

Projecto de Transição Democrática nas Sociedades em situação de pós-conflito

**Apoio a Democratização a
Moçambique Pós-Conflicto**
Intenções e Resultados

Relatório de Trabalho 37

Marc de Tollenaere

Netherlands Institute of International Relations
'Clingendael'
Conflict Research Unit
June 2006



Language editing from English into Portuguese: *Cristina Costa*
Desk top publishing: *Carola van der Heiden*

Netherlands Institute of
International Relations
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH The Hague
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
Phonenumber: # 31-70-3245384
Telefax: # 31-70-3282002
Email: infocru@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl/cru>

© Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. *Clingendael* Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands.

Prefácio

Em Abril de 2002, a Unidade de Pesquisa de Conflito (UPC) do Instituto de Relações Internacionais dos Países Baixos (o Instituto “Clingendael”) iniciou um projecto de pesquisa comparativo, analisando o papel e o impacto do apoio internacional a democratização nas sociedades pós-conflito. Este projecto, intitulado *Transição Democrática em Sociedades Pós-Conflito, Criação de Instituições Locais*, é um esforço de colaboração entre institutos de pesquisa da América Central, da África e do Sul da Ásia, e o Instituto Clingendael. Ao contrário de outros estudos, as análises são administradas por investigadores locais e reflectem as suas visões na influência que o apoio internacional tem tido no processo de democratização nos seus países. A questão principal que se põe é como é que o apoio internacional pode ter um impacto mais sustentável e positivo no funcionamento eleitoral, direitos humanos e organizações da comunicação social em sociedades pós-conflito. Para incluir uma vasta variedade de experiências e situações socio-políticas diferentes, os casos estudados são Camboja, El Salvador, Guatemala, Ruanda, Etiópia, Uganda, Moçambique e Serra Leoa.

Com uma metodologia de avaliação estruturada, cada relatório de cada país debruça-se sobre alguns dos aspectos chaves que determinam a força democrática das organizações locais: sustentabilidade, autonomia/independência, responsabilidade e influência. O principal objectivo dos relatórios é determinar que organizações locais nas áreas de eleições, direitos humanos e comunicação social nos países pós-conflito, receberam apoio internacional. Para além disso, analisa os tipos de actividades desenvolvidas e o seu impacto a longo prazo. Finalmente, os estudos têm o objectivo de providenciar ilações e recomendações concretas para melhorar a efectividade do apoio internacional à democratização.

O caso-estudo sobre Moçambique concentra-se no apoio internacional às eleições, direitos humanos e desenvolvimento dos meios de comunicação social entre 1994 e 2005. Baseado num antigo artigo não publicado por Carlos Serra, Teles Huo, Hélder Ossemane e João Carlos Colaço, neste estudo, Marc de Tollenaere, vai mais além analisando o impacto do apoio internacional no processo contínuo da democratização em Moçambique. Depois de identificar os pontos fortes e fracos das várias áreas do apoio à democratização, cada capítulo providencia várias lições a extrair, assim como recomendações concretas para melhorar um futuro apoio internacional à democratização em Moçambique.

Este estudo teria sido impossível sem o apoio generoso do Departamento de Comunicação e Pesquisa (DCP) do Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos. A Unidade de Pesquisa de Conflitos reconhece este importante apoio. Os conteúdos e visões exprimidas neste documento são da exclusiva responsabilidade dos autores e não deverão ser atribuídas ao Instituto Clingendael nem ao Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos.

Jeroen de Zeeuw, Coordenador do Projecto de Transição Democrática

E-mail: jzeeuw@clingendael.nl

Haia, Países Baixos,

Abril de 2006

Índice

Prefácio	iii
Lista de Abreviações	vii
Sumário Executivo	ix
I. Introdução	1
1.1. Perfil do País	1
1.2. História do Conflito	1
1.3. O Processo de Paz	3
1.4. Apoio Após-Conflito	3
1.5. Questões Metodológicas	4
II. Apoio Eleitoral	7
2.1. Contexto Legal e Institucional	7
2.2. História Eleitoral	8
2.3. Apoio Eleitoral	10
2.4. O impacto do Apoio Externo	11
2.5. Pontos Fortes e Pontos Fracos do Apoio Eleitoral	13
2.6. Recomendações	14
III. Apoio aos Direitos Humanos	15
3.1. Contexto	15
3.2. Apoio Internacional aos Direitos Humanos	16
3.3. Avaliação do Impacto do Apoio na área dos Direitos Humanos	17
3.4. Pontos Fortes e Pontos Fracos do Apoio na área dos Direitos Humanos	18
3.5. Lições e Recomendações	19
IV. Apoio aos Meios de Comunicação Social	21
4.1. Contexto	21
4.2. Apoio Internacional aos Meios de Comunicação Social	22
4.3. Avaliação do Impacto do Apoio aos Meios de Comunicação Social	24
4.4. Pontos Fortes e Pontos Fracos do Apoio aos Meios de Comunicação Social	25
4.5. Lições e Recomendações	26

V. Conclusões e Recomendações	28
5.1. Conclusões	28
5.2. Recomendações	29
Referências e Bibliografia Seleccionada	31
Sobre o Autor	33

Lista de Abreviações

ACIPOL	Academia de Policia de Moçambique
AEJ	Associação de Empresas de Jornalismo
AGD	Grupo de Apoio à Democratização
AGP	Acordo Geral de Paz
AIM	Agência de Imprensa de Moçambique
AWEPA	Parlamentários Europeus para a África
CC	Conselho Constitucional
CE	Comissão Europeia
CFJJ	Centro de Formação Jurídico e Judicial
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CSCS	Conselho Superior para a Comunicação Social
CSMJ	Conselho Superior para a Magistratura Judicial
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORCOM	Foro Nacional para Rádios Comunitárias
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
ICS	Instituto para a Comunicação Social
IEAM	Instituto Eleitoral da África Austral
IPAJ	Instituto para o Apoio Judicial
LDH	Liga dos Direitos Humanos
MISA	Instituto de Comunicação Social da África Austral
Norad	Agência Norueguesa para o Desenvolvimento Internacional
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OREC	Organização para a Resolução de Conflitos
OSC	Organização de Sociedade Civil
PAF	Quadro de Desempenho do Apoio
PIC	Polícia de Investigação Criminal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
RM	Rádio Moçambique
SARDC	Centro de Documentação e Pesquisa da África Austral
Sida	Agência de Desenvolvimento Internacional Sueca
STAE	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
UTREL	Unidade Técnica para a Reforma Legal

Sumário Executivo

O documento apresenta uma avaliação de três áreas de apoio à democratização em Moçambique entre 1994 e 2005. O apoio eleitoral surge como o sector mais proeminente no apoio a democratização em termos tanto financeiros como político. Os actores externos influenciaram efectivamente algumas áreas técnicas e contribuíram para o desenvolvimento institucional (STAE e algumas OSC), mas em geral, o apoio eleitoral não resultou num progresso considerável da qualidade da prática democrática. O apoio aos direitos humanos cobre o apoio ao sector da justiça, polícia e sociedade civil. O fragmentado sector da justiça provou ser uma área muito complexa, mostrando um progresso bastante reduzido. Fizeram-se bastantes esforços para a formação em grande escala de oficiais da polícia, mas os efeitos dessa formação ainda não se manifestaram em mudanças significativas de comportamento e desempenho. Isto por um lado também devido ao facto das formações não terem sido acompanhadas por reformas estruturais. O apoio aos meios de comunicação social foi modesto. Apenas existiu uma iniciativa mais significativa que resultou numa maior cobertura da rádio nacional, no estabelecimento de algumas rádios comunitárias e no apoio técnico à imprensa independente. Não obstante, sente-se que a proliferação e a melhoria dos meios de comunicação social contribuíram efectivamente para o avanço dos valores democráticos.

Se se considerar todo o pacote de apoio a Moçambique, chega-se à conclusão que o apoio ao processo de democratização tem sido relativamente modesto, contrariamente à importância concedida a uma governação democrática no discurso de desenvolvimento dos doadores e do governo. Os doadores mostraram também uma atitude cada vez mais pragmática quando confrontados com os resultados desapontantes do apoio a democratização. A estabilidade política e económica e salvaguarda da cooperação (geralmente apreciada como um “sucesso”) sempre predominaram em relação a frustrações sobre o trajecto imaginário da consolidação democrática.

O pragmatismo dos doadores também levou a uma perda de uma visão estratégica sobre o apoio a democratização. Depois das primeiras eleições multipartidárias em 1994, existia uma agenda clara para apoiar a consolidação democrática. A implementação desta agenda nunca foi avaliada numa perspectiva abrangente de apoio à democracia e nunca foi substituída por uma nova visão: de algum modo uma mudança não intencional no sentido de se deixarem as boas intenções para uma situação em que deixaram de existir intenções. A bússola que guia o apoio a democracia aponta em várias direcções, mas sem um rumo claro. Os alvos potenciais para o apoio a democratização multiplicaram, assim o aumento da complexidade desafia o nosso conhecimento.

Na conclusão sugere-se que os doadores deveriam responder a este vácuo estratégico e desta vez, baseando-se na actual trajectória política e não numa desejada sequência de consolidação de democracia.

I. Introdução

1.1. Perfil do País

Moçambique tem aproximadamente 19,4 milhões de habitantes, dispersos por mais de quase 800 000 quilómetros quadrados e localiza-se na costa sudeste de África. Tem um litoral de mais de 2,500 quilómetros e faz fronteira com a África do Sul, Suazilândia, Zimbabué, Malawi, Zâmbia e Tanzânia.

Desde que a guerra civil terminou em 1992, a taxa anual de crescimento populacional médio¹ em Moçambique calcula-se em 8 por cento. A inflação apresenta-se num só dígito e a moeda é relativamente estável. Porém, o rendimento per capita ainda se mantém a um nível bastante baixo (cerca de \$240) e quase 70 por cento da população continua a viver em extrema pobreza. Muito do crescimento deve-se a alguns grandes investimentos que impulsionaram as indústrias extractivas e exportações (por ex. alumínio e gás).

A esperança de vida está abaixo dos 40 anos de idade nos homens e 38 anos nas mulheres. Apenas metade da população com mais de 15 anos é instruída e menos de metade tem acesso a serviços de saúde. A prevalência do vírus da SIDA é de 19% com fortes picos regionais (por ex. 38% em Sofala).

Desde os primórdios da história grande parte do país era ocupada por populações dispersas da etnia Bantu. Formaram-se três zonas de influência cultural. Uma no sul, orientada para a África do Sul, uma no centro, aproximada ao Shona do Zimbabué, e uma no norte, etnicamente mais familiar com grupos da Tanzânia. Nas primeiras duas zonas, as famílias são organizadas de modo patriarcal e a norte do rio Zambeze de modo matriarcal.

As áreas do litoral foram influenciadas por comerciantes árabes e desde o século XVI também por colonos portugueses. Até finais do século XIX, muito poucos colonos portugueses permaneceram no país. A partir de 1890 começou o processo de ocupação do exército português. O centro e norte do país foram divididos entre empresas concessionárias enquanto que o sul permaneceu, na sua maioria, sob o domínio directo do estado português: Moçambique era governado como província de Portugal.

Em 1962, grupos nacionalistas moçambicanos formaram a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) em Dar Es Salaam. A Frelimo iniciou uma guerra para a independência em 1964 que duraria dez anos. Em 1974 desabou o regime fascista português e a Frelimo negociou a independência do poder colonial. A 25 de Junho de 1975, Moçambique foi declarado independente.

1.2. História do Conflito

As raízes do conflito em Moçambique são internas e externas. As causas internas estão relacionadas com o processo de formação de estado e nação num contexto complexo de pluralismo étnico e religioso, um legado colonial e as políticas da pós-independência. As causas externas estão

¹ Todos os dados foram recolhidos no Instituto Nacional de Estatística (INE): <http://www.ine.co.mz/>.

relacionadas com o conflito da Guerra-fria, a nível mundial e, regionalmente, com o papel da destabilização da anterior Rodésia e da África do Sul.

Nos anos seguintes à independência, a Frelimo tenta implementar as suas políticas marxistas-leninistas suscitando descontentamentos significativos entre os moçambicanos, especialmente nas áreas rurais. Exemplos de tais políticas são a criação de campos de reeducação, a imposição do patriarcado nas regras familiares, a concentração de produção em fazendas do estado e a ilegitimização oficial de autoridades tradicionais e religiosas. Estas tentativas genuínas para criar uma sociedade moderna geraram descontentamento interno e eventualmente resistências.

O governo da Frelimo também perturbou os regimes minoritários brancos na Rodésia e na África do Sul. Moçambique apoiou e albergou os combatentes da guerrilha zimbabueana e os serviços secretos da Rodésia retaliaram organizando, treinando e armando um movimento de guerrilha em Moçambique, composto por antigos soldados moçambicanos que serviram no exército português, fugitivos dos campos de reeducação e ex-membros da Frelimo que discordavam da ideologia marxista-leninista do movimento. Tal era a génese da Resistência Nacional de Moçambique (Renamo) que começou a operar nas províncias centrais de Manica e Sofala.

Em 1980, quando a Rodésia se transformou no Zimbabué independente, a África do Sul assumiu o apoio à Renamo e continuou a fazê-lo até depois da assinatura do Pacto de Não-Agressão de Nkomati entre Moçambique e a África do Sul em 1986.

A estratégia de guerra da Renamo era destruir ou minar tudo o que poderia ser entendido como um esforço governamental para providenciar produtos e serviços para a população. Isso incluiu a destruição de escolas, hospitais, estradas, linhas de electricidade e de telefone, etc. A violência da Renamo não se limitou apenas às infra-estruturas. Foram cometidas atrocidades contra pessoas: assassinatos, incendiamento de casas, raptos, tortura. Por outro lado, a Renamo também conseguiu ganhar uma certa legitimidade através da reinstalação de autoridades tradicionais e religiosas em áreas sob o seu controlo.

O exército moçambicano não pôde evitar que a insurreição da Renamo se alastrasse em direcção ao norte (Tete, Zambézia e partes da província de Nampula) e em direcção ao Sul (Gaza, Inhambane e Maputo). A medida que a guerra chegou num impasse e a situação económica se ia deteriorando, o exército oficial também se tornou mais agressivo, fazendo-se valer de violências arbitrárias contra civis, fossem estes suspeitos ou não de colaborar com a Renamo.

A guerra civil entre a Renamo e a Frelimo tornou-se mais sangrenta entre 1984 e 1986. No mesmo período, algumas mudanças auspiciosas começavam a formar a base que conduziria aos alicerces para a paz. Em 1984, Moçambique adere ao Banco Mundial e ao FMI e anuncia uma mudança dramática na sua política económica. Em 1986, a morte súbita do Presidente Samora Machel trouxe o menos carismático mas mais diplomático e pragmático Joaquim Chissano ao poder. Em 1989, no momento simbólico do fim da Guerra-fria e das suas guerras satélites nos países em desenvolvimento, a Frelimo rejeita o marxismo-leninismo formalmente. Por último, mas não menos importante, o regime de apartheid da África do Sul começava a estar mais orientada para as suas transições políticas internas, abandonando assim o seu apoio aos grupos da oposição armados na região.

1.3. O Processo de Paz

As negociações de paz intermediadas pela Igreja Católica iniciaram-se em 1988. Em 1989, o presidente Mugabe do Zimbabué e o presidente Moi do Quénia promoveram conversações entre os líderes da Igreja e da Renamo em Nairobi, daí resultando as condições delineadas para a intensificação do diálogo, começando assim o longo caminho para a paz e a vontade manifesta de pôr fim a guerra.

Em Julho de 1990, a Comunidade Católica de Santo Egídio foi aceite por ambas as partes, como mediadora e as negociações formais começaram em Roma. As conversações eram marcadas por uma constante tensão entre o desejo pela paz e a desconfiança mútua. A agenda para as negociações de paz foi acordada em Maio de 1991 e consistiu em seis tópicos: a lei dos partidos políticos, o sistema eleitoral, assuntos militares, garantias para a Renamo, o cessar-fogo e uma conferência de doadores. Gradualmente foi-se alcançando o consenso em cada um dos tópicos e a 4 de Outubro de 1992, em Roma, foi assinado o Acordo Geral de Paz (AGP).

O AGP resultou na criação duma operação especial da ONU em Moçambique, a ONUMOZ, para supervisionar a implementação do acordo de paz. A operação concentrou-se principalmente na desmobilização de tropas da Renamo, na formação de um novo exército unificado e na preparação das primeiras eleições multipartidárias. De acordo com o AGP, tais eleições teriam de ser realizadas no espaço de um ano desde a sua assinatura, mas isto não aconteceu. Foi necessário mais tempo para se adoptar uma lei eleitoral consensual, criar estruturas eleitorais e recensear os eleitores. As primeiras eleições multipartidárias, levadas a cabo em Outubro de 1994, são geralmente consideradas como o ponto alto do processo de paz. Os moçambicanos participaram maciçamente, não houve nenhum incidente notável, o processo foi tecnicamente satisfatório e o partido derrotado, a Renamo, aceitou os resultados.

1.4. Apoio Após -Conflito

Depois da assinatura do AGP, houve um apoio internacional massivo para financiar a implementação do acordo. A própria operação da ONUMOZ custou cerca de \$1 milhão de dólares por dia. Foi também desenvolvido e implementado um vasto programa de desmobilização e de reintegração, um vasto programa de apoio técnico e financeiro para organizar eleições e criado um fundo para financiar os partidos políticos.

Após as primeiras e bem sucedidas eleições multipartidárias, cada vez mais organizações multilaterais, bilaterais e não-governamentais começaram a alterar o seu objectivo do apoio de emergência e reabilitação para projectos e programas de desenvolvimento estrutural. Estes programas direccionavam-se principalmente para a reconstrução de infra-estruturas (estradas, caminhos-de-ferro, pontes, aeroportos, assim como, electricidade e linhas de comunicação, escolas e hospitais), a capacitação de funcionários públicos e o desenvolvimento institucional.

No princípio de 1995, a comunidade internacional estabeleceu um “Grupo para o apoio a democracia”² (ADG), que veio a substituir o Grupo de Trabalho para as eleições fundado em 1993 para o acompanhamento das preparações e execução das primeiras eleições multipartidárias. O ADG

² Em 1996, o mandato foi alargado e o AGP tornou-se o Grupo de Políticas de Doadores. Em 1997, esta transição foi confirmada quando o nome mudou novamente para Grupo de Parceiros do Desenvolvimento. O objectivo do grupo evoluiu da coordenação de projectos para assuntos e tendências de desenvolvimento mais generalizados.

era um fórum para o intercâmbio de informação e um mecanismo de coordenação para a formulação e implementação de intervenções externas para consolidar a democracia. O grupo reunia-se mensalmente nos escritórios do Banco Mundial. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi mandatado para organizar uma missão que identificaria áreas prioritárias para apoiar a consolidação da recém nascida democracia³. A missão compunha-se de peritos moçambicanos e internacionais e concluiu que o apoio internacional para a construção de instituições democráticas devia ser dirigido ao parlamento, à polícia, ao sector jurídico, às eleições locais e à identificação civil. Só mais tarde se adicionou o apoio aos meios de comunicação social independentes a esta lista de prioridades, isso à custa da identificação civil⁴.

O PNUD tentou formular um programa integrado de apoio à democratização. Mas a análise sectorial, o levantamento das necessidades e uma tradição administrativa extremamente vertical, levou rapidamente a conclusão de que um programa integrado não seria uma opção viável. O PNUD recebeu a incumbência de formular projectos individuais que seriam co-financiados por vários doadores. Na maioria dos casos, as negociações entre o governo e os doadores sobre o conteúdo, as modalidades de implementação e os orçamentos, foram lentas e difíceis. Os projectos para apoiar o parlamento, a polícia e a comunicação social foram aprovados em 1996, mas só se tornaram operacionais em 1997. O programa para apoiar o sector jurídico, iniciou-se apenas em 1998, depois da cooperação dinamarquesa já ter lançado um esforço bilateral.

Nos finais dos anos 90 iniciou-se uma segunda mudança na modalidade do apoio internacional. Motivado por preocupações de governação e pela necessidade de tornar a assistência internacional mais eficiente, os doadores em Moçambique optaram gradualmente por apoiar directamente o Orçamento de Estado. A multiplicação de projectos e programas, para além dos altos custos de administração, obstruíam a formulação de políticas claras e a apropriação pelos beneficiários. Numa primeira instância, alguns doadores dedicaram-se ao financiamento de orçamentos sectoriais⁵ seguido, depois de 2000, de um forte movimento para apoio geral ao orçamento. Actualmente, 17 doadores contribuem com cerca de 250 milhões de dólares por ano baseando-se num Memorando de Entendimento e indicadores comuns. Não se fixa o destino das contribuições e não se exige do governo uma prestação de contas separada para cada contribuição.⁶

1.5. Questões Metodológicas

As principais fontes desta revisão sobre o apoio externo à democratização em Moçambique durante os últimos dez anos são documentos de projectos, relatórios de progresso e avaliações. O autor também confiou na sua experiência pessoal aquando do envolvimento na formulação de vários programas de apoio a democratização entre 1996 e 2004.

Os dados financeiros precisam de ser tratados com precaução uma vez que várias fontes indicam números diferentes. Frequentemente é difícil avaliar se os números representam compromissos,

³ PNUD, 1995.

⁴ A emissão de bilhetes de identidade tinha sido indicado como um elemento crucial na consolidação da democracia, mas nunca foi abordado seriamente neste âmbito.

⁵ SWAP: Abordagem de Apoio Sectorial. A Agricultura foi a primeira SWAP seguida pela Saúde e pela Educação.

⁶ Apesar dos alvos para todo o orçamento estarem acordados (por ex. 65% do orçamento está destinado a sectores sociais) e das revisões anuais do respectivo desempenho do governo e dos doadores.

orçamentos ou despesas. Sendo assim, os números reflectem uma ordem de grandeza, e não tanto valores absolutos.

II. Apoio Eleitoral

2.1. Contexto Legal e Institucional

A Constituição da República de Moçambique de 1990 criou a base legal para as eleições multipartidárias, liberdade de associação e a formação de partidos políticos.

Em Novembro de 1996, uma emenda constitucional, criou as condições legais para a realização de eleições multipartidárias autárquicas.

As cinco eleições multipartidárias que se realizaram entre 1994 e 2004 foram governadas por cinco diferentes pacotes legais. Em todas estas eleições, houveram ajustamentos na legislação sobre as autoridades eleitorais, o recenseamento eleitoral e a votação. Estas mudanças constantes ilustram seguramente, a susceptibilidade política das eleições em Moçambique, assim como expressam uma procura constante para manter a estabilidade através da regulamentação.

Actualmente, o Conselho Constitucional (CC) funciona como tribunal de última instância para todas as reclamações relacionadas com o processo eleitoral. Além disso, o CC tem que aprovar as candidaturas presidenciais e validar os resultados das eleições.

A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é o órgão de decisão e de supervisão do processo eleitoral. As responsabilidades da CNE incluem garantir a liberdade, justiça e transparência eleitoral e o tratamento equitativo de cidadãos nestes procedimentos, a supervisão do registo de eleitores e candidatos, a aprovação de códigos de conduta, a promoção de educação cívica, a segurança física, a provisão de apoio financeiro para a campanha dos partidos e candidatos, a supervisão da distribuição de material eleitoral e a proclamação dos resultados. Antes de 2003, a CNE funcionava numa base temporária, ou só quando o recenseamento eleitoral ou as eleições se realizavam. Actualmente funciona numa base permanente ao nível central, enquanto as suas representações distritais e provinciais continuam a ser temporárias. A CNE ao nível nacional consiste em 19 membros, dos quais 17 são designados pelos partidos representados no parlamento (proporcionalmente) e 1 pelo governo. O presidente é escolhido pelos 17 membros por nomeações submetidas por organizações de sociedade civil oficialmente registradas. O Presidente da República formaliza a nomeação. O presidente da CNE é apoiado por dois vice-presidentes (um de cada um dos dois partidos ou coligações representados na CNE).

Para implementar todas as actividades eleitorais, o Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE) apoia a CNE. O STAE é responsável pela administração do recenseamento, pela distribuição do material eleitoral, pela formação das brigadas de recenseamento e membros das mesas de voto e pela organização da votação. O STAE tem órgãos distritais e de província. As filiais provinciais do STAE são permanentes, as filiais distritais são temporárias.

A CNE e o STAE, mas em particular a CNE, são dominadas por partidos políticos e pela polarização entre a Frelimo e a Renamo. A administração eleitoral em Moçambique é fortemente politizada.

O sistema eleitoral determina que os assentos na assembleia (municipal e nacional), são distribuídos através do sistema de representação proporcional D'Hondt. Para o parlamento nacional há

11 círculos eleitorais dentro do território nacional (coincidindo com as províncias) e dois para os moçambicanos no estrangeiro (na África e no resto do mundo). O presidente é eleito por um sistema de maioria simples.

2.2. História Eleitoral

As primeiras eleições multipartidárias (1994) foram o cúmulo do AGP e o início de uma nova era na história de Moçambique. As eleições foram consideradas um sucesso, apesar dos muitos desafios manifestados: um tenso ambiente político próprio de uma situação pós-conflito⁷, uma estrutura de recursos económicas e financeiras fraca, uma taxa de analfabetismo elevada, movimentos intensivos de refugiados e populações deslocadas que regressavam a casa e infra-estruturas de comunicação pobres em várias partes do país. Mesmo assim, 80% do eleitorado recenseou-se e 85% dos eleitores recenseados participou nas eleições. A Renamo perdeu mas surpreendeu a maioria dos observadores, e não menos a Frelimo, com os resultados obtidos. A participação larga e a ampla aceitação dos resultados expressaram o desejo do povo pela paz e a sua percepção do papel desempenhado pelas eleições nesse âmbito.

O AGP também estabeleceu que as eleições locais tinham que ser organizadas no espaço de um ano após as primeiras eleições gerais, mas as discussões longas sobre a legislação⁸ adiaram o processo para Junho de 1998. O governo optou por uma descentralização gradual, e por isso realizaram-se eleições em 33 cidades e vilas representando cerca de 25% do eleitorado nacional. Durante as preparações das eleições surgiram problemas com os cadernos eleitorais⁹. A Renamo suspeitou de manipulação e fraude, abandonou a Comissão Nacional de Eleições e decidiu boicotar as eleições. Os partidos políticos minoritários uniram-se ao boicote da Renamo. A única competição para a Frelimo surgiu em algumas autarquias onde “grupos de cidadãos” formaram listas. A Frelimo ganhou as eleições em todas as 33 autarquias.

As eleições foram uma decepção: problemas técnicos, boicote da oposição, problemas com o apuramento, e mais ainda, um fraco grau de participação na ordem de 15%. Esses problemas influenciaram as segundas eleições gerais multipartidárias realizadas em 1999. O recenseamento eleitoral, completamente novo, foi desenhado para superar os problemas de 1998 e para permitir uma informatização do recenseamento que devia facilitar futuras actualizações. A nova legislação eleitoral reformou a administração eleitoral. A Comissão Nacional de Eleições voltou a ser alargada ao nível provincial e distrital, e a Renamo e a Frelimo poderiam nomear cerca de cem militantes a serem integrados no Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral. Não obstante, a atmosfera durante as preparações permanecia tensa e marcada pelo fluxo permanente por parte da oposição de acusações sobre manipulações e fraude. A Renamo sentiu-se fortalecida pela sua coligação com dez outros partidos. Apesar de tudo, o presidente Chissano (Frelimo) ganhou com uma margem pequena, enquanto que o seu partido manteve uma maioria confortável no parlamento. A Renamo contestou os

⁷ A tensão culminou com a ameaça de última hora do líder da oposição Dhlakama para boicotar as eleições. Uma ameaça que só foi neutralizada por uma pressão diplomática ao mais alto nível que incluiu o Secretário-Geral da ONU e Nelson Mandela.

⁸ A lei de descentralização de 1994 (Lei 3/94) foi considerada inconstitucional. Deste modo, a constituição teve que ser primeiro alterada para permitir a criação de governos locais eleitos e autónomos (municípios). Depois teve que ser preparada a legislação sobre o funcionamento dos governos locais e por fim teve que se aprovar por consenso a nova legislação para as eleições locais.

⁹ Alguns cadernos eleitorais perderam-se ou danificaram-se.

resultados, mas as suas 23 reclamações foram rejeitadas pelo Tribunal Supremo. A tensão pós-eleitoral foi forte devido a incidentes violentos, o boicote de sessões parlamentares resultando pela primeira vez desde 1992 em negociações ao mais alto nível entre os presidentes dos dois partidos principais¹⁰. De facto, só as grandes inundações de 2000 conseguiram desviar a atenção do mais forte conflito político desde o Acordo de Paz.

As segundas eleições autárquicas realizaram-se em 2003, uma vez mais sob uma nova legislação e uma nova Comissão Nacional de Eleições e ainda influenciadas pelos problemas pós-eleitorais de 1999. A actualização do recenseamento já revelou problemas sérios com o registo eleitoral. O processo eleitoral decorreu sem problemas de maior, mas a transparência no apuramento dos resultados foi fraca e estava repleto de erros. O resultado obtido pela oposição estava muito abaixo do que eles tinham previsto¹¹, mas todos os candidatos aceitaram a decisão e a aprovação dos resultados pelo Conselho Constitucional. A participação tinha melhorado em comparação a 1998, mas permaneceu num nível baixo: cerca de um terço dos eleitores recenseados.

As eleições gerais de Dezembro de 2004 realizaram-se sob a nova legislação, mas foram administradas pela mesma Comissão de Eleições de 2003. O registo eleitoral parecia irreparável, mas promessas explícitas pelo STAE de que tudo estava sob controlo manteve o processo nos carris. Dhlakama candidatou-se pela terceira vez a presidente, agora pela primeira vez concorreu com o sucessor de Chissano, Armando Guebuza, mas perdeu novamente e desta vez com uma margem muito maior. A Frelimo ganhou quase 2/3 dos assentos no parlamento. De registar que a participação decaiu para um modesto 40%.

<i>1994</i>	<i>Assentos</i>	<i>1999</i>	<i>Assentos</i>	<i>2004</i>	<i>Assentos</i>
Frelimo	129	Frelimo	133	Frelimo	160
Renamo	112	Renamo-União Eleitoral	117	Renamo-União Eleitoral	90
União Democrática	9				

<i>1994</i>	<i>%</i>	<i>1999</i>	<i>%</i>	<i>2004</i>	<i>%</i>
J. Chissano (Frelimo)	53,3	J. Chissano (Frelimo)	52,3	A. Guebuza (Frelimo)	63,7
A. Dhlakama (Renamo)	33,7	A. Dhlakama (Renamo)	47,7	A. Dhlakama (Renamo)	31,7
Outros	13			Outros	4,6

As características principais da história eleitoral de Moçambique continuam a ser a desconfiança entre os dois partidos principais, as deficiências nas partes automatizadas do processo (recenseamento e apuramento), uma base jurídica permanentemente em mudança e uma perda gradual de credibilidade das autoridades eleitorais. Desde 1994, o pluralismo eleitoral não resultou num ambiente político mais

¹⁰ Chissano e Dhlakama encontraram-se pela primeira vez desde as eleições de 1994.

¹¹ A Renamo-UE ganhou 5 das 33 eleições para presidente do conselho municipal e uma maioria em 4 assembleias municipais. Isto foi considerado muito abaixo do seu potencial eleitoral como tinha sido exemplificado nas duas eleições nacionais prévias.

inclusivo. A nível nacional, o parlamento está agora mais monolítico que há dez anos atrás. A nível local houve uma inovação prudente, mas as perspectivas de um governo mais inclusivo através de eleições multipartidárias são limitadas.

2.3. Apoio Eleitoral

A comunidade internacional investiu aproximadamente 150 milhões de dólares nas cinco eleições multipartidárias entre 1994 e 2004. Mas no volume e tipo de apoio durante este período existe uma clara dinâmica.

A comunidade internacional começou por providenciar apoio eleitoral em Dezembro de 1992. 17 doadores contribuíram em diferentes modalidades com 59,1 milhões de dólares para a implementação do primeiro recenseamento eleitoral e as primeiras eleições gerais. O apoio incluiu despesas correntes para o pessoal eleitoral (as brigadas de recenseamento e os membros das mesas de voto) equipamento, transporte, educação cívica, formação e assistência técnica¹². Fora deste apoio e das actividades levadas a cabo pelas autoridades eleitorais, a USAID financiou a formação dos fiscais dos partidos. Providenciou-se também um fundo para financiar observação internacional¹³. Foram providenciados apoios relativamente baixos para as organizações moçambicanas emergentes que estavam interessadas nas actividades de educação cívica e observação eleitoral.

Em 1996, a ONU levou a cabo uma avaliação de necessidades da administração eleitoral na preparação das eleições locais. Em Junho de 1997, depois da aprovação por consenso da nova legislação eleitoral¹⁴, foi lançado um novo projecto. A CE e nove outros doadores (coordenados pelo PNUD) providenciaram 17.7 milhões de para a organização de eleições em 33 municípios a 30 de Junho de 1998. O apoio abrangeu as mesmas linhas do orçamento de 1994, mas desta vez com uma assistência técnica reduzida¹⁵. Uma vez mais, a USAID, a AWEPA e outros, providenciaram formação aos representantes dos partidos políticos e aos observadores nacionais.

Alguns meses depois, a Comissão Europeia (CE) e o PNUD iniciaram a discussão sobre o apoio para as segundas eleições gerais e juntos mobilizaram 30 milhões de dólares, inclusive a consolidação de um fundo para um novo recenseamento eleitoral. O apoio internacional era para investimentos¹⁶ e continuou a incluir um nível razoavelmente forte de assistência técnica¹⁷. Os fundos aumentaram no que diz respeito à observação. A USAID e a DFID financiaram o Carter Center para estabelecer uma missão de observação de longo prazo. Além disso, investiu-se mais na formação dos observadores nacionais. A CE também trouxe uma grande missão de observação¹⁸, assim como outras organizações regionais como a EISA. Estava previsto que o apoio providenciado pelo PNUD continuasse depois as eleições, para apoiar a consolidação da experiência adquirida e a informatização dos cadernos eleitorais.

As eleições locais de 2003 e 2004 foram em conjunto. A CE providenciou cerca de 18 milhões de dólares de apoio extra ao orçamento e o PNUD teve um programa de assistência técnica relativamente

¹² 68 peritos oriundos de 26 países para apoiar a administração eleitoral (STAE) a nível central e provincial.

¹³ 3000 observadores internacionais em 1994.

¹⁴ A aprovação consensual era uma condição para o apoio internacional.

¹⁵ Continua próximo dos 30 peritos internacionais.

¹⁶ Como já era habitual, até certo ponto no passado, os custos recorrentes do pessoal eleitoral eram financiados pelo Governo. Em 1997 a CE continuou a cobrir parte das despesas recorrentes.

¹⁷ 3 peritos internacionais e 34 UNV colocados estrategicamente nas capitais nacionais e provinciais.

¹⁸ As missões de observação internacionais contaram com 10 a 75 membros nessas eleições e nas seguintes.

baixo (1 milhão). A grande novidade nesta altura não era o volume do financiamento externo, mas o desaparecimento da assistência técnica.

Uma forma bastante extraordinária de cooperação foi o apoio logístico da África do Sul em 1999 e 2004. A África do Sul providenciou helicópteros militares e equipas para distribuir o material eleitoral e pessoal das mesas de voto em áreas remotas e de difícil acesso. Os fundos externos serviam para pagar o combustível e a diária ao pessoal.

O apoio externo, fora da administração eleitoral, aumentou novamente em 2003/2004. O DPDI, a USAID e a Suíça gastaram mais de 1,5 milhões de dólares na implementação de dois apuramentos de voto paralelos (2003 e 2004) numa coligação moçambicana de ONGs. Em 2004, haviam mais de 2000 observadores nacionais e 20000 agentes partidários contra 200 observadores internacionais.

2.4. O impacto do Apoio Externo

Os objectivos do apoio externo para as eleições em Moçambique podem-se agrupar em dois tipos:

- Dotação de competências e equipamento as autoridades eleitorais (em particular a administração técnica à todos os níveis) para preparar e conduzir o recenseamento eleitoral e as eleições;
- Dotação de competências dos partidos políticos e organizações de sociedade civil para participar em processos eleitorais (campanha, educação cívica, monitorização).

O objectivo a longo prazo ou o objectivo de desenvolver programas era geralmente o ponto forte do processo democrático.

A nível dos objectivos a curto prazo, o apoio internacional teve um impacto elevado. Tecnicamente, a administração eleitoral foi equipada com infra-estruturas, ferramentas, sistemas e procedimentos para poder recensear os eleitores e organizar as eleições. A implementação das eleições de 2003 e 2004 demonstrou que esta capacidade foi adquirida através do apoio técnico ao longo dos anos. É certo que o impacto também permanece frágil devido à capacidade de restar em indivíduos em vez de estar baseado nas estruturas e técnicos. Para além disso, o pessoal técnico demonstra mais uma capacidade de reprodução repetitiva em vez de um uso criativo de sistemas e ferramentas. Os orçamentos, o material de formação e os métodos de trabalho são copiados de eleições já realizadas e são ajustados às exigências legais quando necessário. Não há nenhuma procura pró-activa para melhorar os sistemas e métodos de administração dos processos eleitorais.

As duas áreas técnicas onde a administração eleitoral teve um desempenho abaixo da média (informatização dos cadernos eleitorais e do apuramento de resultados) são exactamente as áreas onde o apoio técnico foi sistematicamente rejeitado. Os doadores investiram pelo menos 10 milhões de dólares na informatização dos cadernos eleitorais, mas houve um resultado inesperado, uma vez que esta foi implementada sem uma estratégia realista, sem rigor técnico e controlo de qualidade. O software do apuramento é tecnicamente bastante simples e pode ser adaptado à realidade moçambicana a partir de outros sistemas vigentes. Mas a administração eleitoral insistiu em preparar para cada eleição o seu próprio software. Nas últimas quatro eleições, o apuramento revelou uma qualidade duvidosa.

Nas outras áreas técnicas como a logística, a formação e a educação cívica, o apoio internacional teve um impacto decisivo. E ainda mais, o apoio internacional tinha uma grande ênfase em ver o trabalho terminado e por isso prestou-se menos atenção às qualidades intrínsecas do processo, como a

legitimidade e a credibilidade das eleições e das autoridades eleitorais. A Comissão Nacional de Eleições nunca fez parte das discussões na forma e volume do apoio internacional, uma vez que a CNE ainda não estava operacional quando o programa foi formulado. A Comissão nunca pediu ou aceitou apoio externo directo ou apoio técnico¹⁹. Confiou no aconselhamento do seu órgão de apoio técnico (STAE), considerando-se mais um gestor do processo político em vez de proteger eleições livres, justas e transparentes.

Outra das áreas onde o apoio internacional teve pouco impacto foi a reforma da legislação eleitoral. Apesar de muitas propostas e ofertas de apoio²⁰, a comissão parlamentar especializada para lidar com estes assuntos, nunca aceitou esse apoio.

A dimensão do impacto, contraposta ao objectivo a longo prazo, de fortalecimento da democracia é obviamente mais difícil de avaliar mas, no geral pode-se discernir um quadro misto. Os processos eleitorais subsequentes não consolidaram a legitimidade e a credibilidade do sistema eleitoral e das autoridades eleitorais. A percepção generalizada é que ambos existem para consolidar o status-quo do poder, em vez de democratizar o sistema político.

Apesar de ter volume elevado constante (de 90% em 1994 a 65% em 1999), o apoio externo não resultou numa dependência financeira. As eleições em Moçambique são relativamente dispendiosas²¹, mas mesmo assim, levaria ao governo a pôr de lado menos do que 0,5% do seu orçamento anual do estado para realizar eleições locais e gerais em cada cinco anos. Se as eleições forem consideradas uma prioridade, o governo pode realizar eleições sem qualquer apoio financeiro externo tendo em conta que o país recebe 250 milhões anualmente como apoio directo ao orçamento. Os custos podem certamente ser reduzidos através de uma planificação melhorada, de uma administração remodelada, uma melhoria na manutenção do equipamento e das bases de dados e, principalmente, pela confiança crescente entre os dois principais partidos. O maior desafio para a sustentabilidade é fundamentalmente, a desconfiança que faz com que o material eleitoral só seja distribuído no último minuto, o que leva à exigência de soluções de transporte dispendiosas para as áreas mais remotas. Uma maior confiança entre os principais partidos reduziria drasticamente estes custos.

O apelo para um financiamento externo em cada eleição tornou-se mais um reflexo do que uma necessidade absoluta. Existe também uma certa responsabilização de doadores por parte da Frelimo para um sistema político que não foi a primeira escolha da Frelimo mas conduzida até eles pela pressão de um conflito interno e um discurso internacional que une a democracia ao desenvolvimento.

O apoio internacional aumentou gradualmente para os actores que actuam fora da administração eleitoral formal. Algumas organizações de sociedade civil ganharam experiência com a educação cívica e a monitorização, mas frequentemente o impacto foi limitado à presença física. A participação no processo não foi utilizada para aumentar a responsabilidade externa dos órgãos de administração eleitoral. Os partidos políticos também receberam apoio para aumentar a sua prontidão eleitoral, mas isso não teve qualquer impacto na pluralidade dos órgãos eleitos. Contrariamente a isso, a implementação de uma contagem paralela por uma coligação de organizações de sociedade civil em 2003 e 2004, é sem sombra de dúvida, um impacto elevado do apoio externo. Em particular, a inesperada e elevada margem entre os dois principais candidatos presidenciais em 2004 e a

¹⁹ Aceite em algumas formações ad-hoc de comissários provinciais e distritais e participação em conferências internacionais de comissários nacionais.

²⁰ O Carter Center, a ONU, IDEA Internacional e Suíça ofereceram o seu apoio, entre outros.

²¹ O custo de uma eleição calcula-se aproximadamente, entre os 15 e os 20 milhões de dólares. Actualmente, existem duas eleições num ciclo de cinco anos.

combinação com o processo de apuramento pobremente administrado pela CNE/STAE, criou um conflito potencial elevado que foi mantido evitado por um apuramento baseado numa amostra credível e independente.

2.5. Pontos Fortes e Pontos Fracos do Apoio Eleitoral

O principal ponto forte do apoio eleitoral externo tem sido, sem dúvida alguma, o seu elevado volume e o espírito voluntarista e activista com que foi organizado. Por causa da importância dada, as eleições são um campo de cooperação, onde a coordenação dos doadores foi sempre muito consensual e onde os doadores sempre conseguiram fazer aquele esforço para disponibilizar fundos²². Normalmente havia muito pouca discussão sobre orçamentos, objectivos e actividades entre os doadores, e o intercâmbio de informação era permanente e sistemático num “grupo de trabalho eleitoral”.

O segundo ponto forte do apoio internacional é a entrega efectiva do apoio técnico à STAE antes e durante as eleições de 1994, 1998 e 1999. Este apoio contribuiu fortemente para uma criação de competências técnicas no seio da administração eleitoral. O equipamento também contribuiu para reduzir o custo das eleições, embora ainda não de modo convincente.

Um terceiro ponto forte do apoio internacional foi que, gradualmente, estimulou organizações nacionais emergentes para participar mais activamente em processos eleitorais, em particular na monitorização.

O ponto mais fraco do apoio eleitoral internacional é o seu carácter especial e isolado. O apoio à administração eleitoral concentrou-se sempre nos meses antes de cada eleição, comprimido ainda entre mais uma aprovação da base legal para a eleição e prazo final para assegurar as eleições impostas por essa mesma base legal. O programa de apoio eleitoral da PNUD de 1999 foi criado numa dimensão pós-eleitoral com intenção de rever e consolidar sistemas fora do período de alta tensão. Chegou-se à conclusão de que a componente era muito vaga uma vez que tanto o STAE e os doadores, mostraram muito pouco interesse num esforço contínuo. A dimensão crucial do apoio pós-eleitoral era a informatização dos cadernos eleitorais. Esse processo era uma condição crucial para o financiamento dos doadores no novo recenseamento eleitoral de 1999. O STAE nunca completou propriamente a informatização, mas isso não pôs em causa o apoio financeiro externo em 2003 e 2004. Isto indica outro ponto fraco no desempenho dos doadores: mesmo quando os doadores condicionaram o apoio eleitoral, isso nunca funcionou. Isso deve-se em parte ao desejo da comunidade internacional de apoiar as eleições²³, mas também é uma indicação do facto de que os doadores, estão dispostos a se conformar com menos democracia do que teoreticamente sugerem.

O apoio internacional para fortalecer a participação de organizações de sociedade civil (OSCs) demonstrou ser bastante fraco na estimulação de uma procura de responsabilidade mais firme. As OSCs organizaram acções de educação cívica e frequentemente uma monitorização²⁴ mais vasta. Neste sentido, o fracasso é devido não só aos doadores que querem determinar as actividades das OSC, mas

²² Neste sentido, o apoio eleitoral foi distribuído mais eficazmente do que noutras áreas de apoio pós-conflito como por ex. a desmobilização e a desminagem.

²³ Monitorização sem informação ou sem disseminação dos dados.

²⁴ Por exemplo, o apoio eleitoral não figura na estratégia actual da CE para o apoio a Moçambique e o Chefe da Delegação garantiu que depois das eleições de 1999, a CE já não providenciaria apoio financeiro. Tudo o que foi necessário foi um pedido governamental, um novo Chefe de Delegação e uma solução elegante para acomodar a ajuda eleitoral através o apoio directo ao orçamento.

também às organizações moçambicanas que não aproveitaram as oportunidades que lhes foram oferecidas.

Um terceiro mas importante ponto fraco do apoio eleitoral internacional, é que, raras vezes se ultrapassou o nível técnico, especialmente depois de 1994. Os poderes institucionais que evitavam com extremo cuidado que os doadores tivessem interferência em três áreas cruciais: apuramento dos votos, a CNE onde as decisões eram tomadas e o parlamento onde a legislação era formulada. Existia entre os doadores e o governo, uma conveniência implícita onde a importância do papel dos doadores nas eleições fosse um pouco exagerada. A sua importância foi sobrevalorizada no sentido em que existia e continua a existir uma percepção geral de que as eleições não se podem realizar sem o apoio dos doadores, enquanto que aos doadores foi dada a percepção de que o seu apoio é crucial para consolidar a democracia. O apoio eleitoral desenvolveu capacidade técnica mas pouco significou em termos de democratização.

2.6. Recomendações

O apoio eleitoral foi o ponto fulcral na promoção da democracia em Moçambique. Tanto em termos de financiamento e importância estratégica, esse apoio facilmente ultrapassa o apoio a outros sectores governamentais. Todas as cinco eleições multipartidárias receberam um apoio externo considerável, embora este apoio gradualmente se tenha tornado menos decisivo. As eleições de 1994, não poderiam simplesmente ter sido realizadas sem o apoio externo, enquanto que o governo (se considerasse isso como uma prioridade bastante elevada) poderia ter realizado as eleições de 2004 com o seu orçamento anual. O apoio técnico foi reduzido à omnipresença para apoios ad-hoc e as eleições tornaram-se certamente mais baratas apesar de ainda haver espaço para melhoria.

No balanço dos últimos dez anos de apoio eleitoral, sugere-se as seguintes recomendações:

- Os doadores já não precisam de investir na administração eleitoral. As eleições podem perfeitamente ser financiadas pelo orçamento regular. Ao invés, os doadores podem considerar como pontos de referência, as reformas cruciais e melhorias na conduta das eleições, na Estrutura de Avaliação de Desempenho que monitoriza o apoio orçamental. Isso seria uma demonstração explícita em que os doadores e o governo consideram bastante importante uma realização devida das eleições,²⁵. Os pontos importantes, que precisavam de ser assinalados foram mencionados em numerosos relatórios de observação e avaliações técnicas feitas desde as eleições de 1994;
- Os doadores podem providenciar, mais adiante ou onde possível, um apoio crescente a iniciativas que fortaleçam a capacidade da sociedade civil para monitorar os processos políticos em geral e as eleições em particular. Seria ainda aconselhável fazê-lo de um modo estrutural em vez de numa base ad-hoc durante o tempo das eleições uma vez que, estas organizações emergentes recebem atenção e contribuições que podem promover, mas também pôr em causa o seu desenvolvimento institucional;
- Os doadores podem apoiar a promoção de acordos regionais e continentais e directrizes genuinamente africanas sem precisarem de importações ocidentais e que pode ser utilizado pelos moçambicanos para assegurar autoridades eleitorais responsáveis.

²⁵ A conduta formal não se refere ao doador imposto ou a padrões de observação internacional, mas aos padrões de qualidade que foram acordados na avaliação do AU, NEPAD e SADC.

III. Apoio aos Direitos Humanos

3.1. Contexto

A questão dos direitos humanos é considerada neste artigo no sentido mais lato e inclui tanto os direitos públicos como os privados. O contexto histórico para a situação dos direitos humanos resume-se numa continuada e generalizada discriminação da população negra durante o domínio colonial. A constituição adoptada depois da Independência em 1975 continha 11 artigos sobre os direitos e liberdades individuais, manifestando uma forte inclinação para os direitos colectivos. O aumento de tensões internas nos anos após independência resultou num restabelecimento da pena de morte em 1979, normalmente implementada em público ou de um modo semi-público, e em 1983, surgiram outras práticas como o castigo por chicotadas, a deportação compulsória e a reeducação em campos fechados. De um modo geral, pode-se dizer que a duração do conflito assim como a sua expansão territorial geraram gradualmente uma cultura de impunidade.

A Constituição de 1990 trouxe um novo conceito do que são os direitos humanos e qual a melhor forma de os garantir. A nova Constituição continha 40 artigos sobre direitos e liberdades, com uma atenção mais concentrada nos direitos e liberdades individuais e providenciava a separação de poderes. Depois da assinatura do Acordo de Paz em 1992, criou-se uma força policial civil baseada na nova Constituição, onde foram integrados soldados desmobilizados de ambos os lados.

A regulamentação do poder judicial só ficou completa 7 anos depois e foi feita de um maneira bastante complexa e formal. A independência institucional do sector judicial e a falta de tempo para o regulamentar resultou numa coordenação inadequada e na fragmentação na formulação das políticas. O Plano Estratégico Integrado para a Legalidade e a Justiça foi acordado em 2002 para melhorar a colaboração e a coordenação, mas a implementação é parcial e verdadeiramente lenta.

As principais instituições que salvaguardam os direitos humanos em Moçambique são:

- O Ministério da Justiça, responsável pelo notariado, as prisões (depois da condenação), a formação jurídica de pessoal (pelo Centro de Formação Jurídico e Judicial - CFJJ) e a prestação de apoio jurídico aos pobres (dado pelo Instituto ao Apoio Jurídico – IPAJ);
- O Ministério do Interior, responsável pela polícia e pelos prisioneiros antes do julgamento;
- O sistema dos tribunais, actualmente presente em todas as províncias mas não cobrindo ainda todos os distritos e administrado por um Tribunal Supremo;
- O Procurador-geral, responsável pela acção judicial pública, mas cuja investigação tem que ser coordenada com o Ministério do Interior que tutela a Polícia de Investigação Criminal (PIC);
- O Tribunal Administrativo que verifica a legalidade dos actos administrativos e audita as contas estatais;
- O Conselho Superior do Magistrado Judicial (CSMJ) que coordena o relacionamento entre as diferentes instituições legais.

Além das instituições públicas, há duas outras instituições que merecem ser mencionadas:

A Ordem dos Advogados com cerca de 200 membros registrados dos quais 180 estão sediados em Maputo.

Liga dos Direitos Humanos (LDH), fundada em 1995 e actualmente com delegações em praticamente todos os distritos. A LDH visita regularmente as prisões, organiza campanhas de educação cívica sobre os direitos civis e providencia apoio legal e aconselhamento aos cidadãos carenciados.

A Liga dos Direitos Humanos realiza relatórios bianuais sobre a situação dos direitos humanos em Moçambique. O último relatório da Amnistia Internacional sobre o país é de 2005, a Secretaria de Estado dos EUA continua a publicar actualizações anuais do seu relatório sobre os direitos humanos. As principais violações dos direitos humanos, recorrentes nos relatórios, são a corrupção no aparelho judicial, as terríveis condições de vida nas prisões, detenções ilegais e o abuso de poder pela polícia (extorsão e violência).

Nos últimos dez anos, foram levadas a cabo várias avaliações do sector legal, ou partes dele, e os principais desafios que emergiram foram: a falta de quadros qualificados, em particular na procuradoria-geral; a falta de infra-estruturas e equipamentos; leis antiquadas; corrupção; as terríveis condições nas prisões; nenhuma ou poucas referências (jurisprudência, estatísticas); acumulação elevada de casos que aguardam julgamento; e uma independência vulnerável. Tendo em conta estes problemas o sector legal é causa de um considerável défice democrático.

3.2. Apoio Internacional aos Direitos Humanos

Desde 1995, a Danida tomou a liderança nas doações para o sector jurídico em Moçambique²⁶. Entre 1995 e 2004 cerca de \$15 milhões foram investidos no sector. Numa primeira fase (1995-2000), a Danida financiou a construção de tribunais e casas para juízes em 20 distritos prioritários, a formulação de um plano estratégico para o Ministério da Justiça e a criação do Centro de Formação Jurídico e Judicial (CFJJ). Numa segunda fase (2000-2005), a Danida dirigiu o seu apoio para o aumento ao acesso a justiça através de um maior apoio ao CFJJ e organizações da sociedade civil. Depois do Ministério da Justiça, foram elaborados planos estratégicos para os tribunais e para a procuradoria e foi feito um investimento visando o aceleramento na criação de competências destas duas áreas. A Danida também financiou uma Unidade Técnica para a Reforma Legal (UTREL) que foi criada para modernizar a legislação.

A PNUD está envolvida em duas grandes intervenções. Formulou-se um programa para o apoio à polícia envolvendo vários doadores, programa esse enquadrado na agenda de consolidação democrática que os doadores tinham acordado após as eleições de 1994. O programa é financiado principalmente pela Espanha e pelos Países Baixos e baseou-se numa avaliação técnica e mais tarde também no apoio técnico da Guarda Civil Espanhola. O programa iniciou em 1997 e visava o apoio na criação de competências e reestruturação da força policial. A componente da capacitação foi providenciada através da reabilitação de um centro de formação em Michafutene, perto de Maputo, e

²⁶ No entanto, em 2005, a Danida reduziu o apoio ao sector, devido à frustração à falta contínua de coordenação e de resposta relacionadas às reformas.

foram organizados “cursos de reciclagem” de 3 meses. Cerca de metade da força policial foi “reciclada” e mais de \$26 milhões foram gastos na capacitação dos oficiais da polícia.

Logo após, sentiu-se a necessidade de estabelecer sistemas de ensino adequados para os oficiais da polícia de patente superior. Isso resultou na criação de uma academia de polícia (ACIPOL) em 1999. A academia de polícia recebeu apoio externo da Suíça e do Reino Unido. A Suíça deixou de apoiar à ACIPOL em 2003, visto que não estavam a acontecer reformas estruturais na força policial.

Em 1999, a PNUD lançou um estudo sobre a gestão e as infra-estruturas das prisões. O estudo confirmou e sistematizou informação sobre as terríveis condições nas quais os prisioneiros viviam o que resultou num programa de apoio de \$2,6 milhões de dólares. Este programa foi co-financiado por Portugal, Irlanda e Suíça.

Em finais de 2004, consolidaram-se vários programas sob um programa geral para o desenvolvimento institucional no sector da justiça tendo como objectivo o melhoramento qualitativo dos serviços e um aumento de acesso à justiça. Este programa de \$12 milhões de dólares foi co-financiado pela CE para o período de 2004-2007. Os componentes principais são o apoio institucional ao gabinete do Procurador-Geral, o apoio institucional para a Polícia de Investigação Criminal e capacitação do sector jurídico.

A USAID tem um programa de \$3 milhões que consiste em vários componentes: equipamento para o Tribunal da Cidade de Maputo, livros e equipamento para o CFJJ, apoio à Gabinete Central de Combate a Corrupção Procuradoria e apoio à Ética Moçambique, uma organização da sociedade civil de advocacia, educação cívica e pesquisa na área de corrupção²⁷.

No que diz respeito a organizações privadas, além da Ética que recebe apoio da Suíça, da Irlanda, da Noruega e da USAID tem havido um longo e permanente apoio externo à Liga dos Direitos Humanos (LDH). Entre 1997 e 2003 um grupo de doadores²⁸ ofereceu cerca de \$2,5 milhões para financiar as actividades e o desenvolvimento institucional da Liga (incluindo a abertura de um escritório em cada capital provincial e representações ao nível distrital). A Liga continua a receber apoio²⁹ e tem sido um actor activo no sector jurídico.

A Suécia mantém uma parceria de longo termo com o Tribunal Administrativo e providenciou \$6,5 milhões para os sectores que auditam as contas estatais. O Tribunal Administrativo também recebe um limitado apoio técnico da França.

3.3. Avaliação do Impacto do Apoio na área dos Direitos Humanos

Nos últimos dez anos, verificaram-se algumas melhorias:

- Uma maior tomada de consciência e um melhoramento nos relatórios sobre as terríveis condições no sistema prisional. As organizações da sociedade civil (em particular a Liga dos Direitos Humanos), imprensa e parlamentares, denunciaram casos identificados como claras violações dos direitos humanos básicos. Começaram a surgir algumas melhorias nas instalações prisionais;

²⁷ De facto, a Ética só realizou uma pesquisa publicada em 2001, abriu um gabinete em 7 províncias, mas com os resultados bastante fracos mesmo depois de 2001. A Ética está, actualmente, a perder o apoio dos doadores devido ao seu fraco desempenho.

²⁸ Norad (o coordenador), Sida, Helvetas, Cooperação Suíça, Danida, Países Baixos, NOVIB, HIVOS, Finlândia.

²⁹ Apesar de significativamente estar abaixo do plano de cinco anos de \$8,8 milhões, apresentado em 2003.

- A expulsão e/ou o aprisionamento de elementos do sistema jurídico que cometeram práticas irregulares;
- O estabelecimento de uma Unidade de Anti-Corrupção no Gabinete do Procurador³⁰;
- Melhorias no enquadramento legal (por ex. correcções no Código Penal e aprovação de uma nova Lei Familiar que garante direitos iguais para mulheres e homens).

O sector jurídico foi o último dos sectores prioritários identificados para a consolidação democrática, a se tornar o centro das atenções dos doadores, mas, desde então tem estado cada vez mais a subir na agenda de cooperação. Durante a revisão do apoio ao orçamento de 2005, o sector jurídico foi indicado pelos doadores como o sector que mais necessitava de melhorias. Uma pesquisa realizada em 2004 sobre a percepção pública de corrupção, confirmou que a justiça e a polícia são os dois sectores mais afectados pela corrupção³¹. Ainda existe um número elevado de casos não processados e a grande maioria da opinião pública considera a polícia muito mais como uma potencial ameaça do que como um protector.

O impacto do apoio internacional aos direitos humanos é muito notável ao nível de certas instituições (Tribunal Administrativo, Liga dos Direitos Humanos, CFJJ, etc.), mas não tanto ao nível do sector. O apoio internacional providenciado ao sector jurídico nos últimos dez anos não mudou drasticamente o sector. Os problemas estruturais de infra-estruturas pobres, falta de capacidade, legislação antiquada, corrupção, investigações falhadas, elevado nível de prisões preventivas e acesso limitado à justiça, continuam a ser uma realidade. O apoio internacional auxiliou partes do sector que devem preservar os direitos humanos a funcionarem melhor, mas não teve sucesso na redução do défice democrático que o sector jurídico ainda representa no seu global.

3.4. Pontos Fortes e Pontos Fracos do Apoio na área dos Direitos Humanos

Como mencionado acima, o apoio internacional na área dos direitos humanos contribuiu consideravelmente para uma melhoria drástica do desempenho de algumas instituições.

Apesar de tudo, o apoio internacional na área dos direitos humanos não foi feito através de uma política e estratégia comum. Isso pode ter sido uma das razões do apoio internacional para esta área, nos últimos dez anos, não ter resultado numa imposição estrutural do cumprimento da lei. Embora haja algum nível de coordenação entre os programas³², ainda parece existir uma fragmentação de iniciativas, reflectindo também a heterogeneidade institucional do sector.

Apesar das boas intenções, os doadores também tendem a distorcer as relações intra ou interinstitucionais. Enquanto que o Gabinete do Procurador-geral tem outras grandes necessidades

³⁰ O desempenho da Unidade foi frustrado, na maioria dos casos que apresentou, pelo indeferimento dos tribunais. A porta-voz oficial da Unidade, Isabel Rupia, foi despedida em Setembro de 2005 e o nome da Unidade mudou para Gabinete Central para o Combate da Corrupção.

³¹ O mesmo foi detectado na pesquisa sobre corrupção comissionada pela Ética em 2001. A pesquisa de 2004 era comissionada pela Unidade Técnica para a Reforma do Sector Pública (UTRESP) e implementada de acordo com uma metodologia providenciada pelo Instituto do Banco Mundial.

³² Existe um grupo de trabalho interno no sector jurídico que faz parte do sistema de coordenação dos doadores em geral sob a alçada do Grupo de Parceiros para o Desenvolvimento; e existe um grupo que coordena o apoio para a Liga dos Direitos Humanos e um grupo informal que se encontra numa base ad-hoc em assuntos de corrupção.

internas, o estabelecimento de um Gabinete de Combate à Corrupção na sua estrutura poderia potencialmente atrair uma quantia desproporcionada de financiamentos externos.

Sem dúvida nenhuma, que este é um sector cheio de desafios para alcançar resultados com intervenções externas. Algumas das instituições envolvidas (por ex. os tribunais, a polícia, etc.) não tinham nenhuma experiência para lidar com parceiros internacionais e estavam relutantes em se envolverem com eles, também por causa da discreta e/ou muitas vezes até mesmo a reservada cultura e tradição organizacional. É um sector que recebeu muito pouca atenção entre 1975 e 1990. A separação de poderes contemplada na nova Constituição expôs instituições fracas que tiveram que encontrar uma nova identidade própria e novas formas de relacionamento com outros sectores de sociedade. Num ambiente como esse é difícil formular e implementar programas de apoio externo com êxito.

Outra fraqueza mútua, é que ambos os lados (doadores e beneficiários) têm-se debatido sobre a visão estratégica no que tem de ser feito, como pode ser feito e sobre o papel do apoio externo. A maior parte dos programas neste campo são iniciativas dos doadores, mas muitas vezes com uma grande discrepância sobre a percepção do problema e os recursos necessários para responder a este problema. As instituições beneficiárias (com excepção de organizações da sociedade civil e do CFJJ) demonstram uma atitude ambígua, marcada pelo interesse financeiro mas também pela relutância de fazerem reformas.

3.5. Lições e Recomendações

Nestas circunstâncias, uma liderança forte por parte do beneficiário e o discernimento, vontade e empenho do doador³³, demonstraram ser os elementos essenciais para o sucesso. A conjugação destes dois elementos produziu certamente resultados válidos.

Os direitos humanos ou o sector jurídico providenciarão muitas oportunidades para futuros financiamentos externos à medida que as necessidades vão aumentando. Os doadores poderiam apoiar a criação de uma comissão nacional dos direitos humanos ou a formulação participativa de uma política nacional de direitos humanos. Poderia ser criada uma base de dados central de casos, poderia se estimular a criação de uma rede regional e um curso de pós-graduação sobre direitos humanos. A polícia pode continuar a ser formada assim como o pessoal judicial; as instituições precisam expandir na sua cobertura territorial, etc.

Entretanto, seria essencial que os beneficiários tanto como os doadores criassem oportunidades de apoio de uma forma mais consensual e harmoniosa. Uma abordagem desse tipo requereria, uma vez mais, uma visão estratégica sobre o papel e o potencial de apoio externo a esta área.

³³ O CFJJ é, provavelmente, o melhor exemplo de como uma boa liderança pode fazer bom uso de financiamento externo.

IV. Apoio aos Meios de Comunicação Social

4.1. Contexto

Em 1991, Moçambique adoptou uma lei de imprensa liberal em que nos seus artigos preliminares declara claramente que “a Constituição da República de Moçambique, no seu Artigo 74, preserva o direito à liberdade de expressão e liberdade de imprensa assim como o direito à informação. Os meios de comunicação social desempenham um papel importante na implementação desses direitos, assim como no valor atribuído aos outros direitos individuais e colectivos contemplados na Constituição.” A criação de meios de comunicação de imprensa independentes, rádios privadas e estações de televisão, confirmou o início de uma nova era de independência e pluralismo dos meios de comunicação social.

Tudo isso representou uma mudança drástica do passado³⁴. Sob o domínio colonial, e em particular de 1933 a 1974, Moçambique conheceu uma censura permanente. Logo após a Independência, criou-se uma estação de rádio nacional (Rádio Moçambique - RM) e uma agência de imprensa nacional (Agência de Imprensa de Moçambique – AIM). A imprensa foi posta ao serviço da revolução praticamente de uma maneira voluntária. A maior parte dos jornalistas apoiavam genuinamente o novo governo³⁵, apesar do governo mostrar uma certa reserva em relação ao sector. O Ministério de Informação censurou sempre que a imprensa mostrava falhas na implementação do seu mandato para informar, educar, mobilizar e organizar a população.

A crescente frustração sobre os resultados esperados da revolução e atitudes entre a elite governante que desafiaram a confiança dos jornalistas resultaram gradualmente num posicionamento mais independente da imprensa e numa maior pressão para liberalizar os meios de comunicação social. A proclamação da lei de imprensa em 1991 foi imediatamente seguida de iniciativas de criação de meios de comunicação independentes. O jornal Mediafax foi o primeiro fora do controlo do Estado (1992), seguido depois pelo semanário Savana, Demos e outros.

Institucionalmente, a Lei de Imprensa de 1991 aboliu o Ministério de Informação e criou um Gabinete de Informação sob a alçada do primeiro-ministro, com o objectivo de divulgar a informação oficial, registar iniciativas dos meios de comunicação social e atribuir frequências as rádios privadas. O Conselho Superior para a Comunicação Social (CSCS) também foi criado como um órgão regulador independente para, com base na lei, vigiar o cumprimento dos meios de comunicação. No entanto, devido à sua constituição e intervenções, o Conselho Superior não é considerado imparcial, mas sim como um mecanismo de controlo do partido governante. O Instituto para a Comunicação Social (ICS) tem o mandato específico de promover a comunicação nas áreas rurais, em particular das rádios locais. O Instituto dos Media da África Austral (MISA) estabeleceu-se em Moçambique em 2000 com o apoio da Finlândia, dos Estados Unidos e a Fundação Friedrich Ebert. MISA funciona como um vigia da liberdade de imprensa, providencia financiamento para a defesa jurídica dos jornalistas quando justificada e apoia iniciativas para promover a independência dos meios de comunicação. MISA

³⁴ Em 1990 só haviam 9 meios de comunicação social no país e eram todos exclusivamente estatais.

³⁵ Uma simpatia para a revolução que resultou numa auto-censura.

publicou um primeiro relatório sobre a liberdade de imprensa em Moçambique³⁶ e formulou uma proposta legal para garantir um maior acesso à informação que em Novembro de 2005 foi submetida ao parlamento para discussão e aprovação.

A primeira avaliação exaustiva do panorama dos meios de comunicação moçambicanos sob a nova lei foi administrada pela UNESCO em 1999³⁷. O estudo identificou 90 organizações de comunicação social activas registradas no país: 51 impressas e 39 electrónicas. Estes números reflectem seguramente a dinâmica do cenário dos meios de comunicação, mas de acordo com o mesmo estudo, grandes áreas do país permaneceram além do alcance dos meios de comunicação. Deste modo, e apesar da liberdade de expressão, o direito da população à informação ainda não está totalmente garantida.

O cenário dos meios de comunicação em Moçambique sofreu mudanças consideráveis desde 1995. A Rádio Moçambique, permanece a estação de rádio mais poderosa do país com uma delegação em cada uma das dez províncias. Mas actualmente também existem 35 estações de rádios privadas geridas por comunidades, associações ou indivíduos privados. Existem cerca de 25 publicações jornalísticas, incluindo jornais diários via fax e boletins informativos provinciais ou distritais. Porém, e com excepção de alguns jornais independentes com potencial nacional, os outros meios de comunicação, ambos escritos e electrónicos continuam frágeis em termos de administração e capacidade económica. E os maiores, que têm potencial nacional, enfrentam uma batalha árdua em termos de distribuição, preços proibitivos do papel de impressão, etc.

O assassinato em 2000 do jornalista de investigação mais proeminente de Moçambique, Carlos Cardoso³⁸, levantou várias questões sérias em como o assassinato afectaria os jornalistas individuais na continuação do uso da sua liberdade constitucional. Antecipava-se uma atitude mais contida induzida pelo medo, mas em geral, os meios de comunicação continuaram a representar activamente o seu papel.

4.2. Apoio Internacional aos Meios de Comunicação Social

A intervenção internacional mais importante em prol dos meios de comunicação moçambicanos foi parte do esforço coordenado para consolidar a democracia em Moçambique depois das primeiras eleições multipartidárias. Da mesma forma como os outros programas o PNUD foi mandatado para coordenar a preparação, mobilização de recursos e implementação de um programa de apoio aos meios de comunicação. Neste contexto, foi confiada à UNESCO, a formulação técnica e a execução do programa. O processo de formulação começou em 1995, mas o programa só começou formalmente em meados de 1998. Provou ser um programa de apoio internacional altamente sensível e difícil de negociar entre o governo e os doadores porque, essencialmente, ia beneficiar os meios de comunicação social independentes.

³⁶ MISA-Moçambique, Relatório anual sobre a situação da liberdade de imprensa em Moçambique, Maputo, 2004.

³⁷ UNESCO, Estudo sobre o Pluralismo no Panorama dos Meios de Comunicação Social, Maputo, 1999.

³⁸ Carlos Cardoso foi assassinado a 21 de Novembro de 2000 na cidade de Maputo. O assassinato relacionou-se com a sua investigação sobre a fraude de \$144 milhões num banco. Os três membros do bando que mataram Cardoso foram condenados assim como os três empresários que ordenaram o assassinato. No entanto, ainda existem suspeitas de que, o filho mais velho do anterior presidente Chissano, também estaria envolvido.

Finalmente, chegou-se a um acordo sobre um programa para fortalecer a capacidade humana, técnica e organizativa dos meios de comunicação em Moçambique, especialmente os meios de comunicação locais e independentes, assim como a rádio pública. O objectivo a longo prazo era permitir que estes meios de comunicação contribuíssem efectivamente para o processo de desenvolvimento nacional, boa governação e democracia. O projecto está actualmente na sua terceira fase de implementação (2004-2006). As primeiras duas fases apontavam para a melhoria da qualidade da formação, maior acesso aos meios de comunicação através da descentralização e a criação de meios de comunicação a nível local e provincial. A actual fase final concentra-se em assegurar a sustentabilidade das rádios locais, centros de comunicação provinciais para jornais e processos de administração participativa que foram iniciados dentro da rádio pública e organizações de meios de comunicação de impressão seleccionados.

No final do programa (agendado para Setembro de 2006), terão sido providenciados aproximadamente \$11,5 milhões de dólares aos meios de comunicação incluindo contribuições da Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega, Portugal, Suécia e o PNUD. As principais actividades levadas a cabo sob a Fase I & II do projecto são³⁹:

- Cerca de 570 homens e mulheres foram formados em trinta cursos de duas semanas cada em jornalismo político e económico, jornalismo de investigação, sensibilidade a problemática de género, reportagens sobre a SIDA e cursos de gestão de meios de comunicação. Além destes, aproximadamente 300 jornalistas receberam formação em administração de rádios locais, programação de rádios locais e produção de programas, pesquisa de audiência, manutenção preventiva e apoio técnico para rádios locais;
- Para apoiar o efeito da formação das rádios locais preparou-se uma série de 15 manuais de rádios locais e foram administrados vários seminários sobre o conceito e enquadramento legal das rádios locais;
- Vários estudos foram levados a cabo (Estudo do Pluralismo no Panorama dos Meios de Comunicação Social; Rádio Moçambique, capacidade técnica e avaliação das necessidades de formação; reforma do currículo de jornalismo; etc.);
- Criaram-se competências institucionais e organizacionais em todas as rádios locais que fazem parte do projecto e nas delegações provinciais da Rádio Moçambique;
- O projecto obteve, instalou e comissionou equipamento informático e de transmissão para a Rádio Moçambique;
- O projecto também obteve, instalou e comissionou os transmissores de FM, estúdios e equipamentos de gravação para a criação de oito rádios locais localizadas em Moçambique. Também se prestou apoio institucional (técnico e de formação) para cinco estações de rádios locais já estabelecidas;
- Foram criados três Centros de Comunicação experimentais e equipados com computadores, impressoras, ligações de Internet assim como sistemas de recolha de informação e instalações editoriais em três províncias. Os Centros de Comunicação são propriedade de associações de meios de comunicação locais independentes que também recebem apoio;
- A terceira e última fase do projecto não prevê actividades novas, mas dedica-se exclusivamente a criar condições para maximizar a sustentabilidade dos componentes existentes.

³⁹ UNESCO/PNUD, 2004.

Um mínimo de apoio externo era crucial para lançar os primeiros meios de comunicação independentes. O Mediafax começou a operar em 1992 graças a uma máquina de fax de \$3000 financiada pela Norad e outro jornal por fax, o Faísca, começou com uma doação de \$2000 da Cooperação Austríaca. O semanário Savana também recebeu financiamento externo para começar, mas a maioria das iniciativas privadas começou e sobreviveu sem apoio externo. Actualmente, nenhum dos meios de comunicação impressos é financiado externamente. A contribuição material mais importante das agências de apoio é a sua subscrição leal das iniciativas dos meios de comunicação independentes e a publicação de anúncios.

Nos últimos dez anos, várias instituições organizaram e financiaram cursos de formação ad-hoc para jornalistas em assuntos específicos (por ex. SARDC na cobertura eleitoral e OREC na paz e prevenção do conflito), mas pode-se concluir que os doadores escandinavos foram sem dúvida os parceiros externos mais activos no sector dos meios de comunicação.

4.3. Avaliação do Impacto do Apoio aos Meios de Comunicação Social

Uma avaliação do impacto do apoio internacional aos meios de comunicação social é complicada pela ausência de indicadores bem estabelecidos. Os projectos são avaliados somente na base da implementação das actividades acordadas e resultados obtidos, sem uma ligação clara do efeito que os mesmos poderão ter na natureza e qualidade da democracia em Moçambique.

Nos últimos dez anos, os meios de comunicação moçambicanos foram inegavelmente mudando. A Rádio Moçambique, o meio de comunicação mais importante do país, continua a melhorar em termos de cobertura, administração e programação⁴⁰. Existe uma melhoria na administração e sustentabilidade de várias empresas de comunicação social e, onde o talento pode ser desenvolvido pela capacitação, existe um aumento na qualidade da informação. As rádios locais aumentaram em número e melhoraram o acesso à qualidade de informação nas áreas cobertas.

Mesmo assim, e de acordo com o estudo da UNESCO sobre o panorama dos meios de comunicação⁴¹ social em 1999, o impacto do alcance e quantidade dos meios de comunicação no seio da comunidade, continua ainda limitado devido à contínua concentração em Maputo. Calcula-se que os meios de comunicação impressos só alcançam 1% do público⁴². A Rádio Moçambique está a aumentar gradualmente a sua cobertura, alcançando actualmente, cerca de 80% do país. As rádios locais estão activas em 37 distritos o que significa que cerca de 1/3 do país tem acesso a este pequeno meio de comunicação participativo. Também se constatou que o conteúdo e o alcance dos assuntos geralmente cobertos pelos jornais, não sempre se relacionam com as principais preocupações dos seus leitores, tanto a nível nacional como a nível provincial.

A componente das rádios comunitárias do projecto da UNESCO teve um maior impacto, visto que, essencialmente criou uma nova dinâmica nas comunidades onde as rádios foram estabelecidas. Como resultado, o comportamento individual está a mudar e a participação da comunidade está a aumentar. Porém, tanto o impacto como a sustentabilidade das rádios comunitárias difere

⁴⁰ O grau de cobertura e qualidade da informação eleitoral é um bom indicador. Observaram-se melhorias significativas entre 1998 e 2004.

⁴¹ UNESCO, 1999.

⁴² Os elevados custos envolvidos na impressão e na distribuição de jornais limita a circulação dos mesmos. A elevada taxa aduaneira do papel importado, os custos de telecomunicações e o transporte aéreo de jornais continua a ser o nó de estrangulamento da média impressa.

consideravelmente, dependendo das circunstâncias socio-económicas, culturais e políticas locais, assim como a sua estruturação e administração.

Durante os últimos dois anos, foi criado e conduzido um importante Esquema de Avaliação do Impacto Qualitativo para as oito rádios locais, implementadas pelo projecto da UNESCO,⁴³. O sistema pretende medir o impacto das rádios de três formas específicas: (1) internamente na rádio: será que a rádio representa realmente todas as comunidades ao seu alcance? A organização da rádio obedece critérios de participação democrática? (2) A programação reflecte os interesses actuais e as preocupações da comunidade? A comunidade está satisfeita com o conteúdo, apresentação e formato dos programas? E (3) será que a rádio local através das primeiras duas áreas avaliadas, consegue de facto criar melhorias qualitativas na vida quotidiana das pessoas da comunidade? Noutras palavras, será que a rádio contribui para as mudanças sociais desejadas? Até agora, ainda não foram publicados nenhuns resultados desta avaliação.

Um impacto menos evidente foi o “apoio moral” que alguns membros da comunidade internacional deram aos jornalistas e editores. A presença e o papel da comunidade internacional providenciaram apoio e encorajamento para a tomada de iniciativa e riscos neste sector.

4.4. Pontos Fortes e Pontos Fracos do Apoio aos Meios de Comunicação Social

De um modo geral, o apoio internacional aos meios de comunicação, e em particular o programa implementado pela UNESCO, contribuiu para aumentar a diversidade, maior acessibilidade e melhor qualidade dos meios de comunicação em Moçambique nos últimos dez anos. O apoio internacional tem tido um papel importante na criação de novos meios de comunicação ou a consolidação dos existentes. O acesso aos meios de comunicação impressos aumentou nas áreas urbanas; a Rádio Moçambique cobre, de momento, quase todo o território nacional e avançou consideravelmente na direcção de uma administração participativa a nível provincial. Além disso, existem actualmente no país, 42 rádios locais que oferecem mais informação direccionada para as necessidades dos variados contextos locais e centenas de jornalistas moçambicanos de diferentes meios de comunicação participaram em capacitações técnicas ou administrativas. A criação de um Forum Nacional para Rádios Locais (FORCOM) e uma Associação de Empresas de Comunicação Social (AEJ) estabelece estruturas emergentes mas promissoras para a coordenação, intercâmbios de informação e diálogo político.

Uma parte da formação foi considerada muito teórica ou desajustada ao ambiente de trabalho. Por isso, a formação em serviço e o aconselhamento de jornalistas, a gestão, a contabilidade e o marketing são considerados mais efectivos. Existe também a necessidade de estágios a longo prazo em empresas de comunicação social organizadas e profissionais, preferencialmente no Brasil ou em Portugal.

A maior fraqueza no apoio aos meios de comunicação não é, surpreendentemente, a sustentabilidade financeira de iniciativas que dependem, de uma certa forma, do apoio internacional. Algumas rádios locais podem tornarem-se auto-suficientes; outras requererão apoio contínuo e algumas provarão serem inviáveis. Não existem dúvidas de que algumas iniciativas terão um retrocesso depois de terminado o apoio externo.

⁴³ UNESCO, 2004.

Fizeram-se de um modo geral algumas contribuições úteis, mas de novo não existe nenhuma visão ou estratégia da parte dos vários parceiros internacionais sobre o seu papel no desenvolvimento deste sector.

4.5. Lições e Recomendações

Dois elementos pareciam particularmente cruciais para o sucesso do apoio aos meios de comunicação. O primeiro é a rapidez e a flexibilidade de apoio às iniciativas dos meios de comunicação independentes (por ex. Mediafax e Faísca). Muitas vezes, esse apoio foi em pequena escala mas teve um impacto elevado. Segundo, os melhores resultados pareciam ter sido marcados pela adopção de uma abordagem interactiva e participativa na formulação e implementação do programa. A formulação do projecto da UNESCO não foi o resultado de um processo participativo, mas sim o resultado de negociações entre o governo, doadores. Por outro lado, a implementação foi realizada de uma forma participativa, o que certamente aperfeiçoou a realização de um programa que inicialmente não se baseava na visão dos beneficiários.

Os dez anos de apoio aos meios de comunicação também confirmam que o desenvolvimento requer tempo e que não se podem esperar mudanças muito rápidas. Claro que o sector da comunicação social se expandiu e se diversificou, mas a qualidade baseia-se frequentemente em contribuições individuais. De um modo geral, a informação continua muito determinada pelo discurso dos políticos, pouca investigação jornalística e reportagens geralmente muito longas. Muito poucos meios de comunicação têm políticas editoriais que garantem uma independência e as difíceis circunstâncias de funcionamento e os salários baixos permanecem uma ameaça permanente à preservação de éticas deontológicas dignas⁴⁴.

Uma lição importante a tirar do projecto da UNESCO é que tem que se prestar atenção à especificidade aos contextos específicos em que os diferentes meios de comunicação evoluem. Não é possível fazer generalizações no que diz respeito à sua viabilidade e sustentabilidade. É então essencial monitorar as condições de cada meio de comunicação na medida do possível para providenciar um apoio específico.

Outra lição a tirar é que o sucesso e os resultados de projectos não só dependem da validade dos seus objectivos e actividades, assim como da qualidade e entusiasmo da gestão. Este foi de certeza o caso para o projecto da UNESCO que apesar de ter um ambiente de gestão com muitos desafios, lidando com diferentes estruturas de governo, vários doadores e não menos do que duas agências da ONU fortemente burocráticas, conseguiu alcançar a maioria dos objectivos.

O apoio internacional para um sector complexo e sensível precisa de tempo para desenvolver e aprender das experiências. Isso acentua-se pela falta de diálogo entre iniciativas diferentes que apoiam o desenvolvimento dos meios de comunicação. O fortalecimento da democracia através do apoio aos meios de comunicação não é uma meta a alcançar com projectos isolados dentro de um estipulado período de tempo.

Nos dez anos de apoio internacional para os meios de comunicação sugerem-se as seguintes recomendações para um futuro apoio:

⁴⁴ Um clássico exemplo é a cobertura de uma campanha eleitoral pelo jornalista, que para o poder fazer terá que recorrer as facilidades de transporte amavelmente oferecidas por um candidato. Obviamente tais serviços implicam uma informação menos objectiva.

- É necessária a avaliação do enquadramento legal e institucional a nível interno dos meios de comunicação. Isso poderia incluir revisões da legislação, a formulação de uma estratégia de comunicação social nacional, a criação de uma autoridade de radiodifusão nacional e outra política mais alargada relativa ao desenvolvimento e intervenção dos meios de comunicação social.
- Analisar os factores de sucesso de uma rádio local e continuar o apoio para ampliar este meio de comunicação. Isto poderia incluir a necessidade de rever a possibilidade para criar um Fundo para Rádios Comunitárias.
- Continuação de estágios e formação de pessoal dos meios de comunicação com especial ênfase na gestão, contabilidade, marketing e angariação de fundos.
- Apoiar a revisão da organização estrutural dos meios de comunicação, inclusive a consolidação de plataformas de diálogo nacional (por ex. FORCOM).

V. Conclusões e Recomendações

5.1. Conclusões

A comunidade internacional providenciou níveis de recursos e atenção muito diferentes aos três sectores de apoio a democratização sob consideração desta revisão dos últimos dez anos. Á título indicativo a grandeza do apoio externo calcula-se em \$120 milhões para programas eleitorais, \$60 milhões para programas de direitos humanos e \$15 milhões para programas de apoio aos meios de comunicação. Se se incluir alguns sectores de apoio a democratização que não foram aqui considerados (por ex. apoio parlamentar, sociedade civil, descentralização, etc.), pode-se concluir que a comunidade internacional investiu entre \$300 a 400 milhões de dólares em apoio a democratização a Moçambique⁴⁵. Isso significa cerca de 5% do total do apoio externo total nos últimos dez anos, uma contribuição modesta tendo em conta a proeminência dada às questões da governação e da democracia no discurso de desenvolvimento.

Há relativamente dez anos atrás, existia pouca experiência com apoio externo à edificação da democracia em situação pós-conflito mas, havia uma silenciosa, mas bastante generalizada confiança no seio da comunidade doadora que era possível estabelecer gradualmente os pilares institucionais da democracia liberal em Moçambique: eleições livres e transparentes, um poder judiciário independente, um parlamento forte, meios de comunicação vibrantes e independentes, um governo descentralizado e uma sociedade civil activa e organizada. Entretanto os parceiros do desenvolvimento viram eleições livres mas não completamente transparentes, um poder judiciário continuamente fraco, susceptível à influência política e à corrupção, um parlamento com uma iniciativa legislativa limitada e com poucas imposições de prestação de contas ao governo, uma política de descentralização ambígua e parcial e um partido governante que tem mais poder efectivo do que antes da transição democrática. Uma transição que se mostrou diferente do que a maioria dos actores internacionais de apoio a democratização tinham previsto. A elite governante captou claramente com sucesso as instituições e os processos democráticas⁴⁶.

Os doadores conseguiram influenciar o estabelecimento de regras democráticas, mas muito menos a prática do jogo democrático. A criação de uma democracia parecido ao modelo liberal ocidental não é simplesmente um objectivo principal da elite política nacional (maioria e oposição). A Frelimo quer consolidar e fortalecer o seu poder porque pensa que é o único partido com tem o direito histórico e a capacidade para gerir e desenvolver o país. A oposição quer o poder porque considera que a democracia é o fruto da sua luta contra o sistema mono partidária. Assim, o processo de democratização parece mais uma luta sobre a paternidade exclusiva do que o enraizamento gradual de valores e mecanismos tal como a inclusividade.

⁴⁵ É impossível calcular exactamente quanto foi gasto no apoio à democracia, mas mesmo assim é considerado útil para indicar a parte relativa do apoio à democracia do pacote total de ajuda.

⁴⁶ Ver Alden, 2001. Ele defende que o processo de democratização pode ser actualmente comparado com a consolidação dos interesses políticos e económicos da elite.

Confrontado com esta “transição política real”, a comunidade internacional não repensou a sua visão de como o seu papel poderia influenciar a promoção da democracia. Na ausência de tal visão, os parceiros do desenvolvimento concentraram-se numa capacitação parcial e na realização de finalidades institucionais⁴⁷. Será que os doadores se conformaram com um paradigma de desenvolvimento que aspira à diminuição da pobreza com base numa estabilidade macroeconómica e política? Esta é uma agenda estática, muito conservadora mas com maior previsibilidade, com óbvias vantagens para o governo e para os doadores. Um status-quo mutuamente satisfatório. Ou será que ainda existe uma ambição não articulada para procurar uma agenda de desenvolvimento baseada no crescimento económico e democratização? Uma agenda mais dinâmica e progressiva, mas muito menos previsível. Uma pressão contenciosa para uma mudança positiva.

Apesar de na maioria das vezes estar implícito e não ser sustentado por uma visão estratégica, os doadores em Moçambique agem de acordo com o primeiro paradigma. As áreas tradicionais de apoio a democratização são cada vez mais o âmago do discurso de desenvolvimento sob o lema “boa governação”, mas não necessariamente mais presentes em actividades de desenvolvimento. O diálogo anual entre o governo e os doadores sobre o apoio orçamental destacou repetidamente, os défices democráticos, mas nenhum desses défices contrapuseram os sucessos de cooperação internacional em Moçambique. A condicionalidade política é bastante ‘elástica’ e não existe nenhum marco de limite explícito e definido. Esta aproximação ad-hoc pode resultar em mudanças súbitas e consideráveis como ilustram os recentes cortes no apoio orçamental para Etiópia e Uganda⁴⁸.

5.2. Recomendações

A recomendação chave é para os doadores reflectirem no propósito do apoio a democratização e tirar conclusões operacionais. Isto teria de ser baseado num maior e melhor entendimento das tendências políticas e do sistema governativo. Já não se pode assumir que nos encontramos num trajecto de democratização que coincide com a teoria. Se a última década demonstrou algo bastante claro, seria que os resultados do apoio a democratização, de um modo geral, não reflectiram o eco do discurso de transição.

Baseando-se numa análise realista, os doadores têm que identificar as áreas de intervenção onde eles podem influenciar positivamente para atingir uma maior qualidade democrática de governação. Tradicionalmente há uma tendência para apoiar as áreas onde as necessidades são mais elevadas, mas estas, raras vezes, são as áreas onde o apoio externo teve um impacto elevado (por ex. na justiça). As prioridades de apoio ou de maior ou menor atenção deveriam ser dadas a áreas com oportunidades, com perspectivas reais de melhores resultados. Estas oportunidades são criadas através de mudanças em políticas governamentais (por ex. o movimento cada vez maior para deconcentrar competências nos governos distritais) ou por demanda de outros actores governativos (por ex. a pressão exercida para melhorar a prestação de contas governamental pelos meios de comunicação e sociedade civil).

⁴⁷ Os doadores apontam frequentemente para a criação de certas instituições ou regulamentos mas depois notam que isso não é suficientemente para fortalecer a democracia, mas sim para consolidar o poder do partido governante. As eleições demonstraram que uma legislação justa e instituições formalmente democráticas não produzem necessariamente um resultado que geralmente é entendido como justo e democrático.

⁴⁸ Em ambos os países alguns doadores reduziram ou cortaram o apoio orçamental para a repressão notada da oposição política.

A análise de governação, planeamento e monitorização requerem habilidades específicas. Para os doadores não é suficiente criar um posto de governação ou uma unidade de governação; também é necessário recrutar pessoal especializado para esses postos. Cada vez mais parece ser este o caso e é uma tendência que deve ser continuada.

A terceira recomendação é para aglutinar várias modalidades de ajuda à agenda da democratização. A modalidade do projecto permanecerá um instrumento chave do apoio à democratização, também porque alguns dos objectivos não podem ser alcançados através do governo, com todas as vantagens e desvantagens que esta modalidade acarreta. Os projectos são excelentes para a capacitação de pequenas instituições, mas a falta inerente de previsibilidade e durabilidade do financiamento externo não terá sucesso no desenvolvimento de, por exemplo, o sector jurídico. Os projectos podem até mesmo ter um efeito fragmentador e existe sempre uma dimensão de competição e substituição dirigida pela pressão de desembolso. Para o desenvolvimento das principais instituições públicas faz mais sentido analisar como isto pode ser feito através do apoio orçamental directo em vez de projectos. Isto pode ser mais efectivo e menos frustrante para todos os envolvidos. Seria também um indicador do nível de compromisso do governo para corrigir os défices democráticos.

A quarta recomendação é combinar, intencionalmente, processo e produto. Se os doadores decidirem financiar mais um recenseamento eleitoral completamente novo, seria importante não considerar somente o produto final. É igualmente importante estar atento ao modo como será feito, quem terá acesso aos dados, etc. É a dimensão interna⁴⁹ do processo de democratização que dispõe os maiores desafios a Moçambique. Deveriam ser feitas tentativas para prestar mais atenção ao “jogo de governação” e não meramente à formulação das regras do jogo.

⁴⁹ A interacção entre os actores moçambicanos; isso é outra dimensão do processo, diferente da dimensão entre os doadores e o governo.

Referências e Bibliografia Seleccionada

- Alden C., *Mozambique and the construction of the new African state. From negotiations to nation building*, Palgrave, New York, 2001.
- Ball N. & Barnes S., *Mozambique*, in, Stewart and Patrick, *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-Conflict Recovery*, pp. 159-203, 2000.
- Brown S., *Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa*, in, *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 2, June 2005, pp. 179-198, 2005.
- Burnell P., *Democracy promotion: The Elusive Quest for grand Strategies*, in, *IPG 3/2004*, pp. 100-116.
- Carothers T., *Democracy Promotion: A Key Focus in a New World Order*, in, *Issues of Democracy*, May 2000.
- DANIDA, *Programa de Apoio ao Sector da Justiça em Moçambique (Pro-Justiça)*, 2002-2005, Maputo, 2002.
- EC, *Support to the Justice Sector in Mozambique. Financing Proposal 9th EDF*, Maputo, December 2003.
- Hanlon J., 2005, *Bringing it all together: a case study of Mozambique*, in Junne & Verkoren, *Post-conflict Development: Meeting New Challenges*, 2005.
- Jallov B., *Reaching for the Stars. Six years of Media Development in Mozambique. Debriefing UNESCO Headquarters*, Paris, September 2004.
- Lalá A. & Ostheimer A., *How to Remove the Stains on Mozambique's Democratic Track Record: Challenges for the Democratisation Process Between 1990 and 2003*, KAF, Maputo, 2003.
- Liga dos Direitos Humanos, *Relatório Anual dos Direitos Humanos*, Maputo, 2004.
- Mazula B., *As eleições moçambicanas: uma trajetória da paz e da democracia*, in, Mazula B., *Moçambique: eleições, democracia e desenvolvimento*, Maputo, pp. 25-78, 1995.
- Mazula B., *A construção da democracia em África: o caso Moçambicano*, Ndjira, Maputo, 2000.
- MSI, *The State of Democracy and Governance in Mozambique. An Evaluation report produced for USAID*, Washington DC, 2002.
- Perlin G., *International Assistance to Democratic Development: A Review*, Institute for Research on Public Policy, Working Paper Series, No. 2003-04, Montréal-Quebec, 2003.
- Silva V. da, *A summary of the parliamentary and presidential elections in Mozambique, 1999*, in, *Journal of African Elections*, pp. 97-108, vol.1, no.1, 2001.
- TC Team Consult, *Final Report of the Evaluation of the Swiss Development and Cooperation Agency Project "Support to the Police Reform" in Mozambique*, Maputo, August 2001.
- Tollenaere, M. de, *Sustainable electoral democracy in Mozambique – International support and self-reliance*, in, *Promoting sustainable democratic institutions in Southern Africa. Conference proceedings*, Gaborone, International IDEA, pp. 83-104, 2000.
- Tollenaere M. de, *Support to the general elections in Mozambique – 1999. Final report*, UNDP, Maputo, 2001.

- Turner M., The International Community and the Mozambican Elections, in, Mazula B., Mozambique: Elections, Democracy and Development, Maputo, 1995, pp. 621-648.
- UN, 1995, The United Nations and Mozambique, 1992-1995, Blue Book Series Volume V, New York, 1995.
- UN, Elections in the Peace Process in Mozambique. Record of an Experience, New York, 1996.
- UNDP, 1995, Consolidation of the democratic process in Mozambique: Some priority areas for assistance, Maputo, 1995.
- UNDP, Democratic Governance in Mozambique: Priorities for the Second Generation, 2002-2006, Maputo, 2000.
- UNDP, Support to the Police of the Republic of Mozambique, Phase III, Maputo 2004.
- UNDP/UNOPS, Support to the Mozambican Police Force, MOZ/00/007 Phase II, Maputo, September 2003.
- UNESCO, Media Pluralism Landscape Study, Maputo, 1999.
- UNESCO, End of Phase II. Project Progress Report MOZ/01/003: Strengthening Democracy and Governance through Development of the Media in Mozambique, Maputo, September 2004.
- UNESCO/UNDP, Final Evaluation of the Second Phase of the Project “Strengthening Democracy and Governance through Development of the Media in Mozambique”, Maputo, 2004.
- UNESCO/UNDP, Strengthening Democracy and Governance through Development of the Media in Mozambique: Phase III. A Final Exit Phase, Maputo, 2004.
- US State Department, Mozambique Country Report on Human Rights Practices, 2003, Washington DC, 2004.
- US State Department, Mozambique Country Report on Human Rights Practices, 2004, Washington DC, 2005.
- Van Reenen P., Cheves R.M., Fainda V.J., MOZ/95/015 Support to the Mozambican Police Force. A Mid-term Evaluation, Maputo, May 1999.
- Zeeuw J. de, How to Make Democracy Assistance More Effective? Recommendations for Doing it Differently, Paper presented during the European Working Conference “Enhancing the European Profile in Democracy Assistance, The Hague, July 2-4, 2004.

Sobre o Autor

Marc de Tollenaere gere o programa de governação na Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (SDC) em Maputo, Moçambique. Trabalhou no Centro Europeu para a Administração de Políticas de Desenvolvimento (ECDPM) nos Países Baixos, e esteve mais de nove anos em Moçambique em várias posições relacionadas com o apoio a democratização e a reforma do sector público.