP, os cidadãos tem tido muitos argumentos que tornam o debate em torno destes assuntos rico e proveitoso. Esta é uma grande força que a sociedade civil vem demonstrando no conhecimento e interesse de assuntos ligados à democracia e governação política bem como ao desenvolvimento sócio-económico. Por aqui, acredito que o contributo da sociedade civil será de facto rico, o que pode trazer mais valia ao próprio processo de avaliação. No entanto, é sabido que todas as quatro áreas de enfoque do MARP são chaves para a estabilidade política e para o desenvolvimento do país e portanto, os cidadãos deviam manifestar interesse tanto numa como na outra área, de forma a fazerem uma avaliação abrangente e efectiva da situação real do país.

Esta fraqueza pode residir no facto de as áreas da Governação e Gestão Económica e da Governação Corporativa serem de pouco domínio do cidadão comum. Esta constatação tem sido feita nos debates em torno das quatro áreas do MARP onde se nota de modo geral que os participantes tem se cingido menos nestas duas áreas.

[13] A sociedade civil vem participando até agora através dos grupos temáticos de trabalho ao nível nacional, provincial e distrital, que foram formados em conformidade com as quatro áreas de enfoque do MARP. Estes grupos discutem os assuntos na base de um guião de discussão elaborado a partir do questionário 'mãe' do MARP.

Em relação ao pilar sobre Governação Económica, onde se pretende avaliar aspectos como por exemplo a promoção de políticas macro-económicas de apoio ao desenvolvimento sustentável ou a promoção de uma sólida gestão das finanças públicas, o debate em torno destes assuntos tem sido fraco e limitado. Verifica-se que os cidadãos não estão muito informados a cerca das políticas económicas e financeiras, e até muitos deles não sabem o que isto quer dizer. Uma forma encontrada pela sociedade civil para contornar este facto, foi adoptar uma metodologia[14] de recolha de informação onde se privilegia o uso de termos e linguagem simples de forma a ser entendida pelo grosso dos cidadãos a todos os níveis. Esta metodologia foi uniforme para a recolha de informação em todas as áreas de enfoque do MARP, e constatou-se que efectivamente os cidadãos entendiam melhor os assuntos a discutir o que permitia que participassem melhor nos debates realizados.

O desconhecimento geral sobre a Governação Corporativa, assunto que de certa forma é novo em Moçambique, foi um dos factores que inibiu as pessoas de contribuirem com as suas ideias neste pilar de avaliação. A Governação Corporativa incorpora conceitos modernos de gestão e boas práticas na administração e liderança de empresas, e inclui factores inerentes como por exemplo a responsabilização social.

Para muitos países aderentes, o MARP promete providenciar um canal através do qual as corporações e os seus executivos ou gestores tem acesso a métodos e práticas modernas de governação. A boa governação económica e corporativa, incluindo a transparência na gestão financeira, foram reconhecidas como essenciais para a promoção do crescimento económico e para a redução da pobreza [*Sixth Africa Governance Forum* (AGF-VI) 2006].

Em Moçambique, a questão da Governação Corporativa tem sido vista por parte da sociedade civil no contexto da responsabilidade social corporativa. Contudo, o conceito de responsabilidade social é igualmente novo no país e poucas são as instituições, empresas e cidadãos que tem algum conhecimento profundo sobre o assunto. Deste modo, o MARP pode ser uma boa oportunidade para promover este conhecimento no seio da sociedade em geral, de forma a que os cidadãos possam encontrar argumentos de debate e de diálogo na avaliação que irão fazer no quadro do pilar sobre Governação Corporativa.

Portanto, um dos grandes desafios que se impõe de forma imediata, é informar e capacitar os cidadãos no âmbito da divulgação do MARP, com ferramentas que lhes permitirão dialogar, discutir e avaliar os assuntos relativos às quatro áreas de enfoque. Este exercício começou já a ser feito pela sociedade civil, mas o Governo deverá considerar este aspecto que acredito, é de particular relevância para o bom sucesso do programa no país.

[14] A metodologia de recolha de informação foi desenhada pela Unidade Técnica da FDC que coordenou a primeira fase de participação da sociedade civil no MARP.

6. Considerações Finais

A participação da sociedade civil moçambicana na governação do país, embora seja um processo espinhoso e complexo dado os constrangimentos de vária ordem já citados, encontra-se numa fase encorajadora e positiva.

A mudança de mentalidade que foi inerente às mudanças sócio-políticas que o país teve nas últimas duas décadas, foi de certa forma reticente e o surgimento e fortalecimento de uma sociedade civil imparcial com capacidade para influenciar e participar na governação do país, constituiu sempre um enorme desafio.

Contudo, aliada a abertura trazida pelo processo de democratização e o espírito que se procura incutir actualmente com a implementação de uma governação participativa, são oportunidades para a sociedade civil moçambicana, de forma organizada e unida, incrementar a sua participação na governação e influenciar o desenho de políticas nacionais que são decisivas para o desenvolvimento do país.
O MARP é portanto, uma boa oportunidade para realizar este desafio. Todavia, é importante que os cidadãos em geral e a sociedade civil em particular, estejam capacitadas e sensibilizadas sobre os objectivos deste programa. Mais do que isto, é fundamental que o conhecimento sobre os assuntos relativos a cada uma das áreas de enfoque seja partilhado, de modo a permitir uma maior e melhor discussão, debate e avaliação.

A necessidade de assumir o MARP como um programa nosso, é um aspecto bastante importante para conseguirmos realizar uma avaliação qualitativa. Para tal, considero que o espírito pessimista que normalmente induz os africanos a reagirem passivamente aos vários programas já implementados, deve ser removido e substituido pelo optimismo e vontade de fazer e ver as coisas a mudar.

O cidadão, como principal actor no processo de governação, deve saber e assumir que o governante está para o servir. É seu dever exigir aos governantes a prestação de contas, como forma de garantir a transparência na gestão da coisa pública e na realização do desenvolvimento. O cidadão não deve esperar que o Governo o chame para tomar parte na governação, mas sim deve tomar a iniciativa usando os vários meios a disposição, envolvendo-se neste processo para o seu bem individual e colectivo. É isto que o MARP nos traz.

Referências

AGF – VI (2006), *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities*, Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI), NEPAD, UNDP, Kigali, Rwanda.

DÉME, Ousmane (2005), *Between Hope and Scepticism: Civil Society and the African Peer Review Mechanism*, Partnership Africa Canada.

EYES, Tinie Van (2002), *Solidariedade com os Pobres ou Comércio no Mercado do Desenvolvimento? As Organizações Não Governamentais em Moçambique*, Associação Moçambicana Progresso, Maputo.

FDC (2006), *Relatório de Actividades Trimestral, Agosto-Novembro de 2006*, Unidade Técnica do MARP, Maputo.

FRANCISCO, Albino Maria (2006), *Governação Democrática e Segurança na África Austral: o caso de Moçambique*, Tese de Licenciatura, Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), Maputo.

G20 (2004), *RAP - Relatório Anual da Pobreza*, Maputo.

HUETTER, Pierre (2004), *The State as First Among Equals: State-Civil Society Relations in the Development Context*.
http://www.cdi.anu.edu.au/research/1998-2004/research_publications/research_downloads/PierreHuetter_DevNetConference_Dec02.pdf

LINK – Fórum de ONG's (2003), *1ª Reunião Anual da Sociedade Civil*, Maputo.

MATHOHO, Malachia (2005), *An African Peer Review Mechanism: a panacea for Africa's governance challenges?* Policy brief 29.

NEGRÃO, José (2003), *A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*, Universidade de Coimbra.

NEPAD (2003), *Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP): Perguntas mais Frequentes*, Secretariado da NEPAD, Midrand, África do Sul.

OUA (2002), *A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (APRM/MAAP)*, AHG/235 (XXXVIII), Anexo 2, Durban, África do Sul.

OWUOCHE, Solomon & JONYO, Fred (2002), *Political Parties & Civil Society in Governance & Development: a Synthesis*, Nairobi.

RESTEMAN, Olimpia. *The Role of Civil Society in the Transparency of Local Governments*, Graduate School for Social Research, Polish Academy of Science, Warsaw, Poland.