



República
de Moçambique



Mecanismo Africano
de Revisão de Pares



MECANISMO AFRICANO DE REVISÃO DE PARES

RELATÓRIO DE AUTO-AVALIAÇÃO DO PAÍS

TOMO I

Avaliar o País para melhorar a vida de todos.



MOÇAMBIQUE

TOMO I

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	5
APRESENTAÇÃO.....	5
MAPA DE MOÇAMBIQUE.....	7
INFORMAÇÃO SOBRE O PAÍS	8
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	9
SUMÁRIO EXECUTIVO	19
Democracia e Boa Governação Política	19
Governação Económica e Gestão	30
Governação Corporativa	38
Desenvolvimento Socioeconómico	48
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO	61
1.4 Conclusões, plano de accção preliminar e passos seguintes.....	64
CAPÍTULO II - CONTEXTUALIZAÇÃO	67
2.1 Geral.....	67
2.2 Breve Historial Político	67
2.3 Desempenho Macro-económico	68
CAPÍTULO III - DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO POLÍTICA	73
Em Breve	73
3.1 Objectivo 1: Prevenção e redução de conflitos intra- e inter-Estados	76
3.1.1 Antecedentes do processo de paz em Moçambique	77
3.1.2 Potenciais ameaças à paz e à democracia.....	79
3.1.3 As relações internacionais na região e a paz em Moçambique: algumas reflexões.....	86

3.2	Objectivo 2: Democracia constitucional, incluindo competição política e oportunidade de escolha, Estado de Direito, direitos dos cidadãos e supremacia da Constituição.	95
3.2.1	O quadro legal.....	97
3.2.2	A garantia do Estado de Direito e a supremacia da Constituição.....	120
3.2.3	O Alcance da descentralização	125
3.2.4.	Descentralização e qualidade da governação.....	133
3.2.5	A sujeição dos serviços de segurança às autoridades civis	138
3.3.	Objectivo 3: Promoção e defesa dos direitos económicos, sociais e culturais, e dos direitos civis e políticos, conforme estipulado nos instrumentos africanos e internacionais de direitos humanos.	145
3.3.1	Direitos humanos - vida, liberdade de expressão e liberdade religiosa.	147
3.3.2	Direitos sócio-económicos e culturais	151
3.4	Objectivo 4: Manter a separação de poderes, incluindo a defesa da independência do poder judicial e do poder legislativo eficaz.	160
3.4.1	Democracia e separação dos poderes do Estado: código e padrão internacionais	161
3.4.2	Respeito pelas disposições constitucionais e legais que estabelecem a separação e o equilíbrio de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o poder judicial.....	174
3.4.3	Desempenho do poder judicial na garantia da supremacia da Constituição - direitos e liberdades dos cidadãos - e da legalidade dos actos do poder público.	186
3.5	Objectivo 5: Assegurar entidades e funcionários públicos responsáveis, eficientes e eficazes	199
3.5.1	Efectividade e eficiência da administração pública: conceitos e teorias	199
3.5.2	Medidas que têm sido implementadas para tornar os serviços prestados pelo Estado mais próximos do cidadão e mais eficazes.....	212
3.6	Objectivo 6: Combate à corrupção no âmbito político.	231
3.6.1.	Tipos de corrupção	231
3.7	Objectivo 7: Promoção e defesa dos direitos da mulher	244
3.7.1	Políticas e acções do Governo	245
3.7.2	Participação da mulher na política e em posições de liderança	246

3.8	Objectivo 8: Promoção e defesa dos direitos da criança e do jovem	250
3.8.1	Aspectos conceptuais.....	252
3.8.2	Principais problemas enfrentados pela criança e pelo jovem	253
3.9	Objectivo 9: Promoção e defesa dos direitos de grupos vulneráveis, incluindo deslocados e refugiados.....	275
3.9.1	Medidas tomadas pelo País para defender os direitos de grupos vulneráveis.....	275
3.10	Referências e Bibliografia.....	283
3.11	Anexos	291
3.11.1	Anexo I	291
3.11.2	Anexo II.....	293

AGRADECIMENTOS

O Fórum Nacional agradece, a toda a sociedade moçambicana em geral e a todos os que, directa ou indirectamente colaboraram neste presente trabalho, que foi desenvolvido sob a pressão de tempo. Agradece em particular ao Governo moçambicano e aos parceiros internacionais nomeadamente; PNUD, Noruega, GTZ, França e DFID pela alocação de recursos financeiros para levar a cabo esta primeira fase do processo ou o apoiaram tecnicamente, as instituições de pesquisa nacionais que ajudaram a levar a cabo este relatório, e a outras instituições nacionais e estrangeiras, às pessoas inquiridas ou que participaram em debates, e a todos os outros que deram a sua colaboração no processo de auto-avaliação nacional e na promoção do diálogo, que se quer de alcance histórico, que almeja permitir o melhor desempenho a todos os protagonistas da vida nacional, num clima de Paz, Democracia, Justiça, Segurança e o Bem-Estar social, económico e espiritual.

APRESENTAÇÃO

O relatório que está em suas mãos é fruto de um trabalho iniciado em Julho de 2007, junto da sociedade civil moçambicana para fazer perceber a importância do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), e levá-la a nele se envolver, na base dos princípios de inclusão e participação, que culminaram com a parte importante de compilação de trabalho de campo, desenvolvido durante quatro meses, em todo o País, no âmbito de exercício de auto-avaliação, nas áreas de Democracia e Governação Política, Governação e Gestão Económica, Governação Corporativa e Desenvolvimento Socioeconómico.

Este trabalho de campo consistiu em inquéritos para cerca de 4300 agregados familiares em todo o País, reuniões com grupos focais de discussão, composto por diversas organizações de sociedade civil e cidadãos comuns, entrevistas com personalidades relevantes da vida política, económica e social nacional e ainda contribuições submetidas por escrito por diversos cidadãos nacionais.

A produção deste relatório de auto-avaliação, envolveu quatro instituições de pesquisa contratadas para executar todo o processo as quais, por sua vez, utilizaram diversas equipas que trabalharam em todo o País.

Embora tivéssemos uma metodologia de apresentação de relatórios de auto-avaliação, cada instituição de pesquisa adaptou à mesma as suas necessidades particulares em função do curso de trabalho desenvolvido no campo e das equipas de redacção constituídas. Assim, ao

ler os dois primeiros tomos do relatório de auto-avaliação, irá encontrar diferentes formas de abordagem, nos diversos capítulos e em alguns casos dentro destes.

Para levar o leitor a viver um pouco o ambiente envolvente da participação dos cidadãos para a produção de informação de base, optámos por apresentar nos tomos do relatório de auto-avaliação os resultados desse trabalho, mantendo no essencial a forma e conteúdo apresentados nos relatórios das instituições de pesquisa.

O terceiro Tomo constitui uma amostra da informação de base e de instrumentos utilizados no trabalho de campo, entre outros documentos considerados relevantes para uma maior apreensão cabal de todo o processo.

Esperamos que o leitor encontre neste relatório informação que lhe permita ajuizar como é que o cidadão moçambicano olha para o seu País e o que, na sua óptica, deve ser enaltecido, melhorado ou alterado para um desenvolvimento económico, social, político e cultural mais harmonioso, sólido e sadio.

Boa leitura!

MAPA DE MOÇAMBIQUE



INFORMAÇÃO SOBRE O PAÍS

Localização	África Austral, banhado pelo Oceano Índico, com mais de 2000 km de costa, faz fronteira com Suazilândia, África do Sul, Zimbábwe, Zâmbia, Malawi, Tanzânia.
Superfície	799.380 km ²
Clima	Inter-tropical (chuvoso/quente e seco/fresco)
Data da independência	25 de Junho de 1975
Língua oficial	Português
Moeda	Metical
Taxa de câmbio MT/USD, média anual, 2006	25.4 MT)
Principais línguas maternas	16
População	cerca de 20, 854 milhões de habitantes, a população urbana representa cerca de um terço (1/3)
Densidade demográfica	26 hab./km ²
Esperança de vida à nascença (anos)	homens 46,1, mulheres 49,9
Taxa bruta de mortalidade	15,7 %
Taxa bruta de natalidade	39,4 %
Taxa de crescimento natural da população	2,4%
Prevalência do HIV/SIDA (15-49 anos)	16.2%
Taxa de analfabetismo (2005)	51,9 %
Proporção de assentos ocupados por mulheres no Parlamento	35 %
Taxa de desemprego (população de 15 anos e mais)	18.7 %
PIB per capita (2006)	349 USD
PIB (crescimento real 2006)	8 %
Reservas internacionais líquidas, 2006	1.231,1 milhões de USD
Receitas correntes, 2006, (% PIB)	13.7%
Stock da dívida externa, 2006	3.329,6 milhões de USD)
Inflação anual, 2006	8.1 %

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ADE	Apoio Directo às Escolas
ADEL	Agência de Desenvolvimento Local
ADP	Área da Dívida Pública
AEA	Alfabetização e Educação de Adultos
AF	Agregados Familiares
AGP	Acordo Geral de Paz
AIDI	Atenção Integrada às Doenças da Infância
AMDC	Associação Mozal para o desenvolvimento da Comunidade
ANFP	Autoridade Nacional da Função Pública
APRM	African Peer Review Mechanism (em português MARP)
APSP	Administração e Provisão de Serviços Públicos
AR	Assembleia da República
ARMA	Modelo Auto Regressivo de Médias Móveis
ARV	Anti-retrovirais
ASDI	Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional
ASSOTSI	Associação Nacional dos Operadores e Trabalhadores do <i>Sector Informal</i>
AT	<i>Autoridade Tributária de Moçambique</i>
ATM	Automatic Teller Machines
ATS	Centros de Teste Anónimo de HIV
BAU	Balcão de Atendimento Único
BBC	British Boardcasting Corporation (Corporação da Emissora Britânica)
BCI-Fomento	Banco Comercial de Investimentos, SARL – Fomento
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
BIM	Banco Internacional de Moçambique
BIS	Banco de Compensações Internacionais
BM	Banco de Moçambique
BM	Banco Mundial
BNTs	Barreiras Não-Tarifárias
BR	Boletim da República
BSTM	Banco Standard Totta de Moçambique
BVM	Bolsa de Valores de Moçambique
CAME	Comissão de Ajuda Mutua Económica
CAP	Censo Agro-pecuário
CAT	Confederação das Associações Económicas
CAV	Centro de Apoio à Velhice

CC	Conselho Constitucional
CCBG	Committee of Central Bank Governors (Comités dos Governadores dos Bancos Centrais)
CCLJ	Conselho de Coordenação da Legalidade e da Justiça
CCR	Comissão Consultiva dos Refugiados
CCT	Comissão Consultiva do Trabalho
CDC	Convenção para os Direitos da Criança
CDM	Cervejas de Moçambique
CDMP	Cenário de Despesas de Médio Prazo
CDR	Convenção dos Direitos da Criança
CEEI	Centro de Estudos Estratégicos Internacionais
CEMPRE	Censo Empresarial
CFMP	Cenário Fiscal do Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CINSFLU	Censo às Instituições sem Fins Lucrativos
CIP	Centro de Integridade Pública
CIPE	Center for International Private Enterprise (Centro de Empresas Privadas Internacionais)
CIRESP	Comissão Inter-Ministerial para a Reforma do Sector Público
CLUSA	The Cooperative League of the USA – uma ONG Americana
CNAM	Conselho Nacional para o Avanço da Mulher
CNCS	Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA
CNCS-SE	Conselho Nacional de Combate ao Sida – Secretariado Executivo
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNPP	Campanha Nacional de Promoção da Poupança
CNUCCOI	Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internaciona
COMSEC	Secretariado da Commonwealth
CONDES	Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável
CONSILMO	Confederação dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique
COVs	Crianças Órfãs e Vulneráveis
CPA	Centro de Promoção da Agricultura
CPI	Centro de Promoção de Investimentos
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPSS	Comité de Sistemas de Pagamento e Liquidação
CRC	Convention on the Rights of the Child (Convenção sobre os Direitos da Criança)
CRM	Constituição da República de Moçambique
CS-IID	Cruzeiro do Sul- Instituto de investigação para o Desenvolvimento- José Negrão
CSMJ	Conselho Superior da Magistratura Judicial
CSMMP	Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público
CUT	Conta Única do Tesouro
CVRD	Companhia do Vale do Rio Doce

DCA	Direcção de Ciências Animais
DDR	Desmobilização, Desarmamento e Reintegração
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional (do Reino Unido)
DNA	Direcção Nacional de Águas
DNCP	Direcção Nacional da Contabilidade Pública
DNE	Direcção Nacional de Estatísticas
DNM	Direcção Nacional da Mulher
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DNT	Direcção Nacional do Trabalho
DNT – ADP	Área da Dívida Pública da Direcção Nacional do Tesouro
DOTS	Tratamento de Curta Duração sob Observação Directa
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
DRI	Debt Relief International (Alívio da Dívida Internacional)
DTS	Doença de Transmissão Sexual
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
E.P.	Empresa Pública
ECA	Estratégia de Comercialização Agrícola
EDM	Electricidade de Moçambique
EDR	Estratégia de Desenvolvimento Rural
EGFE	Estatuto Geral do Funcionalismo do Estado
EI	Empresário em Nome Individual
EISA	Electoral Institute of Southern Africa / Instituto Eleitoral da África Austral
EMOSE	Empresa Moçambicana de Seguros
EN1	Estrada Nacional Número 1
EP1	Ensino Primário de 1o Grau
EP2	Ensino Primário de 2º Grau
EPM	Estratégia da Política Monetária
ES1	Ensino Secundário do Primeiro Grau
ES2	Ensino Secundário do Segundo Grau
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
ESDEM	Estatísticas Sociais e Demográficas
ESG1	Ensino Secundário Geral do 1o Ciclo
ESG2	Ensino Secundário Geral do 2o Ciclo
e-SISTAFE	SISTAFE electrónico
EUA	Estados Unidos da América
FAIJ	Fundo de Apoio as Iniciativas Juvenis
FARE	Fundo de Apoio à Reabilitação Económica
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCP	Fundo Comum Provincial

FDC	Fundação para o Desenvolvimento Comunitário
FEMA	Fórum Empresarial para o Meio Ambiente
FIP	Protocolo de Finanças e Investimento da SADC
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAC	Fórum Nacional Anti-Corrupção
FOMOE	Fórum Moçambicano para Observação Eleitoral
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FSTAP	Financial Sector Technical Assistance Project (Projecto de Assistência Técnica ao Sector de Finanças)
FAIJ	Fundo de Apoio às Iniciativas Juvenis
G20	Grupo dos 20 do Observatório da Pobreza de Moçambique
GAPI	Gabinete de Promoção de Investimentos
GAPVU	Gabinete de Apoio à População Vulnerável
GBM	Governo do Banco de Moçambique
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GCG	Grupo de Coordenação do Género
GdM	Governo de Moçambique
GFP	Gestão de Finanças Públicas
GIFIM	Gabinete de Informação Financeira de Moçambique
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
Govnet	Página Oficial do Governo de <i>Moçambique na Internet</i>
HCB	Hidroeléctrica de Cahora Bassa
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endividados)
HIV	Vírus da Imuno-deficiência Humana
HIV/SIDA	Vírus de Imunodeficiência Humana/Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
HP	Método de Hodrick Prescott
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares
IAM	Instituto do Algodão de Moçambique
ICS	Instituto de Comunicação Social
IDD	Investimento Directo Privado Doméstico
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Inquérito Demográfico e de Saúde
IED	Investimento Externo Directo
IES	Instituições do Ensino Superior
IFC	International Finance Corporation
IFPRI	Instituto Internacional de Pesquisa para a Política Alimentar
IFPs	Instituições de Formação de Professores
IGF	Inspeção Geral das Finanças
IIAI	Instituto Internacional de Auditoria Interna

IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
IMAF	Instituto Nacional de Mar e Fronteiras
IMFs	Instituições Micro Financeiras
INAR	Instituto Nacional de Apoio ao Refugiado
INAS	Instituto Nacional da Acção Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEA	Instituto Nacional de Educação de Adultos
INGC	Instituto Nacional de gestão de Calamidades
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
Interpol	Polícia Internacional
IoDmz	Instituto dos Directores de Moçambique
IPA	Associação Internacional da Polícia
IPC	Índice de percepção da Corrupção
IPCC	Instituições de Participação e Consultas Comunitárias
IPH	Índice de Pobreza Humana
IRPC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRPS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISO	International Standardization Organization (Organização Internacional de Padronização)
ISRI	Instituto Superior de Relações Internacionais
ISRI-CEEI	Instituto Superior de Relações Internacionais – Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais
ITS	Infecções de Transmissão Sexual
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LINK	Fórum das ONGs
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MP	Ministério Público
M1, M2, M3	Agregados Monetários
MAE	Ministério da Administração Estatal
MARP	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MCEL	Moçambique Celular
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MdE	Memorando de Entendimento
MDG	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEFMI	Macroeconomic and Financial Management Institute (Instituto de Gestão Financeira e Macro-económica)
MEO	Módulo de Elaboração Orçamental
MEX	Módulo de Execução Orçamental
MF	Ministério de Finanças

MFMI	Macroeconomic Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MINAG	Ministério da Agricultura
MINEC	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
MISAU	Ministério da Saúde
MMAS	Ministério da Mulher e da Acção Social
MMI	Mercado Monetário Interbancário
MNE	Ministério de Negócios Estrangeiros
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitações
MOZAL	Mozambique Aluminium (Empresa de Alumínio de Moçambique)
MP	Ministério Público
MPD	Ministério da Panificação e do Desenvolvimento
MPS	Participação Ajustada aos Sexos
MT	Metical (Moeda Nacional de Moçambique)
MULEIDE	Mulher, Lei e Desenvolvimento
NAR	Núcleo de Apoio aos Refugiados
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
NIB	Número de Identificação Bancária
NIRF	Normas Internacionais de Relatório Financeiro
NMC	Notas e Moedas em Circulação
NTIC	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OD	Observatório do Desenvolvimento
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Observatório Eleitoral
OE	Orçamento do Estado
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIP	Pelouro de Organização, Informática e Sistemas (do Banco de Moçambique)
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/SIDA
OP	Observatório da Pobreza
OPDS	Órgão para Cooperação Política, Defesa e Segurança
OPP	Observatório Provincial da Pobreza
ORCs	Organizações Religiosas, Comunitárias

OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OTM-CS	Organização dos Trabalhadores Moçambicanos – Central Sindical
OUA	Organização da Unidade Africana
PAE	Programas de Ajustamento Estrutural
PAF	Performance Assessment Framework
PAFR	Programa de Apoio às Finanças Rurais
PAP	Parceiros do Apoio Programático
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PARPA 2	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta -II
PARPA I	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta -I
Pb	Pontos base
PC – SADC	Protocolo Comercial da SADC
PCA	Presidente do Conselho de Administração
PE	Pequeno Empresário
PEE	Plano Estratégico de Estradas
PEEC	Plano Estratégico da Educação e Cultura
PEFA	Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira
PEN	Plano Estratégico Nacional
PENII	Plano Estratégico Nacional de Combate às DTS\HIV\SIDA 2005-2010
PES	Plano Económico e Social
PESE	Plano Estratégico para o Sector da Educação
PESEC	Plano Estratégico para o Sector da Educação e Cultura
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
PESOE	Plano Económico e Social e Orçamento do Estado
PFM	Public Finance Management (GFP)
PGEI	Política do Género e Estratégia de Desenvolvimento
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PMMEs	Pequenas, Médias e Micro Empresas
PNAC	Plano Nacional para a Criança
PNB	Produto Nacional Bruto
PNCM	Programa Nacional de Combate à Malária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POS	Point Of Sell
Pp	Pontos percentuais
PPFD	Programa de Planificação Distrital
PPI	Plano Prospectivo e Indicativo
PPP	Parceria Público Privado

PQG	Programa Quinquenal do Governo
PR	Presidente da República
PRE(S)	Programa de Reabilitação Económica (e Social)
PRM	Polícia da República de Moçambique
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola (National Program for Agricultural Development)
PROSAUDE	Fundo Comum Geral de Apoio ao Sector da Saúde
PS	Postos Sentinela
PTV	Prevenção da Transmissão Vertical
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
QAD	Quadro de Avaliação do Desempenho
QUIBB	Questionário de Indicadores Básicos de Bem-Estar
RAI	Relatório da Avaliação do Impacto
RAP	Relatório Anual da Pobreza
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
REO	Relatório de Execução Orçamental
RETOSA	Organização de Turismo Regional da África Austral
RILs	Reservas Internacionais Líquidas
RISPD	Plano Regional de Desenvolvimento Indicativo e Estratégico
RM-EP	Rádio Moçambique – Empresa Pública
RMFs	Regulamento das Microfinanças
ROSC	Avaliação da Observância de Normas e Códigos
RRRTV	Rede Rural de Rádio e Televisão
RSA	República Sul-africana
RTGS	Sistema de Liquidação de Grandes Projectos
SA	Sociedade Anónima
SAAISA	Sociedade de Assistência à Agricultura e Indústria, S.A.
SADC	Southern Africa Development Community
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SARPCCO	Organização da Cooperação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral
SC	Sociedade Civil
SC	Sociedade em Comandita
SCA	Sociedade em Comandita por Acções
SCI	Sociedade de Capital e Indústria
SEMOC	Sementes de Moçambique
SIDA	Síndrome da Imuno-deficiência Adquirida
SINSFP	Sindicato Nacional da Função Pública
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SMI	Serviço Materno Infantil
SNC	Sociedade em Nome Colectivo

SNP	Sistema Nacional de Pagamento
SPS	Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
SQAM	Standardisation, Quality Assurance, Accreditation and Metrology (Padronização, Garantia da Qualidade, Acreditação e Metrologia)
SSR	Saúde Sexual Reprodutiva
STF	Transferência de Fundos do Estado
STV	Televisão Soico
TA	Tribunal Administrativo
TARV	Tratamento Anti-Retroviral
TBT	Barreiras Técnicas ao Comércio
TDM	Telecomunicações de Moçambique
TEI	Transferência Electrónica Interbancária
TI	Transparência Internacional
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
TNF	Trade Negotiating Forum
TS	Tribunal Supremo
UA	União Africana
UAC	Unidade Anti-Corrupção
UAU	Union African Organization
UNAC	Uniao Nacional dos Camponeses
UNICEF	Fundo nas Nações Unidas de Apoio à Infância
UNIVISA	Sistema de Visto único para os países da SADC
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USD	Dólar americano, unidade de moeda norte americana
UTRA	Unidade Técnica de Reestruturação das Alfândegas
UTREL	Unidade Técnica da Reforma Legal
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público
VAIT	Valor Acrescentado da Indústria Transformadora
VAL	Valor Presente da Dívida
VAR	Vector Auto Regressivo
VE	Vigilância Epidemiológica
WLSA	Women and Law in Southern Africa Research and Educational Trust (Mulher e Lei no Trust de Educação e Pesquisa da África do Sul)
ZCL	Zona de Comércio Livre

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique aderiu ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) em 2003 e na sequência desta adesão, em Julho de 2007 iniciou um trabalho de mobilização da sociedade civil seguido do trabalho de campo, amplamente participativo, para a elaboração do relatório de auto-avaliação do País cujo sumário executivo se apresenta.

O trabalho de campo foi orientado de acordo com o quadro para a operacionalização das avaliações a serem empreendidas nos países participantes dentro do contexto do MARP e em quatro áreas temáticas de avaliação a saber: (1) Democracia e Governação Política, (2) Governação Económica e Gestão, (3) Governação Corporativa e (4) Desenvolvimento Sócio - económico. Para cada área temática foram revistos um grupo de objectivos chaves, padrões e normas que foram individualmente ou colectivamente aprovados pelos países africanos quanto a forma de se governarem a si próprios e orientarem as suas sociedades, economias e desenvolvimento social. Com base em perguntas constantes no questionário base e uma serie de indicadores que realça os aspectos do objectivo, padrões ou normas foi medido o desempenho do país e os resultados são a seguir apresentados de forma sumária seguindo as quatro áreas temáticas que foram indicadas.

Democracia e Boa Governação Política

Objectivo 1: Democracia e prevenção e redução de conflitos

A democracia, entendida como, o Governo do Povo para o Povo, através de processos de representação, precisa de um ambiente político, económico e social de Paz, quer para livre e consciente escolha de titulares de cargos públicos, quer para a execução tão plena quanto possível da actividade governamental e de toda a acção governativa, em democracia e em Paz.

O processo de edificação da paz em Moçambique continua a ser uma referência obrigatória nas abordagens sobre a resolução pacífica de conflitos O país vive em Paz desde 1992, na sequência da assinatura do acordo Geral de Paz, e não obstante a ocorrência de incidentes violentos, o sentimento da maioria de moçambicanos é o de que a paz “veio para ficar”, isto é todos desejam a paz

No período pós Acordo Geral de Paz tem havido esforços para a redução dos níveis de desconfiança político-partidário por via do diálogo. Todavia, o estudo constata que ainda persistem dificuldades na prática de acções concretas de inclusão e participação no processo de governação política.

A conjuntura nacional e regional prevalecente permite acalentar esperanças de que o retorno à guerra em Moçambique é uma hipótese pouco provável. Contudo, existem no país factores de natureza *político-militar* e *socioeconómica* que devem ser tomados em linha de conta na governação política do país para assegurar que a paz, estabilidade e segurança se consolidem. São exemplos desses factores, a pobreza que afecta a maioria da população moçambicana, o elevado custo de vida, o desemprego, a exclusão social e a presença de homens armados, somente para citar alguns.

Existe uma íntima ligação entre armas, drogas, crime e insegurança do Estado e das pessoas. O negócio de armas e de drogas cria insegurança no Estado e no cidadão. Na opinião de entrevistados, o crime envolve as estruturas do aparelho estatal. A gravidade deste fenómeno exige esforços redobrados e conjugados nos contextos interno, regional e internacional.

A presença de imigrantes ilegais em Moçambique, com maior incidência nas províncias de Maputo, a Sul, e Nampula, a Norte constitui na percepção generalizada de moçambicanos uma ameaça à paz, à estabilidade e à segurança do país.

A região da África Austral desfruta de uma estabilidade política aceitável e de um clima de segurança que inspiram uma cooperação frutífera no âmbito da União Africana. Com base nesta atmosfera, os entrevistados foram solicitados a debruçarem-se sobre potenciais factores de ameaças externas que poderiam envolver Moçambique e países vizinhos num conflito regional. No quadro de respostas dos entrevistados não se identificam, de momento, factores de ameaça séria de conflitos na região da SADC. Mas, é importante não perder de vista a possibilidade de a gestão de recursos, como a água e energia eléctrica, poder vir a constituir fonte de conflitos num futuro próximo.

O estudo mostra ainda que em Moçambique funcionam dois tipos de mecanismos de prevenção, gestão e resolução de conflitos internos, nomeadamente, formais e informais, complementados por mecanismos estabelecidos no âmbito da SADC. Neste contexto, o diálogo é visto como uma estratégia apropriada para os cidadãos e as organizações políticas e socioeconómicas se expressarem sobre os assuntos de interesse nacional, processo que tem estado a contribuir para a consolidação da paz e da democracia no país.

Finalmente, importa salientar que, para Moçambique, e para os países da região um dos maiores desafios reside na luta pela eliminação de ameaças potenciais que podem perigar o desenvolvimento harmonioso do país e da região. O combate à pobreza absoluta é, apenas, um dos aspectos desses desafios.

Objectivo 2: Democracia Constitucional, incluindo competição política periódica e oportunidade de escolha, Estado de Direito, direitos dos cidadãos e supremacia da Constituição

A democracia pluripartidária em Moçambique é fruto de um processo recente de transformação profunda da sociedade, que vem decorrendo desde a independência. O país está a consolidar as práticas de governação democrática. A condição necessária deste processo democrático é a Paz, depois de três décadas de conflitos armado. A Paz deve ser validada e consolidada no sistema democrático, no espírito e na letra das leis, nas práticas e nas acções da governação; através do diálogo e tolerância; da inclusão social e da justiça económica e social e, da redução das assimetrias regionais.

A Constituição da República garante aos cidadãos direitos civis e políticos bem como o direito à segurança e ao desenvolvimento socioeconómico e cultural. Há, entretanto, fragilidades respeitantes à capacidade do Estado de garantir a segurança individual e colectiva e a ordem pública. De notar, ainda, que o processo de implementação do sistema democrático está a sofrer influências negativas para sua consolidação o que urge evitar. A Constituição da República garante a pluralidade de expressão na organização política democrática a liberdade de reunião e manifestação a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a liberdade de constituir, participar e aderir a partidos políticos

O sistema eleitoral é regulado por leis ordinárias. O processo eleitoral é gerido por uma Comissão Nacional de Eleições (CNE) e apoiado por um Secretariado Técnico (STAE). A CNE é o órgão responsável pela organização, direcção, coordenação, execução, condução e implementação do registo eleitoral e de todas as actividades relacionadas com o processo eleitoral. Os processos eleitorais, facilitam a participação do cidadão na função governativa do Estado, e o sistema eleitoral tem validado a democracia formal. Contudo, a sua implementação não tem sido eficaz em virtude de certos conflitos, principalmente, porque, por imperativo legal, os processos eleitorais são conduzidos por instituições criadas na base de linhas partidárias (de acordo com a representação na Assembleia da República). Este modelo político também se aplica ao Conselho Constitucional, o órgão que tem entre outras competências decidir sobre a homologação dos resultados eleitorais e que funciona como última instância para julgar os recursos eleitorais.

- O Tribunal Administrativo (TA), enquanto entidade que fiscaliza a legalidade de actos administrativos e audita a Conta Geral do Estado e de instituições públicas, desempenha o papel de vigilante nos gastos do Estado. Nesta condição, o TA tem mostrado capacidade crescente e imparcialidade nos últimos anos. Entretanto, não tem competência para reprimir actos de desvios de fundos encontrados nas contas de instituições públicas.
- Outro órgão que fiscaliza as finanças do Estado é a Inspeção Geral de Finanças, que por ser um órgão governamental não actua com rigor neste aspecto da corrupção. O Conselho Constitucional é o garante último da Constituição, e tem agido na defesa da Lei Mãe como demonstram os acórdãos sobre a inconstitucionalidade de actos governamentais que foram publicitados durante o ano de 2007.

Na estratégia governativa, os processos de desconcentração de competências e de descentralização do poder têm base no pacote legislativo. A desconcentração que atribui competências aos governadores e administradores distritais o que conferiu maior eficiência e eficácia nas suas actividades funcionais. O Governo elegeu o distrito como pólo de desenvolvimento e os Conselhos Consultivos Distritais e de Localidade, trouxeram mais valia no uso de recursos alocados a estes níveis administrativos. Acontece porém, que os Conselhos Consultivos não são constituídos segundo princípios de representatividade da sociedade. Na estratégia governativa de descentralização de poderes, a Lei estabelece a autonomia de definir localmente as políticas relativas ao desenvolvimento do Município; estabelece ao nível local as prioridades e o modo como devem ser gastos os recursos disponibilizados pelo Governo central e aqueles obtidos a partir da cooperação com os parceiros internacionais e de impostos e taxas autárquicos, pagos pelos munícipes. Assim, a municipalização tem produzido ganhos para a democracia uma vez que as decisões são tomadas a um nível mais próximo do cidadão. Um facto notável na municipalização, como consolidação da democracia, foi a possibilidade da coabitação política na esfera das decisões, ainda que difícil, entre os dois maiores partidos do país, na cidade Beira, governada desde 2003 pela Renamo. Entretanto, os mecanismos governativos existentes nos Municípios ainda estão longe de serem os mais eficazes, considerando que, existe excesso de influência política no processo governativo da parte do Governo Central.

Há, necessidade de se proceder a um conjunto de reformas, incluindo de natureza legislativa, que devem ser introduzidas no sistema de governação em Moçambique, para que se possa garantir a consolidação da democracia e do Estado de Direito.

Objectivo 3: Promoção e defesa dos direitos económicos, sociais e culturais, e dos direitos civis e políticos, conforme estipulado nos instrumentos africanos e internacionais de direitos humanos

Em termos legais, a Constituição da República de Moçambique prevê nos seus Capítulos I a V, Título III, Direitos, deveres e liberdades fundamentais, tais como Direitos, liberdades e garantias individuais, garantias de participação política, Direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

No que respeita à promoção e defesa dos direitos verifica-se em termos legais a existência de legislação adequada para esse efeito, como é o caso da Constituição da República. Foram aprovados e ratificados ao nível da Assembleia da República, vários instrumentos internacionais com vista à protecção dos direitos civis, políticos, económicos e culturais.

O sector de justiça registou uma grande concentração de esforços no sentido de uma melhoria da provisão de serviços judiciais, mercê do desenvolvimento dos recursos humanos nos últimos anos, sem bem que o acesso à justiça por parte da população esteja ainda aquém do suficiente e a celeridade no tratamento dos processos em tribunais continua lento, o que requer um esforço redobrado.

Em Moçambique as confissões religiosas gozam de liberdade de organização e culto. A maioria dos inquiridos confirma o facto, considerando até a importância social do papel de organizações religiosas.

A promoção dos direitos socioeconómicos e culturais mostra-se necessária em termos de se fazer cumprir com o estabelecido na legislação do país. Uma das dificuldades e lacunas constatadas diz respeito à insuficiente presença nas zonas rurais de instituições bancárias e de micro-finanças, o que não permite que a população possa desenvolver actividades geradoras de rendimento e criar auto-emprego. Mas, pela positiva, nota-se o desenvolvimento e a existência de campanhas de promoção de valores culturais da população em geral, respeitando a especificidade de cada grupo populacional.

A questão relativa aos direitos e deveres económicos e sociais e culturais encontra-se legislada e pode-se encontrar no texto constitucional. Ademais, no seu Programa Quinquenal, o Governo tem desenvolvido esforços no sentido de promover o conhecimento e utilização das línguas nacionais como veículos do saber e instrumentos de desenvolvimento socioeconómico do país, através da definição e implementação de uma Política Linguística.

O acesso à educação, em termos de esforços que têm sido desenvolvidos pelo Governo para facultar o seu acesso, foi confirmado como uma realidade. Na República de Moçambique o Direito à Educação encontra-se estabelecido na Constituição da República no seu art.88, Capítulo V, Título III. A importância que o Governo concede à educação, para além do estabelecido constitucionalmente, encontra-se reflectida nos seus programas e projectos.

Ao nível da Saúde, verifica-se uma melhoria na qualidade e quantidade de prestação de serviços de saúde básicos a população, onde é relevante o aumento de unidades sanitárias. Torna-se necessário que se continue a apetrechar as unidades sanitárias, com equipamentos e recursos humanos suficientes de modo a que se melhore substancialmente a qualidade desses serviços.

O Governo, continua a desenvolver esforços no sentido de aumentar de forma gradual o número de unidades sanitárias em todo o país como forma de melhorar a oferta dos serviços de saúde a população.

A questão relativa à liberdade de expressão e de imprensa é uma questão constatada como sendo problemática apesar da evolução que sofreu em Moçambique, desde a independência até ao presente momento. Foi com base no preceituado na Constituição que se aprovou a Lei nr.18/91 de 10 de Agosto- Lei de Imprensa , onde se define e regulamenta a Liberdade de imprensa, o Direito à informação, a existência de Órgãos de informação do sector público, cooperativa, mista ou privada.

Nas entrevistas e inquéritos realizados, a maioria dos entrevistados e inquiridos considerou que a existência de liberdade de expressão é um facto no nosso país, apesar de acontecerem por vezes atropelos isolados a essa liberdade.

A liberdade de expressão e de informação encontram-se consagradas na Constituição da República no seu artigo 48, Capítulo I, Título III. Com base neste preceituado está em vigor a Lei18/91 de 10 de Agosto, Lei de Imprensa. Desde a adopção da Constituição de 1990, que ampliou o âmbito do exercício da liberdade de imprensa em Moçambique, que goza de grande expressão, tornando-se num meio muito eficaz na denúncia dos crimes.

Apesar de se verificar um esforço enorme por parte do Governo, também consubstanciado no Programa Quinquenal, no PARPA II, e nos PES anuais, no sentido de garantir a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, verifica-se que muito tem ainda que ser realizado.

Objectivo 4: Manter a separação de poderes, incluindo a defesa da independência do poder judicial e do poder legislativo eficaz

A leitura comparativa de códigos e padrões das relações entre o Estado e a sociedade sob o regime democrático, corrobora a democraticidade do Estado moçambicano. A estruturação da ordem política funda-se em princípios constitucionalizados, nomeadamente os relativos:

(i) a democracia política, opção indissociável da universalização dos direitos civis e políticos para o conjunto de cidadãos e segmentos sociais que formam a sociedade global; a

participação da sociedade civil, como consequência do exercício de tais direitos, da legitimação, através do sufrágio universal, dos órgãos do sistema de governação;

(ii) ao princípio de divisão dos poderes dentro do Estado, para a especialização dos seus órgãos em três funções fundamentais, a função legislativa, executiva e a judicial, de modo a propiciar a sua eficácia, em prol do bem comum.

A diferenciação das fontes de legitimidade, traduzida no facto de, por um lado, o Presidente dever a sua legitimidade à eleição por sufrágio universal directo, igual, pessoal e secreto e, por outro, os titulares de cargos do Executivo e do poder judicial deverem a sua legitimidade somente a um acto de delegação/nomeação presidencial, parece ser uma prática não desprovida de consequências. Com efeito, o Presidente da República ocupa uma posição de centralidade e desempenha um papel estruturante do sistema. A divisão dos poderes do Estado parece ser, não um recurso para permitir o equilíbrio e o controlo, pelo poder judicial, dos actos do poder público, mas uma técnica para permitir a prevenção de situações de desordem no sistema de governação e, nesta base, a governabilidade do corpo social, sob o contexto em que o Estado, o Estado de Direito são realidades em construção. O Conselho Constitucional, num exercício pioneiro, afigura-se ser um instrumento com subsídios relevantes para a socialização da classe política moçambicana no sentido da superação de modelos passados de governação em prol do posicionamento da opinião pública na regulação do sistema político e da cultura de Estado de Direito.

Apesar do princípio de separação de poderes estar consagrado na Constituição da República, as instituições do Estado e a Sociedade Civil, consideram que o facto do Chefe do Estado, para além de ser o Chefe do Governo, também, tem o poder de escolher e nomear os Presidentes e vice-presidentes do Tribunal Supremo e do Tribunal Administrativo e, ainda, ter o poder de escolher e nomear o Presidente do Conselho Constitucional, estas competências especiais do senhor Presidente da República, fragilizam o princípio da Separação de Poderes.

A sociedade civil faz referência a um contexto sociopolítico difuso na sociedade moçambicana, marcado por ambiguidades resultantes de uma prática política em que não se respeita a separação entre o partido no poder e o Estado. Associam esta realidade ao sistema eleitoral, que faz dos deputados reféns dos seus partidos; (re)cria o contexto para a subalternidade e subordinação da Assembleia da República ao executivo. As bancadas parlamentares funcionam como recursos estratégicos para a salvaguarda de interesses, sob o contexto de competição pelo posicionamento privilegiado dos Partidos no sistema político, que lhes permita o controlo de recursos e, assegurar, assim, a dominação política. A consequência desta realidade é que é muito difícil para a Assembleia da República fiscalizar a governação, no contexto em que não há a distinção entre o Partido e o Estado. Tal dificuldade é mais premente quando o Partido que forma o Governo é que detém a maioria no parlamento.

O segmento representado pelas instituições do Estado que se apoiam no pensamento institucionalista legalista considera que há, entre o poder executivo e o judicial, em certos casos, um relacionamento de interdependência, fruto de desconhecimento de normas constitucionais, e consequência do relacionamento histórico do regime do partido único que vigorou até Novembro de 1990, momento em que se consagrou o pluripartidarismo.

O segmento que parte do argumento de que há, no contexto moçambicano, uma relação de cumplicidade entre as redes partidárias e as redes de titulares de cargos no sector da administração da justiça considera que :

- (i) A partidarização das instituições do sector da administração da justiça é um factor de interferências no poder judicial;
- (ii) A interferência nos tribunais, segundo os entrevistados, é protagonizada pelos detentores do poder político, sobretudo os da geração de antigos combatentes. Profissionais da justiça, na qualidade de entrevistados, asseveraram o facto de que, em casos que envolvem entidade detentoras do poder político ou de familiares de antigos combatentes, tem recebido telefonemas de seus superiores hierárquicos

sobre como proceder perante um processo judicial. Esta prática, observam os entrevistados, prejudica todo o sistema judicial, não obstante os avanços em matéria da legislação sobre a separação dos poderes do Estado.

- (iii) Esta imbricação entre as redes partidárias e as redes de profissionais da justiça explica que as pessoas que têm o poder, nas diversas áreas do poder do Estado, tenham dificuldades em responsabilizar o outro, sobretudo quando este esteja num posicionamento subalterno, no sistema de governação.
- (iv) A prática de interferência em Tribunais decorre, também, do facto de os titulares de cargos públicos, alguns em postos de responsabilidade, não terem a cultura de Estado e de como se processa o funcionamento dos Tribunais, nos Distritos, nas Províncias, sob o regime democrático. Aos níveis provincial/distrital nota-se que reina a ideia de que o dirigente máximo está acima de todos os demais poderes do Estado. Ele sente-se com a legitimidade de chamar o juiz para o seu gabinete de trabalho para lhe dar orientações.

Esta cadeia de relações de chefes e influenciáveis explica que não se respeite a separação de poderes. Não há uma clara e nítida separação de poderes. O grande problema reside na influência política que visa a defesa de interesses políticos. Esta subordinação dos poderes do Estado ao executivo reflecte-se no funcionamento dos Tribunais.

Objectivo 5: Assegurar entidades e funcionários públicos responsáveis, eficientes e eficazes

A administração pública é, no sentido material, o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações traçadas pelo político, ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas, assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem estar dos cidadãos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados. Esta actividade é, pelo carácter permanente das necessidades colectivas exigir uma assistência regular, prestada pelos serviços administrativos, formados por agentes e estruturas estáveis.

O estudo verificou, na base do estudo das políticas definidas pelo Governo moçambicano e das entrevistas tanto a entidades do Estado e da sociedade civil assim como a representantes de agregados familiares, haver no país um sistema efectivo de administração e de prestação de serviços públicos, estruturado na base de:

- (i) políticas mediante as quais o Estado e outras entidades públicas pretendem assegurar a satisfação, de forma regular, das necessidades colectivas;
- (ii) uma estratégia organizacional, de que decorrem a construção de diferentes órgãos, com estatutos, recursos de acção, que, funcionando de forma reticular, partilham responsabilidades na execução das políticas públicas.
- (iii) fixação de princípios de regulação da conduta profissional dos funcionários, na sua relação com a Organização (Estado) e com o público destinatário do serviço público.
- (iv) meios de prevenção de situações de crises institucionais e de desfuncionamento do sistema de Administração e de Prestação de Serviços públicos.

A respeito dos pressupostos para efectividade e eficácia da Administração Pública é de assinalar a existência de aspectos de convergência entre o código e o padrão internacionais e nacional no domínio de políticas, objectivos e normas de regulação da conduta profissional dos funcionários públicos. O sistema moçambicano apresenta, no entanto, imprecisões conceptuais e estratégicas no que respeita à prevenção de situações de desfuncionamento e de corrupção na Administração e prestação de serviços públicos.

Duas abordagens se afirmam na avaliação das políticas do Governo para tornar os serviços públicos mais próximos do cidadão. As entidades do Estado fazem a sua reflexão numa perspectiva institucionalista-legalista, por força da crença de que as políticas, as normas e as

estratégias de reforma do sector público são por si portadoras da mudança, orientada para a eficácia do sector público. Referem-se, nesta base, à reforma do sector público como um processo positivo. O enfoque da reforma, defendem, é a construção de capacidades locais em gestão dos serviços públicos, a construção de infra-estruturas, a desburocratização, através da criação de Balcões de Atendimento Único. A Lei nº8/2003 e o decreto nº 11/2005 são referidos como inovadores, ao apostarem na desconcentração dos serviços públicos.

As entidades da sociedade civil apontam, do mesmo modo, a Reforma do Sector Público como uma estratégia necessária e positiva. Ela tem como objectivo incutir nas Instituições públicas uma nova cultura de trabalho, caracterizada pela celeridade dos procedimentos administrativos, por uma relação comunicativa entre os funcionários e o público. A desconcentração, fundada na partilha de competências e responsabilidades e de meios financeiros, humanos e materiais, no quadro da relação vertical das Instituições do Estado, e a descentralização, alicerçada na gestão pelos poderes locais dos serviços públicos, são uma necessidade estratégica, na perspectiva do desenvolvimento nacional e maior aprofundamento da democracia.

No entanto, a sociedade civil, inspirada na abordagem histórica, considerando as inovações decorrentes da reforma da Administração Pública, , recomendam :

- (i) A alocação de recursos infraestruturais, financeiros e humanos;
- (ii) A capacitação profissional e a motivação dos funcionários;
- (iii) O combate mais eficaz contra a corrupção, responsabilizando e punindo nos termos da lei;
- (iv) A formação de titulares de cargos de responsabilidade em empresas e serviços públicos em gestão dos recursos humanos e dos serviços prestados, em quantidade e em qualidade;
- (v) A definição de instrumentos jurídicos que institucionalizem o pacote de incentivos para os funcionários públicos distinguidos pelo desempenho profissional.
- (vi) A definição de políticas e estratégias de reforma do sector público apropriadas às regiões desfavorecidas, em infra-estrutura e recursos humanos.

O conjunto de serviços que foram objecto da avaliação, por instituições do Estado e da sociedade civil e os dados do inquérito aos agregados familiares são convergentes no seu aspecto essencial que aponta para uma maior desconcentração e descentralização de poderes, fazendo participar e responsabilizar as bases na Governação do País.

Objectivo 6: Corrupção

A abordagem à problemática da corrupção envolve quase sempre elementos de natureza subjectiva e emotiva que, em alguns casos, dificulta a sua correcta interpretação. Todavia, os resultados da pesquisa mostram que existe um conhecimento profundo sobre esta matéria, sobretudo no seio dos *parceiros* que estão habilitados a pronunciar-se com propriedade e crítica justificada. Enquanto isso, no seio dos agregados familiares nota-se quase sempre uma grande dispersão de opiniões em muitos aspectos do questionário cujas respostas se resumem a “não sabe”.

O fenómeno da corrupção em Moçambique tem sido descrito por alguns estudos e pesquisas de opinião como “um cancro social” com largas dimensões e proporções. Neste contexto, adiantam que muitas pessoas são vitimas de práticas da corrupção que, paulatinamente, vai corroendo o tecido social e os seus agentes vão se apropriando do Estado.

A maioria dos entrevistados entre funcionários públicos e membros da sociedade civil, para além de reconhecer a existência da corrupção nas instituições públicas mostrou-se preocupado com as medidas do Governo de combate a corrupção e considera-as como “inadequadas para a dimensão do problema”, porque as instituições vocacionadas para o combate à corrupção não têm sido eficazes.

Os casos de corrupção tomam diferentes formas. A questão mais preocupante reside na delapidação dos fundos do Estado. Todavia, ocorrem também casos da chamada pequena

corrupção, que consiste na prestação de serviço nas instituições públicas a troco de favores, cobranças ilícitas ou criação de dificuldades na tramitação de expedientes à caça de suborno, etc. Os sectores mais citados pelos entrevistados foram a educação, polícia, saúde, alfândegas, tribunais e obras públicas.

A grande corrupção envolve pessoas influentes que lidam com “dossiers” relevantes para o país. Este tipo de corrupção nunca é investigado. Os vários casos de corrupção que envolvem tanto instituições públicas como privadas muitas vezes não são investigadas porque os cidadãos evitam denunciá-las pelo facto de ser fraco o sistema de protecção do denunciante. Além disso, os cidadãos mostram-se cépticos quanto ao funcionamento do sistema de adjudicação de empreitadas e aquisição de material para instituições públicas, tais como viaturas, computadores, material de expediente, impressos públicos e outros.

O aumento da corrupção, para alguns entrevistados, está associado aos baixos salários pagos pelo Estado. A corrupção está também ligada ao custo de vida e à pobreza. Desta forma, asseguram que enquanto “não houver uma compatibilidade entre os salários e o custo de vida, os níveis de corrupção vão aumentar”. No entanto, a grande corrupção é praticada por aqueles que mais têm e pretendem enriquecimento ilícito.

No quadro geral de luta contra a corrupção é reconhecido o esforço do Estado, que tem vindo a tomar algumas medidas não só de carácter legal, mas também de natureza institucional. Os exemplos são o estabelecimento de entidades vocacionadas para combater a corrupção no país, nomeadamente (i) a Unidade Anti-Corrupção (UAC)¹, (ii) o Gabinete Central de Combate à Corrupção.

O percurso de cada uma das instituições mostra a preocupação e a vontade política do Governo em lidar com a problemática da corrupção, embora seja questionável a sua eficácia e eficiência. Em termos legais Unidade Anti-Corrupção (UAC não existia *de jure*, ou seja, de direito. Ela não fora criada com base em diploma legal algum, o que quer dizer que nunca chegou a existir por criação legal. Na sequência da extinção da UAC emergiu o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC). Este organismo tem, efectivamente, existência legal e continua em funcionamento. O trabalho desenvolvido pelo GCCC mereceu diversos comentários. Para alguns o seu desempenho é positivo, enquanto outros consideram que é nulo, sobretudo porque “nunca chegou a acusar ninguém” por prática de corrupção, porque não tem a competência de acusar, pois a acção penal é somente atribuída ao Ministério Público.

Os esforços do Governo no combate à corrupção são enfraquecidos pelo facto de as instituições criadas para o efeito não estarem, devidamente, dotadas de competências apropriadas para tomar decisões soberanas sobre actos de corrupção, sobretudo, no sector público. Por exemplo, a falta de competência para poder acusar actos de corrupção, particularmente, casos de desvio de avultadas quantias de fundos do tesouro estatal. O grande “*handicap*” das medidas tomadas pelo Governo está na sua deficiente aplicação, e no facto de o cidadão não se sentir motivado a participar no combate a este mal devido aos fracos mecanismos de protecção dos denunciantes, bem como à ineficácia na aplicação das sanções aos corruptos.

A legislação apresenta algumas lacunas preocupantes que propiciam esta prática nociva à sociedade com alguma impunidade. As instituições criadas pelo Estado não têm sido eficazes, em parte, porque estão desprovidas da competência necessária para actuar contra este fenómeno nefasto para o desenvolvimento e progresso nacional.

Finalmente, é importante inverter o cenário que assenta na percepção de que o combate à corrupção é da competência do Estado, quando na verdade exige a contribuição e participação

¹ Já extinta, devido a problemas de legalidade e constitucionais. Tratava-se de um mecanismo de consulta sobre a problemática da corrupção em Moçambique.

de todos cidadãos. Esta ideia, em parte, é encorajada por uma espécie de “cultura de impunidade” e pelo facto da corrupção se ter institucionalizado no seio da Administração Pública e até na actividade privada.

Objectivo 7: Promoção e defesa dos direitos das mulheres

A questão relativa à promoção e defesa dos direitos da mulher constitui um factor que deve merecer em Moçambique uma atenção particular. Constata-se que houve, ultimamente uma grande evolução, em termos de se melhorar no país a situação da mulher, se bem que esteja ainda muito aquém do que seria razoável, pelo muitas acções devem ainda ser levadas a cabo.

Efectivamente verifica-se que no país várias acções têm sido desenvolvidas de modo a garantir a participação plena da mulher em todas as esferas da sociedade moçambicana. Assim, cumpre salientar alguns exemplos positivos, tais como: a existência do Ministério da Mulher e Acção Social e das actividades desenvolvidas pelo mesmo no sentido de promover socialmente o papel da mulher e, a existência de um grande número de instituições da sociedade civil que advogam em prol dos Direitos Humanos das Mulheres,. A representatividade crescente da mulher nos órgãos de decisão é, também, uma realidade que tem vindo a se observar nos últimos 14 anos, isto é, desde a formação do Governo saído das eleições de 1994, actualmente o número de Deputadas na Assembleia da República está muito próximo dos 40% dos seus membros.

Importa realçar que o Conselho de Ministros aprovou em Março de 2006 “A Política do Género e a Estratégia de Implementação”, instrumento este que vai preencher uma grande lacuna que até então existia.

Apesar desta realidade, ainda persistem sérios problemas no que respeita ao estatuto da mulher nomeadamente, o acesso a oportunidades, acesso e controlo de recursos em todas as esferas da sua vida familiar, pública e política.

A problemática da violência doméstica, a mortalidade materna e o problema da feminização da pobreza e do HIV/SIDA constituem ainda um cancro na sociedade moçambicana.

Objectivo 8: Promoção dos direitos da criança e do Jovem

Com as ciências sociais a criarem um assinalável número de teorias de mudança social que nem sempre constituem, por si só, um conjunto homogéneo em que os principais objectivos não são classificados nem os seus tipos de teoria bem determinados, sobressai o facto de muitas delas, tendo uma concretização local, não conseguirem tê-lo na sua defesa global (Boudon, 1989: 11). Esta situação remete-nos logo de início para a necessidade de clarificar os conceitos apelados, por forma a torná-los operacionais.

As Nações Unidas, na Convenção sobre os Direitos da Criança, adoptaram a idade de 18 anos para definir todos os que estão abaixo dela como crianças. No entanto, vários estudiosos defendem que tal definição é mais “assistencialista” (e “reabilitativa”), e defendida pelo UNICEF, que opera em “*países pobres*”, sublinhando que a infância não é uma categoria universal ou absoluta; a sua definição varia de uma sociedade para outra, de uma época para outra, assim como contribui na definição das actividades definidas como adequadas as crianças (Hewitt: 40).

Para a promoção dos direitos destes grupos, o pressuposto passa pela solução de alguns dos problemas que os afligem, nomeadamente o abuso sexual, o baixo nível de educação, a prostituição infantil, o trabalho infantil, a orfandade precoce, a falta de emprego, a falta de habitação e a xenofobia, particularmente para com os estrangeiros.

As consequências de fenómenos como o abuso sexual, prostituição e trabalho infantil, são descritas como sendo de diversa natureza. Reconhece-se que, embora insuficientes, o Governo tem desenvolvido algumas acções para a resolução destes e outros problemas.

No que se refere à criança, Moçambique, ratificou todas as convenções internacionais sobre os direitos da criança, assim como a Carta Africana sobre o bem-estar da criança e a aprovação da Declaração dos Direitos da Criança Moçambicana. Para a implementação destes direitos foi

elaborado o Plano Nacional para a Criança (PNAC), assim como o Plano de Acção para Crianças Órfãs e Vulneráveis.

No entanto, é preciso ter em conta que a criança, principalmente nas sociedades rurais, é vista como um recurso e um investimento, pelo que se mostra difícil implementar efectivamente os seus direitos sem eliminar a pobreza; sem disponibilizar a educação básica, secundária e média, a formação profissional básica e a formação cívica.

Quanto aos jovens, Moçambique não tem uma Lei específica para os direitos dos jovens. Estes estão consagrados na Constituição da República. Tal como ela reza, têm direito à educação, ao emprego, ao associativismo (Lei 8/2001, do Associativismo Juvenil – que abre a possibilidade dos jovens se unirem e promoverem as suas actividades, desde socioeconómicas, desportivas, culturais) e a plena participação no processo de desenvolvimento.

Existem algumas estratégias de desenvolvimento integral da juventude que resultaram (i) na constituição do FAIJ (Fundo de Apoio as Iniciativas Juvenis), que apoia acções tendentes à promoção do auto-emprego, (ii) no Programa Nacional Integrado de Acção Social, Emprego e Juventude, que promove acções de formação na área de micro-empresas nas comunidades, contando com a colaboração do PNUD, e (iii) no Programa Geração Biz – Saúde Sexual e Reprodutiva, incluindo o HIV/SIDA, para adolescentes e jovens.

A constituição de organizações juvenis e de crianças, assim como a Lei do Associativismo Juvenil e a acção do Conselho Nacional da Juventude, têm tido um impacto positivo para a promoção dos direitos destas camadas mas, sublinhe-se, com diferenciação em termos de impacto entre as zonas rurais e urbanas. Mas em termos gerais, estes programas estão longe de resolver os problemas que afectam os jovens.

Objectivo 9. Promoção dos direitos de grupos vulneráveis, incluindo deslocados e refugiados

Em 1990, foi criada a Secretaria de Estado da Acção Social (hoje Ministério da Mulher e da Acção Social), com a missão de organizar e coordenar actividades do sector social, direccionadas às necessidades dos grupos vulneráveis incluindo aqueles afectados pela guerra; ao PRE (Programa de Reabilitação Económica) foi acrescentada a componente social, em 1990, e consequentemente o programa passou a designar-se PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social). Posteriormente, foi criado o Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU) que geria o subsídio de alimentos. No período 1990-1994 as actividades do GAPVU abrangeram cerca de 70.000 agregados familiares das zonas urbanas do país. Para o apoio aos afectados pela guerra e vítimas de desastres naturais, funciona o Instituto Nacional de Gestão de calamidades (INGC), e para a assistência aos trabalhadores em caso de doença, maternidade, invalidez, ou na velhice, foi criado em 1988 o INSS.

A dificuldade na resolução da problemática da população vulnerável encontra-se bem patente no crescente número de pedintes nas cidades, crianças marginais e delinquentes, mulheres e raparigas que se dedicam à prostituição para a subsistência e rapazes homossexuais.

Quanto aos refugiados, Moçambique, respeita a Convenção da OUA de 1969, sobre o Refugiado, da Lei sobre o Refugiado 21/91 de 31/12/91 e da *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, Art. II - Adopted by the Twenty-Sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU, Addis Ababa, Ethiopia - July 1990.

O Estado moçambicano, ao abrigo da Lei 21/91, criou a Comissão Consultiva dos Refugiados, com vista a dar uma melhor assistência e acompanhamento a estes, constituída por entidades que representam diferentes instituições, desde os Serviço Nacional da Migração, o Ministério do Interior, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, com a participação permanente do INAR (Instituto Nacional de Apoio ao Refugiado), ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados).

Entretanto, importa referir que, nem todas as províncias têm uma instituição de apoio aos refugiados. Muitas vezes eles são solicitados a deslocarem-se a Marretane, Rede do Instituto

Nacional de Apoio ao Refugiado, através dos próprios meios, o que também traduz um certo abandono a que são por vezes votados. Por exemplo, uma província fronteiriça como a de Tete, não dispõe de nenhuma representação do Instituto Nacional de Apoio ao Refugiado. A ausência desta instituição em lugares onde a sua presença se afigura imprescindível provavelmente explique, parcialmente, a razão da fraca divulgação dos direitos dos refugiados constatado com base nos dados do inquérito aos agregados familiares.

Como conclusão, pode-se aferir que, na actualidade, a sustentabilidade de qualquer política social deve basear-se numa relação constante entre o Governo e a sociedade, na qual a acção de um potencia a actividade do outro, sem que se confundam as funções, autonomia e responsabilidades das partes. A *parceria* é hoje chamada a quebrar a dicotomia tradicional que existia entre as áreas pública e privada, quando o privado era sinónimo de negócio e público significava o Estado.

É de realçar que a educação é extremamente importante, tanto no seio da família como na sociedade em geral, no quadro da estratégia de abordagem das questões da criança, dos jovens e dos grupos vulneráveis. A educação é um dos factores básicos para romper o cerco do abuso e violação dos direitos destes segmentos da sociedade. A família é a base de toda a educação de um indivíduo. O comportamento e os hábitos da família/comunidade são extremamente influentes no comportamento dos seus membros, em particular as crianças. Se o tecido social não estiver coeso, haverá repercussões graves na sociedade, caracterizadas por manifestação de comportamentos condenáveis.

Governança Económica e Gestão

Moçambique tem como base económica a agricultura, cuja contribuição no Produto Interno Bruto (PIB) é de cerca de 25%, ocupando cerca de 80% da população.

Os recursos não renováveis do País consistem de grandes quantidades de carvão mineral, gás natural, e urânio, e ainda depósitos de ouro e de limalha de ferro, pedras preciosas e semi-preciosas, cobre, mármore, grafite, e areias pesadas. Outras potencialidades em termos de recursos naturais são:

- Recursos hídricos distribuídos em quase todo o país;
- Portos, com destaque para os de Nacala, Beira e Maputo, que servem não somente Moçambique como também os países da região;
- Barragens, com destaque para barragens hidroeléctricas de Cahora Bassa, de Chicamba, de Mavúzi, Massingir, Macarretane, Pequenos Libombos e de Corumana;
- Potencialidades agrícolas nomeadamente culturas de milho, mapira, mexoeira, feijões, tabaco, gergelim, girassol, amendoim, coco, castanha de caju, algodão, arroz, chá, bananas, citrinos e hortícolas;
- Franca expansão do repovoamento pecuário;
- Florestas ricas com variadas espécies de madeira, fauna bravia endémica, parques e reservas naturais;
- Potencialidades do sector pesqueiro (camarão, lagosta, peixe, etc.).

Objectivo 1: Promoção de políticas macro-económicas de apoio ao desenvolvimento sustentável

Na área de Governança e Gestão Económica, o período 2002 – 2006, e ainda o ano de 2007, foram caracterizados pela continuação das reformas que tiveram início com a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE 1987, e PRES 1989), e que se distinguiu pela aplicação de medidas graduais de liberalização e privatização. No período em referência, foi dada ênfase à adopção duma estratégia de combate à pobreza, tendo sido para o efeito elaborado o PARPA, para o período 2001 a 2004. Da mesma forma, o desenho das Políticas Fiscal e Monetária passaram a espelhar os objectivos preconizados no PARPA – documento que, por sua vez, é inspirado na Agenda 2025 e nos Objectivos do Milénio - bem como noutros Instrumentos de Governança e Gestão Económica.

A taxa de crescimento da economia, medida em termos de PIB real melhorou significativamente. O PIB per capita mostrou uma tendência crescente, cerca de 4.3% ao ano (contra 3.3% ao ano da África Sub-Sahariana), embora o País continue na lista dos mais pobres do mundo.

Com o acordo do perdão da dívida pelas instituições Multilaterais em 2005, nota-se uma significativa redução do fardo da dívida em 2006, o que se traduz em similar melhoria nos rácios de sustentabilidade da dívida total.

A posição fiscal mostra significativas melhorias, com a colecta de receitas em 2006 a ficar ligeiramente acima da meta graças a uma contínua flexibilidade na colecta de imposto pessoal e corporativo (incluindo a colecta de dívidas de impostos passados) e receitas não fiscais. A composição da despesa melhorou, com a fasquia de despesas prioritárias a ficarem de acordo com a meta do PARPA fixada em 65%.

Em termos de mobilização de receitas domésticas, registou-se uma melhoria na arrecadação da receita fiscal pelo Estado em 2.5pp em relação ao PIB, tendo passado de 11% para 13.5% entre 2002 e 2006. Revelando a pertinência e sucesso das reformas fiscais que vêm sendo

introduzidas e que se consubstanciam na simplificação dos procedimentos, melhoria da administração fiscal e maior agressividade no processo de colecta de impostos.

Para a racionalização de recursos escassos e combate a pobreza de forma eficaz e eficiente, o Governo, através do PARPA, definiu sectores prioritários cujo impacto na promoção do crescimento económico e desenvolvimento económico tem provado ser efectivo em diversas partes do Mundo. Concretamente, o PARPA define como áreas prioritárias a Educação, a Saúde, as Infra-estruturas, e o Desenvolvimento Agrário e Rural, sem descuidar da importância das outras áreas de actividade económica nomeadamente, Comércio e Indústria, Turismo, entre vários. De notar que a área de turismo tem sido mencionada como sendo potencial para impulsionar o crescimento económico do País devido ao seu potencial em criar muitos postos de trabalho.

Conclusões

Com o desenho e adopção do PARPA I, e o mais recente PARPA II, instrumentos inspirados na Agenda 2025 e de carácter participativo, e que também têm em conta os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o Governo conseguiu manter o crescimento económico que tem se mostrado positivo desde a adopção do Programa de Reabilitação Económica em 1987.

O PIB real per capita mostra uma evolução igualmente positiva, embora o País continue na lista dos mais pobres do mundo, dado que a sua base económica ainda é relativamente fraca. Os sectores sociais registam significativos progressos em termos de infra-estruturas novas, embora o caminho para atingir as metas almejadas para a erradicação da pobreza continuem um desafio para todos os moçambicanos.

De salientar que Moçambique é propenso à ocorrência de fenómenos climatéricos adversos e de outros choques exógenos (como, por exemplo, efeitos adversos devido a flutuações de preços internacionais), o que tem imposto restrições a uma programação precisa dos fundos de contingência para fazer face a esses choques. Aliado a este fenómeno, a sazonalidade na captação de recursos internos, conjugada à volatilidade de desembolsos de ajuda externa torna a estrutura fiscal menos previsível.

Recomendações

A par das constatações, documentais e das contribuições dos cidadãos moçambicanos, recomenda-se:

- I. Incremento das actividades de divulgação e disseminação de informação, numa forma contínua e sustentável, principalmente ao nível de base (Distritos, Localidades e Postos Administrativos), das iniciativas do Governo, bem como a participação alargada na tomada de decisão sobre os programas económicos que afectam directamente a vida das comunidades.
- II. Encorajar e liderar o diálogo entre a Banca e o Sector Privado, tendo em vista as necessidades de financiamento em condições que acelerem o crescimento do sector privado e encorajar formas inovadoras de Seguros para actividades de risco (tal como é tida a Agricultura).
- III. O Governo deve fazer esforço e criar mecanismos para honrar os seus compromissos com o sector privado com brevidade suficiente para evitar que empreendimentos sejam inviabilizados por falta de liquidez e não por problemas de insolvência.
- IV. As políticas sectoriais devem ser definidas tendo como principal objectivo o aumento da produção.

Objectivo 2: Implementação de políticas económicas governamentais sólidas, transparentes e previsíveis

Para a implementação de políticas sólidas, transparentes e previsíveis destacam-se várias acções implementadas como medida de melhorar o funcionamento de instituições públicas de entre elas a criação de Balcões de Atendimento Único, para cidadãos e negócios, a redução de dois anos para três meses a concessão do DUAT, a introdução do visto de fronteira, etc.

Na área de profissionalização dos funcionários públicos foi realizado um estudo do Sistema de Informação do Pessoal (SIP) que tem por finalidade dotar o Governo de uma base de dados única e integrada dos funcionários públicos. Foram ainda feitas as seguintes acções: preparação do esboço de uma Política e Estratégia Salarial no Sector Público; implementação do Sistema de Formação em Administração Pública (SIFAP); e revisão do Estatuto Geral dos Funcionários Públicos.

Para um funcionamento eficaz e transparente na Gestão das Finanças Públicas (GFP) foram aprovadas uma série de medidas com vista a otimizar o funcionamento dos diversos sectores públicos a diferentes níveis. De entre as reformas, podem-se destacar a existência de um novo quadro legal para o sector tributário e a implementação de uma gestão de finanças públicas moderna e abrangente, dotação de recursos financeiros aos distritos (Fundo de Iniciativas Locais), nova legislação sobre aquisições públicas, e sobre a função pública, uma simplificação dos procedimentos burocráticos e a introdução de legislação Anti-Corrupção. Isto tem sido acompanhado por novas ferramentas, como o e-SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado electrónico), a e-CUT (Conta Única do Tesouro electrónica), Portal do Governo e importantes mudanças institucionais como a criação da Autoridade Tributária de Moçambique. Tudo isto tem-se traduzido na melhoria de processos e procedimentos, com um mecanismo bem estruturado de planificação e orçamentação, coordenação das actividades com os doadores e aumento da qualidade do sistema fiscal e do processo de prestação de contas.

Conclusões

As reformas em curso tendentes a melhorar o funcionamento da Gestão das Finanças Públicas, quer no que toca às medidas para incrementar a transparência e eficácia, como para conferir maior descentralização, são de louvar e recebem reconhecimento dos moçambicanos. Contudo, há convicção de os erros do passado não devem ser repetidos. Por exemplo, no caso da dotação aos distritos do Fundo de Iniciativa Local, é opinião de que não se devem fazer exercícios de experiência sem que haja estudos aprofundados. A finalidade de tais estudos seria de viabilizar os projectos por via da criação das capacidades institucionais locais para melhor acolhimento e implementação das iniciativas centrais.

A necessidade de alargar a base tributária não deve ser separada da realidade do País. Nota-se, por exemplo, que a relação existente entre os incentivos concedidos aos agentes tributários com as multas que estes aplicam viciam o processo de interacção entre estes e os agentes económicos. A legislação que exige a passagem de recibos para todo o tipo de transacções deverá ser interpretada à luz da realidade do País. Onde não é possível solicitar ao camponês recibos das vendas que efectua, tal não constituirá um instrumento eficaz de control o pelas Autoridades de Fiscalização.

Ao nível Distrital e das Localidades, a gestão das Finanças Públicas requer a capacitação institucional tanto em termos humanos como materiais. Assim, a constatação popular é da existência duma tendência de introduzir programas experimentais sem estudos prévios. Concretamente, enquanto o caso do Fundo de Iniciativa Local (vulgarmente referido como “7 milhões”) é tido como uma iniciativa de salutar, o mesmo não acontece com a maneira como a

sua introdução foi conduzida. Muitos ficaram com a impressão de que foi um exercício de “errar para corrigir”. Questiona-se, igualmente, o porquê de atribuir o mesmo valor a todos os Distritos, ignorando-se as diferenças tanto em termos de tamanho como das capacidades de absorção dos mesmos.

Recomendações

À luz das constatações documentais e das consultas populares, recomenda-se:

- Capacitação dos CCs no âmbito da Gestão do Fundos de Iniciativa Local, em matérias de avaliação de propostas de projectos.
- Os Deputados e representantes das comunidades nos diversos ramos da vida económica devem estabelecer contactos com os seus círculos eleitorais para lhes informar das actividades que estão sendo desenvolvidas das dificuldades e dos desafios enfrentados, bem como procurar debater soluções sobre a implementação de políticas económicas governamentais.
- Envolver cada vez mais as populações locais na apropriação da condução dos seus próprios destinos em matérias de concepção de planos de desenvolvimento local e sua implementação.
- Criar incentivos salariais que estimulem a afectação de técnicos qualificados aos distritos;
- Afectar recursos aos Distritos em função do tamanho (por exemplo, medido em termos de número de população) e do grau de desenvolvimento e capacidade de absorção local, como acontece com as Províncias, ao contrário da verba de igual montante para todos.

Objectivo 3: Promover a gestão sólida das finanças públicas

As reformas introduzidas no sistema de Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Moçambique trouxeram avanços significativos e têm influenciado o nível de credibilidade do orçamento em várias formas, nomeadamente no que diz respeito à administração fiscal e gestão de receitas.

A eliminação gradual da assistência externa “*off – budgets*” através da inclusão no Orçamento do Estado (OE) dos fundos comuns, dos projectos e das receitas próprias, reduziu a proporção de despesas fora do OE. Isto permite ao Governo programar e controlar a qualidade de gestão dos fundos postos a sua disposição.

A aprovação do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) pelo governo passou a permitir uma orçamentação fortemente baseada em políticas, incluindo o aumento das receitas financiadas pelos projectos alinhados com os objectivos do Programa Quinquenal do Governo (PQG).

A garantia dos contribuintes é hoje uma realidade reforçada, o que tem vindo a fortalecer o aumento da base tributária e o crescimento das receitas públicas.

Conclusões

Para promover uma sólida gestão de Finanças Públicas, Moçambique introduziu reformas que trouxeram avanços significativos, sendo de destacar a influência que tais esforços têm tido em termos de incrementar o nível de credibilidade do orçamento em várias formas, nomeadamente no que diz respeito à administração fiscal e à gestão de receitas. Os contribuintes têm abraçado a iniciativa o que tem vindo a fortalecer o aumento da base tributária e o crescimento assinalado das receitas públicas.

A inclusão significativa da assistência externa no OE dos fundos comuns, dos projectos e das receitas próprias, reduziu ao mínimo a proporção de despesas fora do OE, o que permite ao Governo programar e controlar a qualidade de gestão dos fundos postos à sua disposição.

A aprovação do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) pelo governo passou a permitir uma orçamentação fortemente baseada em políticas, incluindo o aumento das receitas financiadas pelos projectos alinhados com os objectivos do Programa Quinquenal do Governo (PQG).

Recomendações

O maior desafio da descentralização tem a ver com a competência dos recursos humanos, instrumentos normativos e a supervisão e responsabilização dos gestores públicos. Neste âmbito, as recomendações recaem sobretudo para as áreas afim, nomeadamente:

- Incrementar o investimento em recursos humanos e materiais;
- Fazer uma integração efectiva, bem como afectar, de forma estratégica, os recursos humanos;
- Observar um gradualismo na implementação dos instrumentos legais de descentralização fiscal atendendo as especificidades de cada distrito;
- Incrementar a disponibilização de recursos para a implementação de actividades programadas e implementadas localmente e aprofundar mecanismos de prestação de contas;

Objectivo 4: Combater a corrupção e lavagem de capitais

A corrupção não é de forma alguma algo de novo; é um fenómeno tão antigo quanto a humanidade e apresenta-se de uma maneira diversificada que não permite a sua definição como conceito, nem se limita a uma determinada parte do mundo. É uma realidade tanto em países ditos desenvolvidos, países em transição, como em países designados em desenvolvimento.

Importa referir que a corrupção no sector público em Moçambique também é estimulada por comportamentos negativos de funcionários aos vários níveis que resultam na má prestação de serviços e, caracterizados pela incapacidade de decisão, protelamento de resoluções em tempo útil, ausência de cultura de responsabilização individual e colectiva. Ela ainda se manifesta através da incapacidade de exercer o poder de acordo com as atribuições. De uma forma generalizada, em todos os sectores encontramos funcionários que praticam actos de corrupção.

Nos debates públicos opinou-se, igualmente, que a corrupção e lavagem de capitais no sector privado era séria. Citaram-se casos de tabacarias e pastelarias que movimentam elevadas somas de dinheiro numa forma que não se justifica. Em Nampula, e um pouco por todo o lado, as pessoas questionaram a maneira rápida que muitos estrangeiros encontram para enriquecer.

Existem alguns sectores que são frequentemente mencionados pela população como sendo onde ocorrem mais casos de corrupção. Essas instituições são: Saúde, Polícia, Educação, Alfândegas e Justiça (Tribunais, Procuradoria, Conservatórias e Cadeias). Tendo em conta o que ocorre no dia a dia, das denúncias submetidas pela população, fica-se com a percepção de que estas instituições manifestam vulnerabilidade lamentável à pressão da corrupção.

Há casos em que os pagamentos de valores aos funcionários públicos surgem pelo facto da população Moçambicana transportar consigo hábitos adquiridos nas culturas tradicionais de suas origens, em que as comunidades doam uma parte das suas colheitas aos chefes tradicionais. Por isso, em determinadas ocasiões, um bom atendimento ou uma boa informação

prestada a alguém, por um funcionário, no exercício das suas funções, é susceptível de remuneração voluntária, como gesto de gratidão.

Para combater este mal, existem mecanismos institucionais criados para o efeito. Assim a Assembleia da República aprovou a Lei nº. 6/2004, de 17 de Julho que cria dentro da Procuradoria-Geral da República e subordinado ao Procurador-Geral da República o Gabinete Central de Combate a Corrupção, tendo por objecto o reforço do quadro legal vigente para o combate aos crimes de corrupção e de participação económica ilícita.

A Lei no. 6/2004, de 17 de Junho é regulamentada pelo Decreto no. 22/2005, de 22 de Junho. Além do Gabinete Central foram também criados os Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção de Sofala e Nampula. Enquanto não forem criados gabinetes provinciais em todas as províncias, transitoriamente, as competências destes, são exercidas por estes gabinetes, isso decorre do Decreto no. 22/2005, de 22 de Junho.

Uma das áreas onde a transparência deve ser regra de ouro é o procurement. O procurement tem a ver com as compras de bens e serviços por parte do Estado e envolve arranjos que regulam a compra de bens e serviços e as concessões que o Estado faz. Regras de transparência claras impõem concursos públicos e evitam que o Estado compre gato por lebre; evitam o favorecimento por parte de quem decide, o tráfico de influência e as burlas.

Conclusões

A constatação documental é, de um modo geral, consensual no sentido de que a corrupção em Moçambique atingiu níveis alarmantes. Segundo os relatórios feitos versando sobre a matéria, a corrupção em Moçambique é sintoma da fragilidade ao nível democrático e de governação. A caracterização da incidência e magnitude da corrupção é feita nas escolas, unidades sanitárias, postos policiais, assim como em departamentos do Governo.

Não obstante as preocupações referentes à incidência da corrupção, Inquéritos sobre a Corrupção e Ética (2001) e sobre a Governação e Corrupção (Austral, 2005) mostraram que embora a corrupção no sector público seja um problema para os cidadãos, outras preocupações como sobre o emprego, o custo de vida, água, alimentação, recebem maior peso.

No que toca às Finanças Públicas e ao Orçamento do Estado, as reformas introduzidas no sistema, e que culminaram com a introdução do SISTAFE (e do e-SISTAFE), e da nova estratégia de Aquisições do Estado (i.e., de procurement), bem como a criação da Conta Única do Tesouro e a redução dos off-budget, entre outras reformas, são consideradas como tendo introduzido melhorias significativas para o controlo e combate à corrupção naquele âmbito.

Em termos de prevalência de Lavagem de Capitais no País, o BM, instituição que lida directamente com o controlo do fenómeno, afirma que por se tratar de um fenómeno novo no País e complexo, a sua percepção, conhecimento e implementação difere de instituição para instituição, o que dificulta a sua medição.

Recomendações

- Criar capacidade nos Municípios e nos Distritos para que o uso do SISTAFE e e-SISTAFE seja mais abrangente e, desse modo, conseguir um maior controlo e sistema de prestação de contas;
- Para além da Assembleia da República, o processo de prestação de contas deve igualmente envolver a Sociedade Civil, principalmente aos níveis Distrital e local;
- Divulgar a obrigatoriedade da declaração de bens pelos indivíduos que ocupam cargos de chefia na Função Pública e as respectivas sanções;

- Envolver a Sociedade Civil e Organizações Empresariais como órgãos externos de controlo do processo de Aquisições do Estado;
- Tornar públicos os processo-crime e os resultados da resolução judicial dos casos que envolvem corrupção, indicando as penas e castigos aplicados, dentro dum período razoável, que não suscite especulações sobre o andamento dos processos.

Objectivo 5: Acelerar a Integração Regional participando na harmonização de políticas monetárias, comerciais e de investimento

Moçambique aderiu à SADC a 17 de Agosto de 1980, numa altura em que a situação política da região era caracterizada pelos esforços para a libertação dos povos da Namíbia do jugo colonial e da África do Sul do Apartheid. A SADC tinha como papel fundamental a coordenação de esforços para o alcance destes objectivos e a preparação de condições para uma cooperação económica futura dos estados da África Austral.

Em 1992, a SADCC é transformada em SADC, uma organização de integração económica regional. Com efeito, no âmbito da integração regional está previsto que seja criada uma zona de comércio livre a partir de 2008, a criação de uma união aduaneira, a partir de 2010, e do mercado comum, em 2015, bem assim da união monetária a partir de 2016 e uma economia monetária a partir de 2018. O actual exercício vem de certo modo legitimar práticas que já eram comuns principalmente entre as comunidades que vivem junto das fronteiras, onde as trocas comerciais já eram efectivadas

Por causa do receio, fundamentalmente gerado pela incerteza e falta de informação, alguns julgam que o País ainda não está preparado para a integração enquanto que outros são mais optimistas, havendo casos de menção de grandes empreendimentos paralisados que poderão ser revitalizados.

Os benefícios decorrentes da integração regional no âmbito da SADC são vários com destaque para o uso da integração regional da SADC para melhorar a nossa concorrência global, bem como para alargar o mercado deste pequeno País aberto, aproveitando dessa forma, entre outras coisas, as economias de escala que o mercado da SADC potencialmente proporciona.

Contudo, existem alguns desafios de entre os quais se destacam:

- Redução de tarifas de importação e exportação, com impacto no Orçamento do Estado;
- Baixo nível de competitividade das Pequenas e Medias Empresas (PME) moçambicanas relativamente as da região, com destaque para o maior parceiro comercial em termos de origem das importações, a RSA.
- Possibilidade de Moçambique passar a País basicamente importador/consumidor caso o pequeno parque industrial não seja dotado da capacidade de competir, através do financiamento em condições similares a que são oferecidas na região.
- O receio de que o fenómeno de migração atinga proporções alarmante, principalmente nas Zonas Norte e Centro onde a presença dos estrangeiros (legais e ilegais) já se faz sentir em grande medida.
- Possibilidade de aumento da criminalidade e insegurança, com a possibilidade de degenerar em conflitos sociais.

Para além do nível de convergência macroeconómico, como por exemplo, a definição de níveis de inflação compatíveis com os objectivos da integração e as políticas de harmonização monetária, comercio livre, entre outras, realce vai para as medidas políticas internas para a melhoria do ambiente de negócios.

Conclusões

Em termos de benefícios decorrentes da integração regional no âmbito da SADC, destaque vai para o incremento das trocas comerciais com os países da Comunidade, bem como em termos de volumes de investimento, principalmente provenientes da África do Sul.

Para fins de harmonização e cooperação monetária, está em curso a elaboração da Nova Lei Orgânica do Banco de Moçambique, em linha com a Lei Orgânica Modelo dos Bancos Centrais da SADC, cuja apresentação e aprovação está agendada para a próxima reunião do Comité de Governadores dos Bancos Centrais da SADC agendada para Abril de 2008 em Harare, Zimbabwe.

Recomendações

Dado os desafios que a integração regional traz, e dada a fragilidade económica do País, recomendamos:

- Adopção de políticas para o sector informal, de modo facilitar a sua transformação do informal em formal; Sobretudo, apoio em termos de financiamento rural para a rápida graduação normal dos empreendimentos informais e rurais.
- Definição duma estratégia nacional de controlo da imigração e das questões ligadas com a Lei e Ordem, de forma harmonizada com as práticas da região.
- Maior divulgação sobre os impactos da integração regional, incluindo à população dos distritos e até mesmo nas aldeias.

Governança Corporativa

No âmbito do Mecanismo Africano de Revisão de Pares os Governos Africanos assumiram como seu propósito encorajar a adopção de directrizes, padrões e práticas que levem à estabilidade política, alto crescimento económico, desenvolvimento sustentável e integração económica sub-regional e continental acelerada, através de trocas de experiência e reforço de melhores práticas, incluindo a identificação de deficiências e avaliação das necessidades de desenvolvimento de capacidades.

O processo congrega a avaliação em quatro pilares. O Pilar III Governança Corporativa tem cinco objectivos principais:

- A) Promover um melhor ambiente e estrutura reguladora eficaz para o desenvolvimento de actividades económicas
- B) Assegurar que as corporações actuem como bons cidadãos corporativos quanto a direitos humanos, responsabilidade civil e sustentabilidade ambiental
- C) Promover a adopção de normas de ética comercial na prossecução dos objectivos da corporação
- D) Assegurar que as corporações tratam com justiça todos os interessados nela, incluindo accionistas, empregados, comunidades e fornecedores
- E) Providenciar a responsabilidade de corporações, directores e funcionários

É assim que para a produção da avaliação deste pilar foram usados diversos métodos, incluindo a revisão bibliográfica de pesquisas e estudos anteriores e a revisão de políticas, estratégias e legislação vigente em Moçambique. Este processo, que contou com a valiosa contribuição dos membros do Fórum Nacional, foi complementada por entrevistas a personalidades e instituições que lidam com as matérias de governança corporativa e por encontros com grupos focais da sociedade civil em todas as províncias. De seguida se apresentam as principais constatações, percepções, conclusões e recomendações.

Objectivo 1: Promover um melhor ambiente e estrutura reguladora eficaz para o desenvolvimento de actividades económicas

Como foi referido, o Objectivo Um pretende avaliar a Governança corporativa no que diz respeito à promoção dum melhor ambiente de negócios e estrutura reguladora eficaz para as actividades económicas em Moçambique.

Da revisão bibliográfica realizada foi constatado que existe bastante legislação tendente a melhorar o ambiente de negócios, a qual é regularmente revista de forma à adequá-la à realidade vigente. São exemplos a Lei do Trabalho que desde 1985 já sofreu duas revisões com vista à torná-la mais atractiva ao investimento privado pela via da flexibilização do mercado de trabalho. O Código Comercial que sendo de 1888 foi finalmente revisto em 2005 dando lugar à Lei nº 10/2005 de 23 de Dezembro. O novo código comercial adapta o código anterior às transformações ocorridas no último século nas actividades económicas, simultaneamente que introduz regras modernas de governança corporativa, fortalecendo os direitos e deveres de accionistas minoritários, bem como identifica melhor as responsabilidades dos administradores

Com o intuito de melhorar o ambiente de negócios no País, o Governo aprovou leis e regulamentos para a simplificação dos procedimentos jurídico-administrativos, incluindo a criação dos Balcões de Atendimento Único (BAU) ² tendo como objectivo a melhoria da

² Até ao momento da presente avaliação os BAU's só se encontram nas capitais provinciais

prestação de serviços públicos ao cidadão e ao desenvolvimento de um ambiente favorável ao crescimento do sector privado.

Também foi constatado que, no âmbito dos esforços governamentais para a melhoria do ambiente de negócios, houve um aumento do investimento privado nacional e estrangeiro, o Governo tem desenvolvido um diálogo permanente tendo o seu expoente máximo nas Conferências Anuais do Sector Privado, as quais se realizam a nível regional e nacional. Complementam estas conferências os Mecanismos Consultivos – Comissões Conjuntas Governo/Sector Privado - que por sectores de actividade e de forma permanente conduzem ou impulsionam as reformas económicas necessárias ao crescimento económico.

A campanha “*Made in Mozambique*” foi lançada como forma de melhorar a produção, estimular a procura, criar oportunidades, uma maior eficiência, especialização e criar economias de escala a nível interno contribuindo para a valorização dos produtos nacionais e estimular a criatividade. O enfoque é colocado na capacidade inovadora, qualidade e na competitividade das empresas nacionais.

Além das pequenas, médias e grandes empresas que, de forma sistemática contribuem para o alcance dos objectivos do milénio e para a inclusão social no processo de desenvolvimento pela via da criação do emprego e aumento da renda das famílias, é consenso nacional que o sector informal tem uma importância significativa na economia nacional garantindo as ligações com os mercados e contribuindo para a redução do desemprego. Por exemplo de acordo com o inquérito ao sector informal³ e do Censo Agro-Pecuário (CAP 1999-2000) do Instituto Nacional de Estatística (INE), cerca de 75.2% da população economicamente activa exerce a actividade informal, 7.9% exerce a actividade formal e 17% são desempregados. Da população do Sector Informal 90.9% está na agricultura, 5.1% no comércio e turismo, 2.0% na indústria e construção, 1.9 em outros serviços.

Embora seja consenso que o Governo de Moçambique tem realizado um grande esforço para melhorar o ambiente de negócios e aumentar assim o investimento privado e as oportunidades de emprego foram registadas as seguintes percepções:

- As reformas legais incluindo o Novo Código Comercial e o estabelecimento dos balcões únicos melhoraram o ambiente de negócios no País, no entanto ainda se regista a falta de conhecimento e de informações tanto por parte dos funcionários dos vários departamentos governamentais como por parte das populações. Considera-se que os balcões únicos ainda precisam de ser melhorados visto que até agora só são balcões de informação e que o processo continua o mesmo, isto é o cidadão continua a percorrer várias instituições para poder estabelecer um negócio.
- No que diz respeito ao cumprimento das leis, a sociedade civil, ouvida em grupos focais, tem a opinião que muitas empresas não cumprem com as leis com a excepção de algumas grandes empresas e daquelas que operam a nível internacional.
- O sistema judiciário é visto como não tendo capacidade adequada para fazer cumprir as leis. Todavia a actuação de algumas instituições legislativas tais como a assembleia, os municípios e de alguns departamentos que visam facilitar o negócio, foi visto como positiva.
- Os níveis de pobreza nas províncias são considerados muito elevados, agravando a situação o facto de os residentes locais não tirarem proveito das oportunidades de

³ INFOR 2004, O Sector Informal em Moçambique: Resultados do Primeiro Inquérito Nacional (2005) Instituto Nacional de Estatística, Maputo, Moçambique

emprego geradas pelos investidores nas províncias, uma vez que estes geralmente trazem mão de obra de fora da província consigo.

- Foram referidas dificuldades para o registo e início de uma actividade económica. Estas dificuldades estão relacionadas com a morosidade no tratamento de documentos, muitas vezes associada às distâncias que devem ser percorridas para ter acesso a esses serviços. A burocracia, corrupção, difícil acesso ao crédito, o nível das taxas de juros foram outros dos constrangimentos apontados pela sociedade civil e agregados familiares inquiridos.
- As taxas aduaneiras são bastante altas o que faz com que o preço dos produtos no mercado nacional também seja alto. Em contrapartida, alguns cidadãos estrangeiros conseguem trazer o mesmo produto a um preço mais baixo fazendo com que os nacionais vendam menos que os estrangeiros. Mais ainda, este facto serve para alimentar o mercado informal que aplica preços baixos uma vez que não paga impostos, trabalhadores e outros custos incorridos pelos formais.
- Embora as instituições de micro-finanças tenham sido consideradas como estando em franca expansão e reconhecido o valioso papel do FARE/FAFR, os agentes económicos queixaram-se de sérios problemas para o desempenho das suas actividades uma vez que a maior parte dos distritos da província não têm bancos ou outra instituição financeira. Por exemplo dos 128 distritos existentes no País somente 31 possuem balcões da banca comercial.
- Apesar de alguns avanços, a mulher foi referida, como não estando a tirar proveito pleno das oportunidades económicas existentes no País.
- As infra-estruturas e comunicações foram referidas como sendo fracas, pois há um bom número de distritos que não têm telefonia móvel e muitas estradas rurais que ficam intransitáveis no tempo chuvoso.
- A Administração da Justiça foi referida como não correspondendo às expectativas dos cidadãos. Estes reconhecem que o Governo faz esforços para a elaboração de leis, no entanto existem problemas na sua aplicação sobretudo nas instituições que deveriam aplicar estas leis. A polícia e os tribunais foram acusados de não actuar sobre os criminosos, de demora e má instrução dos processos o que culmina com a soltura destes, alegando falta de provas. Neste âmbito foi também referida a demora no julgamento dos processos ligados a conflitos entre comerciantes ou pequenos empresários.
- A reforma do Código Comercial que substituiu o Código Português de 1888, modernizando o processo de registo de negócios, eliminando registos provisórios, tornando o recurso opcional a notários e introduzindo o formato electrónico, permitiu reduzir o tempo necessário à criação de um negócio em Moçambique.
- Para a continuação deste processo de reformas o Governo está empenhado no diálogo com o sector privado representado pela CTA.
- O novo código comercial introduz regras modernas de governação corporativa, fortalecendo os direitos e deveres de accionistas minoritários, bem como identifica melhor as responsabilidades dos administradores.
- As instituições de micro-finanças foram consideradas como estando em franca expansão e reconhecido o valioso papel do FARE/FAFR. Entretanto, os agentes económicos queixaram-se de sérios problemas para o desempenho das suas actividades uma vez que a maior parte dos distritos da província não têm bancos ou outra instituição financeira. Por exemplo dos 128 distritos existentes no País somente 31 possuem balcões da banca comercial.

- A expansão dos balcões de atendimento único para todas as províncias contribui de sobremaneira para a criação de um bom ambiente de negócios e para a remoção dos obstáculos ao desenvolvimento, pese embora os BAUs estejam presentes só ao nível das capitais provinciais.
- A campanha “Made in Mozambique” tem registado progressos. Esta campanha visa, por um lado, valorizar os produtos nacionais, resgatar a auto-estima e orgulho nacional e, por outro lado valorizar a criatividade e estimular a capacidade inovadora e a competitividade das empresas nacionais
- Constata-se progressos assinaláveis no ambiente de negócios, no entanto ainda há problemas específicos e persistentes, incluindo: (i) acesso ao crédito; (ii) reembolso do IVA; (iii) qualidade baixa dos produtos nacionais; (iv) Multas indiscriminadas. Por exemplo, com excepção da Autoridade Tributária (AT) e do MIC, nenhum outro organismo do Governo desencadeou qualquer acção tendente a eliminar a partilha de multas entre as instituições e os inspectores.

As reformas económicas devem continuar e devem tomar em consideração os seguintes desafios: (i) a melhoria da coordenação intersectorial; (ii) a monitoria do desempenho; (iii) o reforço de mecanismos consultivos entre o GdM, sector privado e a sociedade civil no processo da formulação de políticas; e (iv) a criação de mecanismos consultivos ao nível provincial e distrital, com vista à desconcentração de competências⁴

Objectivo 2: Assegurar que as corporações actuem como bons cidadãos corporativos quanto a direitos humanos, responsabilidade civil e sustentabilidade ambiental

Este Objectivo tem como fim Assegurar que as Corporações Actuem como Bons Cidadãos Corporativos quanto a Direitos Humanos, Responsabilidade Civil e Sustentabilidade Ambiental. Dado que o pilar da Democracia e Governação Política trata com mais detalhe todas as questões relativas aos direitos humanos, o Objectivo Dois neste pilar vai se cingir à lei do trabalho e ao direito dos empregados no local de trabalho.

- O esforço do Governo de Moçambique em legislar a área do trabalho está patente, dum lado nos diversos decretos e leis produzidas que mais tarde foram incorporados e revogados pela 2ª. Lei do Trabalho, ou seja a Lei 8/98 de 20 de Julho, a qual veio substituir a Lei nº8/85, de 14 de Dezembro, doutro lado nas sucessivas reformas da Lei do Trabalho que culminaram com a nova Lei 23/2007 de 01 de Agosto a qual revogou toda a legislação anterior e incorporou demais legislação avulsa sobre as relações laborais.
- O direito à sindicalização está consagrado na Lei 23/2007, artigos de 137 a 163 que estabelecem o direito dos trabalhadores e empregadores à associação, sem qualquer discriminação e sem necessidade de autorização prévia, em organizações da sua escolha filiando-se para a defesa e promoção dos seus direitos e interesses socio-profissionais e empresariais.
- As disputas laborais estão contempladas pela Lei 18/92 de 14 de Outubro que cria os tribunais de trabalho que têm a competência de resolver as questões do trabalho que lhes sejam submetidas, no entanto estes tribunais ainda não funcionam, sendo substituídos por secções de trabalho nos tribunais judiciais. Por outro lado, A Lei considera a Arbitragem e Conciliação (alternativas) para resolução de Conflitos Laborais
- No âmbito da protecção ao meio ambiente foi promulgado o Decreto nº 45/2006 de 30 de Novembro que aprova o Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do

⁴ www.pap.org.mz

Ambiente Marinho e Costeiro. Este decreto pretende entre outros prevenir e limitar, por exemplo, a poluição derivada das descargas ilegais efectuadas por navios, plataformas ou por fontes baseadas em Terra, ao largo da costa moçambicana bem como o estabelecimento de bases legais para a protecção e conservação das áreas que constituem domínio público marítimo, lacustre e fluvial, das praias e dos ecossistemas frágeis. O Fórum Empresarial para o Meio Ambiente (FEMA), uma ONG estabelecida desde 1996 com vista a representar o sector privado no que concerne a questões ambientais actuando na área da consciencialização ambiental das organizações privadas e investidores, integra hoje, mais de noventa das maiores empresas privadas.

Relativamente à lei do trabalho e aos direitos do trabalhador no local de trabalho, são reconhecidas melhorias com a introdução da nova lei do trabalho, no entanto mantêm-se diversas inquietações nesta matéria. Duma forma geral a percepção da sociedade civil pode ser assim resumida:

- Os empregadores representados pela CTA continuam a achar que a Lei apesar de revista continua a proteger maioritariamente o trabalhador. Foi notada com agrado a introdução de novos conceitos sobre os contratos de trabalho e o aligeiramento da rigidez nas relações laborais, embora ainda não seja o suficiente e desejável, principalmente quando comparado com os outros Países da SADC com os quais a concorrência vai a aumentar no âmbito da integração regional, sem descurar outros Países do resto do mundo.
- Os trabalhadores representados pela OTM-CS são da opinião de que os novos conceitos sobre contratos de trabalho consagrados na actual lei do trabalho, podem criar, em nome da flexibilização do emprego, o risco de tornar o emprego mais precário e menos seguro⁵.
- Existe o sentimento de que embora as leis existam elas não são suficientemente conhecidas, daí o facto de os cidadãos desconhecerem os seus direitos e deveres. Por exemplo:
 - A Constituição da República não é conhecida pela sociedade civil;
 - A maior parte dos trabalhadores têm fraco conhecimento da Lei do Trabalho;
 - A Lei do Ambiente não é conhecida pela sociedade civil;
- Quanto à aplicação das leis a sociedade civil, ouvida em grupos focais, é de opinião que:
 - A Justiça pode ser feita a favor de quem tem dinheiro, podendo portanto ser influenciada e os casos serem resolvidos de forma favorável à parte com maior poder económico;
 - Há intocáveis, contra quem qualquer denúncia/queixa não surte efeito algum, podendo até o queixoso ser vítima de represálias.
- Existe a percepção de que a maior parte das empresas estão mais preocupadas com o lucro, dado que não respeitam o trabalhador, aplicam uma carga horária elevada, não observam as directrizes para higiene e segurança no trabalho, não dão o direito à assistência médica. Mais importante ainda é o facto de os salários serem baixos e deste modo não contribuírem significativamente para as comunidades. Apenas poucas e grandes empresas foram referidas como sendo exemplos de respeito a direitos humanos e de responsabilidade social.

⁵ Amós Matsinhe, ex-Presidente da Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS) - in Zambézia Online, Jornal Electrónico de (27 de Setembro de 2007) disponível em: <http://www.zambezia.co.mz/content/view/3496/81/> [Acedido a 21/12/2007, 15:56].

- No que concerne ao respeito pelos trabalhadores os cidadãos mais uma vez disseram que a maior parte dos privados não têm respeito pelos seus trabalhadores, a carga horária é elevada, não tem material de protecção, não têm direito a assistência médica e os salários são baixos.
- O HIV/SIDA foi é referido como sendo uma realidade em Moçambique, e que é responsável por muitos óbitos na população economicamente activa. Deploram as grandes somas de dinheiro que são movimentadas em nome destes doentes, os quais não se beneficiam directamente dos projectos desenhados.
- O quadro legal existente e os mecanismos existentes asseguram que as corporações reconheçam, e respeitem e apliquem as Leis dos direitos humanos e de trabalho. Há, portanto, condições legais criadas para que a responsabilidade social e ambiental sejam uma realidade. Por exemplo a Constituição da República legisla sobre estas área, abrindo espaço para a legislação e regulamentação específica destas matérias. O novo Código Comercial, a nova Lei do Trabalho e a Lei Ambiental em vigor são exemplo disso.
- A nova Lei de trabalho contém aspectos positivos na possibilidade de negociação e resolução alternativa de conflitos laborais que são a conciliação, a mediação e a arbitragem. Esta alternativa vem minimizar a incapacidade dos tribunais de trabalho de responder a procura que se tem verificado.
- Embora as leis existam, foi notado com preocupação o seu desconhecimento por parte dos cidadãos e criticado o nível de aplicação das referidas leis que está longe do desejável.
- Nos últimos anos os grandes projectos assumem mais e praticam os princípios de responsabilidade social e ambiental, interagindo e informando as partes interessadas. Há espaço para a participação de ONG's e sociedade civil nas questões sociais e ambientais. O FEMA – Fórum Empresarial para o Meio Ambiente, uma ONG estabelecida desde 1996 é exemplo disso. Foi referido com preocupação o facto de algumas comunidades não respeitarem o ambiente, por exemplo com a prática de queimadas descontroladas e exploração de lenha e carvão.
 - Divulgar as Leis, com enfoque para as leis do ambiente Laboral e Ambiental.
 - Reforçar a inspecção do trabalho nas empresas.

Objectivo 3: Promover a adopção de normas de ética comercial na prossecução dos objectivos da corporação

Este Objectivo preconiza a Promoção da Adopção de Normas de Ética Comercial na Prossecução dos Objectivos da Corporação matéria que no âmbito deste processo de Revisão de Pares é melhor tratado no Pilar da Governação Económica pelo que esta secção vai se concentrar nos aspectos que afectam a governação das empresas públicas e privadas. Daí que a pergunta chave para este Objectivo foi: “Qual é a avaliação geral da integridade corporativa no País?”

Para esta avaliação foi considerada a corrupção no sector público, tal como entendida pela CIRES, a qual define-a como o “uso da função pública para proveito próprio, ou para o benefício de um grupo com quem um determinado indivíduo está associado”. O conceito de corrupção compreende actividades tais como o pagamento ou recebimento de subornos, desvio de fundos, nepotismo, favoritismo, transacções em benefício próprio, comércio ou negócio interno, uso abusivo de influência ou uso da função ou bens públicos para benefício político⁶.

⁶ Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRES), Linhas Gerais da Estratégia Anti-Corrupção. 20 de Outubro de 2001

- Em Moçambique, o combate à corrupção no sector público é parte integrante das reformas em curso neste sector. A ética comercial para além de estar contida no Código Penal, encontra-se regulada em termos específicos no Código Comercial (São exemplo disso os Artigos 4, 14, 15, 17, 20, 22, 35 a 51, 62, 71 deste código). Dentre outros aspectos, estes artigos regem, por exemplo, a responsabilidade dos membros da administração perante a sociedade e proíbem que as firmas sejam ofensivas à moral pública ou aos bons costumes.
- A imprensa, no geral e o jornalismo investigativo, em particular, têm jogado o seu papel reportando crimes económicos sendo uma ferramenta indispensável na luta contra a corrupção, pois ele permite uma maior exposição dos casos de má conduta. No entanto a punição está na alçada do sistema judicial. Dado que nos casos denunciados nada acontece, este fenómeno quase que acaba enfraquecendo estas denúncias e a própria vontade de denunciar
- Para além da referida legislação, foi reforçada a capacidade institucional para o combate à corrupção, destacando-se a criação da Unidade Anti-Corrupção (UAC) que em Agosto de 2005 foi substituída pelo Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC)⁷. Este reforço institucional, a reforma do Código Comercial e demais legislação concorrem para a integridade corporativa ao nível das empresas.
- No âmbito do combate à corrupção há também a destacar dois acontecimentos importantes que são:
 - A promulgação da Lei de Lavagem de Dinheiro e Branqueamento de capitais (Lei nº7/2002, de 5 de Fevereiro) que tem por objectivo estabelecer o regime jurídico de prevenção e repressão da utilização do sistema financeiro para a prática de actos de branqueamento de capitais, bens, ou direitos provenientes de actividades criminosas e aplica-se às instituições de crédito, às sociedades financeiras, empresas seguradoras, casinos, sociedades leasing, sociedades gestoras de fundos de pensões, bolsas de valores, casas de mútuo, casas de câmbios, serviços de emissão e gestão de meios de pagamento, sociedade de gestão individual e colectiva de patrimónios que possui as suas sedes no território moçambicano, bem como as respectivas sucursais, agências, filiais ou qualquer outra forma de representação comercial, e outras instituições susceptíveis de prática de actos de branqueamento de capitais.
 - A criação do Gabinete de Informação Financeira, o qual entrou em funcionamento em Janeiro de 2008, cujo objectivo é preencher o vazio que se sentia em matéria de instrumentos de combate ao branqueamento de capitais, uma prática normalmente atribuída a sindicatos do crime organizado. Este passo foi deveras elogiado como o confirma por exemplo, o jornal da BBC para África de 06 de Dezembro de 2007 o qual afirma a propósito que Moçambique aperta o combate ao crime financeiro⁸.

Duma forma geral a sociedade civil acredita que nada acontece aos corruptos ao serem denunciados, o que de facto desmotiva a denúncia. Há receio generalizado de represálias aos denunciantes. Os cidadãos também acham que as instituições de combate à corrupção, além do facto de não serem conhecidas, não funcionam, pelo que deviam ser constituídas com base na idoneidade dos integrantes devendo ser assegurada a sua independência.

⁷ A Global Integrity 2006 tem um *timeline* mais detalhado, disponível em [<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/MOZAMBIQUE/timeline.cfm>].

⁸http://www.bbc.co.uk/portugueseafrika/news/story/2007/12/071206_mozmoneylaunderingmt.shtml. 13/12/2007.12:17]

- As Normas e Leis existem no País, o problema reside na sua aplicação nos diversos casos de corrupção denunciadas.
- A imprensa, no geral e o jornalismo investigativo, em particular, têm jogado o seu papel reportando crimes económicos sendo uma ferramenta indispensável na luta contra a corrupção, pois ele permite uma maior exposição dos casos de má conduta. No entanto a punição está na alçada do sistema judicial. Dado que nos casos denunciados nada acontece, este fenómeno quase que acaba enfraquecendo estas denúncias e a própria vontade de denunciar.
- Para todos os efeitos se reconhece que o nosso jornalismo requer formação específica e pessoal para a cobertura do território nacional. Também são reconhecidos os esforços dos respectivos sindicatos e associações profissionais para formar os seus membros promovendo cursos de capacitação, controlando e melhorando a carreira e deontologia profissional. São exemplo disso os esforços da Misa Moçambique, Sindicato Nacional dos Jornalistas, Ordem dos Advogados, Ordem dos Engenheiros, Associação Moçambicana dos Auditores Internos e outras.

Para a melhoria do combate à corrupção foi recomendada, por um lado a divulgação das Leis anti-corrupção e demais legislação afim e, por outro lado, a divulgação das instituições de combate à corrupção, dos mecanismos a que os cidadãos podem aceder para denunciar casos de corrupção incluindo a divulgação e expansão aos distritos dos Gabinetes de Combate à Corrupção.

Objectivo 4: Assegurar que as corporações tratam com justiça todos os interessados nela, incluindo accionistas, empregados, comunidades e fornecedores

Assegurar que as Corporações Tratem com Justiça Todos os Interessados nela, Incluindo Accionistas, Empregados, Comunidades, Fornecedores E Clientes constitui o Objectivo Quatro deste pilar.

- As relações entre as corporações e os seus accionistas, empregados, fornecedores, clientes e a comunidade em que a empresa se insere têm cobertura legal a partir da Constituição da República, a qual nos seus artigos 82 a 95 define os direitos e deveres económicos, sociais e culturais, mais adiante nos artigos 96 a 112 define os princípios da organização económica, social, financeira e fiscal.
- Estes princípios são tratados em detalhe no Código Comercial em vigor, o Decreto Lei nº 10/2005 de 27 de Dezembro que no seu artigo 2 define que “*a lei comercial regula a actividade das empresas comerciais e dos empresários comerciais, bem como os actos considerados comerciais.*” Adicionalmente, existe uma legislação e regulamentação específica que complementa o quadro legal para o relacionamento entre as corporações e partes interessadas, tais como a Lei do Trabalho, a Lei do Consumidor, a Lei do Investimento e a Lei do Ambiente.
- Do ponto de vista institucional há diversas instituições que supervisionam as actividades e relações económicas tais como os diversos Ministérios e suas representações a nível nacional, provincial e distrital, a Bolsa de Valores de Moçambique e o Banco de Moçambique.
- É de destacar também o facto de as empresas moçambicanas, tais como outras noutros Países estrangeiros, terem aderido ao pacto global. Este Pacto Global visa alinhar as políticas empresariais com os valores universalmente acordados, baseados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios Fundamentais no Trabalho, Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. De notar que a actual rede do pacto global em Moçambique conta com 21 membros.

- A percepção da sociedade civil, ouvida em grupos focais é de que as empresas no geral fazem pouco em termos sociais pelas comunidades. Exceptuam-se os casos de algumas grandes empresas tais como a Mozal, CDM, MCEL, Companhia do Vale do Rio Doce, Vodacom, Projecto das Areias Pesadas de Moma dentre outras. Estas empresas têm-se destacado em várias vertentes, tais como construção de escolas, centros de saúde, promoção desportiva e cultural. Estas grandes empresas, normalmente aderem voluntariamente às normas/padrões de qualidade ISO.
- Quanto à relação entre as corporações e os seus empregados as organizações da sociedade civil estão preocupadas com certas empresas que descontam aos seus trabalhadores os valores para a segurança social e não os canalizam ao Instituto Nacional de Segurança Social.
- Em Moçambique existem várias leis devido às quais as corporações são obrigadas a respeitar no entanto há dúvidas quanto à sua aplicação e seguimento.
- As grandes empresas em geral comportam – se como bons cidadãos corporativos dado que se empenham em contribuir para o bem-estar das comunidades que as rodeiam, cumprindo assim as suas obrigações e responsabilidades sociais e ambientais.
- De notar que algumas empresas aderiram voluntariamente aos padrões internacionais de qualidade tais como ISO.
- A Sociedade Civil Recomenda que todas as Leis sejam divulgadas para toda a sociedade: Empregadores, Trabalhadores, Sindicatos, Funcionários do Estado e Comunidade em Geral. Deste modo as diversas partes interessadas estarão a par dos seus direitos
- Foi recomendada uma maior acção da Inspeção dos diversos Ministérios de Tutela e do Ministério do Trabalho em particular, como forma de garantir o cumprimento da Lei nas empresas.

Objectivo 5: Providenciar a responsabilidade de corporações, directores e funcionários

O Objectivo Cinco pretende Providenciar a Responsabilidade das Corporações, Directores e Funcionários, incluindo assegurar a revelação pontual e precisa de todos os assuntos importantes relativos à corporação. Constituem também objectivos desta secção avaliar, dum lado, até que ponto os padrões e práticas contabilísticas e de auditoria satisfazem os padrões internacionais e, doutro lado, até que ponto a estrutura de governação corporativa assegura a orientação estratégica da corporação, vigilância eficaz da gestão pelo conselho de administração (órgão directivo ou fiscalizador) e a responsabilidade deste perante a corporação e os accionistas.

- Do ponto de vista legal, apesar de Moçambique não possuir o seu código de Governação Corporativa, existe legislação que define com clareza as obrigações das corporações e seus corpos gerentes. Por exemplo o Código Comercial, no seu Artigo 127, estabelece a base da estrutura governativa das sociedades. Assim esta lei prevê os seguintes órgãos sociais: a assembleia-geral, a administração e o conselho fiscal ou fiscal único.
- De acordo com o mesmo Código, a existência do conselho fiscal ou do fiscal único é obrigatória nas sociedades que se encontrem numa das seguintes situações:
 - a) Tenham dez ou mais sócios;
 - b) Emitam obrigações;
 - c) Revistam a forma de sociedade anónima.
- Quanto à prestação de contas Código Comercial no seu artigo 61 obriga os empresários comerciais à prestação de contas e fixa os seguintes prazos:

- a) Nas negociações, no fim de cada uma;
 - b) Nas transacções comerciais de curso seguido, no fim de cada ano;
 - c) No contrato de conta corrente, ao tempo do encerramento
- O Código Comercial também estabelece que a administração deve apresentar à assembleia-geral o balanço e o relatório com o parecer do Conselho Fiscal, nos três meses imediatos ao termo de cada exercício.
 - As empresas moçambicanas como outras nos Países estrangeiros, aderiram ao pacto global. De acordo com o então Secretario Geral das Nações Unidas Kofi Annan, o Pacto Global visa alinhar as políticas empresariais com os valores universalmente acordados, baseados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios Fundamentais no Trabalho, Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. A actual rede do pacto global em Moçambique conta com 21 membros.
 - O Banco de Moçambique através do Aviso N.º. 06/GGBM/99 regula a publicação das contas das instituições de crédito estabelecendo que as instituições de crédito devem publicar, num dos jornais mais lidos da localidade da sua sede, o balanço e a demonstração de resultados num prazo de 30 dias a contar da data a que o balanço e a demonstração de resultados se referem.
 - Moçambique ainda não compilou o seu Código de Governação Corporativa. Entretanto, a legislação vigente aborda, embora de modo disperso, alguns dos objectivos da governação corporativa.
 - Foi recentemente criado o Instituto de Directores de Moçambique, com a finalidade de ser o guardião da governação Corporativa no País, daí que, a formulação dum Código de Governação Corporativa constituirá um dos seus primeiros desafios.
 - A cultura de formação na matéria de Governação Corporativa não é comum nos conselhos de administração em Moçambique. Isso pode ser resultado do facto do conceito ser novo e não ser visto como pertinente. A vertente formação e divulgação dos princípios de Governação Corporativa constitui um dos objectivos deste recém-criado Instituto de Directores o qual conta com o apoio de parceiros internacionais.
 - No entanto, é de salientar que existem directores de empresas, em Moçambique, que por iniciativa própria aderem a códigos de Governação Corporativa nomeadamente dos Países ricos (OCDE) e da Commonwealth, embora para muitos empresários Moçambicanos estes códigos sejam desconhecidos.

Recomenda-se a Elaboração de um Código de Governação Corporativa para Moçambique, que considere o que há de bom nos diversos códigos já existentes e a realidade e legislação Moçambicana.

Desenvolvimento Socioeconómico

O relatório temático do pilar socioeconómico⁹ apresenta os principais resultados da pesquisa, elaborada no âmbito do processo de auto-avaliação decorrente do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) a que o país aderiu.

No contexto do MARP, entende-se por desenvolvimento socioeconómico “**os esforços e progressos feitos no sentido de conceber directrizes apropriadas e mecanismos de execução em áreas-chave do desenvolvimento social**”. Quanto às áreas-chave, as perguntas do questionário de auto-avaliação referem-se às diligências feitas pelas diferentes partes interessadas ou “stakeholders” do país (Governo, Parlamento, Sociedade Civil, etc.) para atingir os seguintes seis (6) objectivos sócio-económicos: (i) promover a auto-confiança e capacidade para o desenvolvimento de auto-suficiência; (ii) acelerar os objectivos sócio-económicos para atingir um desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza; (iii) intensificar as directrizes, mecanismos de execução e produção das áreas chave de desenvolvimento social, incluindo educação para todos, combate ao HIV-SIDA e outras doenças contagiosas; (iv) assegurar acesso económico à água, energia, finanças (incluindo micro finanças), mercados, e ICT para todos os cidadãos, especialmente os pobres; (v) progredir no sentido da igualdade dos géneros, particularmente acesso igual à educação para raparigas a todos os níveis; (vi) encorajar a participação no desenvolvimento para todos os parceiros em todos os níveis.

Em relação ao período de análise, usou-se no presente relatório os dados estatísticos até ao período que vai a 2006 na maior parte dos casos – as excepções referem-se aos casos onde tais dados não se encontravam disponíveis, ou onde já havia dados disponíveis de 2007. No que toca aos dados relativos ao acesso aos diferentes serviços básicos, quando se faz a análise das assimetrias, isto é, a distribuição dos acessos por grupos sócio-económicos, as referências tinham que ser os Inquéritos aos Agregados Familiares (IAF) administrados pelo INE em 1996-1997 e 2002-2003 (IAF mais recente) por serem os que permitiam fazer essa desagregação.

Relativamente às constatações destacam-se aqui os resultados principais:

Padrões e Normas

Em relação aos **padrões e normas** internacionais, africanos, regionais e globais ou universais, constata-se que o país aderiu a maioria¹⁰ destes compromissos, embora não tenha ainda ratificado alguns deles. De acordo com os dados disponíveis foram ratificados 13 padrões e normas incluindo os de natureza transversal.

Grande parte das políticas para o desenvolvimento socioeconómico, reflectem as normas e os padrões, a que Moçambique aderiu no âmbito da NEPAD. Contudo não têm tido ainda, no que diz respeito ao nível de divulgação, um impacto visível no quotidiano do cidadão, uma vez que não existem documentos de campanhas de divulgação massiva. Em particular, refira-se à falta de uso das línguas locais neste âmbito, o que dificulta essa divulgação dado os níveis de analfabetismo e de fraco domínio da língua portuguesa ainda prevalentes.

Moçambique adoptou desde 1990 uma constituição multipartidária e democrática por outro lado assumiu como sistema económico a economia de mercado. A constituição da república confere aos cidadãos a liberdade de associação de culto, o acesso a informação e a liberdade de expressão como direitos inalienáveis.

⁹ Resultante das observações da terceira submissão ao fórum nacional de 14 de Março de 2008.

¹⁰ A resposta a algumas das observações efectuadas ao DRAFT 0, não foram aqui ainda inclusas. Dados exactos desta componente estão a ser processados pelas instituições de tutela para todos os pilares, que facilitarão a sua inclusão com maior precisão no relatório da avaliação da governação a ser submetido ao secretariado continental do MARP em apreço.

No entanto ainda há muito que fazer ao nível dos direitos relativos ao desenvolvimento socioeconómico. A título de exemplo, apesar de assinados os protocolos relativos ao Direito ao Desenvolvimento de 1986, Desenvolvimento Sustentável de 2002, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em 2000, estes representam uma parte dos acordos assinados e não ratificados e, mais do que isso, são a espinha dorsal dos padrões e normas no quadro das linhas mestras do desenvolvimento socioeconómico do NEPAD.

Porém alguns documentos, actividades e planos dão conta de um estágio avançado no sentido de reverter o actual quadro socioeconómico, como sejam a Agenda 2025, o PARPA o Plano Quinquenal do Governo e os PES anuais. Estas e outras políticas e programas sectoriais reflectem sem sombra de dúvidas o cometimento e a execução das directivas com vista a erradicar a pobreza e a alcançar os objectivos do milénio.

Em linhas gerais, o processo de adesão a tratados e convenções de carácter internacional é chancelado pelo MNE e submetido ao parlamento para a sua análise pela comissão para os assuntos jurídicos e a comissão para as relações internacionais que submete a plenária para a sua ratificação. Desde a adopção do sistema parlamentar nunca foi rejeitada nenhuma ratificação proposta pelas comissões parlamentares – mas não necessariamente pelo MNE, como se pode depreender da existência de casos de adesão sem ratificação¹¹. Por outro lado o Conselho de Ministros e outras organizações da sociedade civil podem fazer submissão de propostas para ratificação de tratados e convenções que sejam de interesse nacional. A discussão parlamentar situa-se muitas vezes ao nível de esclarecimentos e clarificações.

Objectivo 1: Promoção da autoconfiança e auto-sustentabilidade:

A promoção da autoconfiança e auto-sustentabilidade é, por definição, reflectida através da liderança nacional dos programas de desenvolvimento do país, na ampla e substantiva participação de todos actores no processo de formulação e implementação de políticas que conduzam à aceleração do desenvolvimento socioeconómico equilibrado e sustentável do país. O processo de elaboração do PARPA II, sob responsabilidade do Governo envolvendo a Sociedade Civil e os Parceiros Internacionais ilustra o nível de apropriação e da liderança nacional do processo de formulação de programas de desenvolvimento.

Acima de 50% dos inquiridos acredita que o Governo é responsável pelo financiamento para a construção de infra-estruturas como escolas, hospitais, água potável e electricidade. Contudo, a forte dependência financeira em relação aos parceiros internacionais condiciona o nível de apropriação no desenho e na implementação das políticas de desenvolvimento. De acordo com o PARPA II, cerca de 49% do OE é financiado pelos parceiros internacionais e os dados fornecidos pelo Banco de Moçambique revelam que stock nominal da dívida está acima de 60% em relação ao PIB.

Adicionalmente as condições estruturais internas não favorecem o aumento da poupança interna, investimento e produtividade desejadas. Um dos indicadores da fraca poupança é a percepção sobre a baixa qualidade dos serviços das instituições financeiras. Há também a destacar as assimetrias nos focos de desenvolvimento que tem constituído um constrangimento para uma distribuição equitativa da riqueza com implicações sérias na auto-sustentabilidade.

Objectivo 2: aceleração do desenvolvimento socioeconómico e erradicação da pobreza

De acordo com as políticas adoptadas pelo Governo, as bases para a aceleração do desenvolvimento socioeconómico e erradicação da pobreza centrar-se-iam no investimento na agricultura, descentralização e desenvolvimento do capital humano.

¹¹ Nestes casos a razão invocada pelas comissões parlamentares é da falta de condições para a aplicação integral em Moçambique desses instrumentos internacionais.

De facto, existe um corpo de estratégias sectoriais (EDR¹², ECA¹³, ESAN¹⁴, entre outras) que constituem pontos de partida para a aceleração do desenvolvimento socioeconómico e redução da pobreza. No entanto, registam-se alguns constrangimentos na implementação das estratégias adoptadas, e as respectivas políticas subjacentes. A estrutura orçamental actual apresenta uma contradição na medida em que as políticas indicam que Moçambique é um país de economia marcadamente agrária, mas na prática a maior parte do orçamento é canalizada para a área social (educação e saúde). Para a área da agricultura e desenvolvimento rural de base apenas são alocados 3.5% do OE – muito longe do que a importância desse sector no modo de (e forma de ganhar a) vida da grande maioria da população moçambicana mereceria, e dos 10% mínimos recomendados pelas cimeiras africanas que se debruçaram sobre a matéria (vide, entre outros, os documentos do NEPAD sobre a agricultura).

Há a destacar também que, a área de serviços contribui para o PIB com cerca de 45% e representa a maior fonte de emprego formal, o qual, contudo, permanece bastante reduzido em termos numéricos, representando pouco mais de 5% da força de trabalho do País. Contudo a importância deste sector, e de outros que contribuem ou possam contribuir para a criação de empregos formais no país, como é o caso das PME's do sector de transformação e criação de valor acrescentado das matérias-primas locais (ao contrário dos mega - projectos capital intensivos que têm sido a base do crescimento económico pós-acordos de paz), não está evidenciada nas estratégias.

De forma mais geral, de salientar a falta de priorização da criação de empregos nos programas económicos, que têm, ao invés, posto acento tónico na estabilidade de preços e crescimento macro-económico.

Nota-se que os programas económicos têm ignorado de forma notória a questão da distribuição no que respeita a quem são os principais beneficiários do crescimento, pois este, ao invés de ser abrangente, se concentra em pequenos grupos, ou camadas sociais restritas. Os indicadores mais credíveis apontam para um aumento **em termos absolutos** do número de pessoas abaixo do mínimo para subsistência, mesmo se a **taxa** de pobreza extrema (ou absoluta) tenha diminuído entre 1996/7 até 2002/3.

Apesar de no processo de descentralização o distrito ser considerado pólo de desenvolvimento, o que é louvável, esta importância não se reflecte ainda no cenário orçamental, visto que os dados demonstram que apenas 3% do orçamento do Estado é alocado aos distritos para investimento local. As províncias são alocadas cerca de 30% do orçamento de Estado, ficando o Governo central com a grande maioria da percentagem do orçamento (67%).

Objectivo 3: Acesso aos serviços sociais básicos

No que se refere a esfera deste objectivo verifica-se um progresso substancial dos indicadores da área da saúde e educação básica. A área de educação básica registou maior taxa de crescimento. A taxa líquida de escolaridade do EP1 subiu de 51,0% em 1997 para 95,1% em 2007 e para o EP2, atingiu 13%. O acesso ao EP 1 tem sido um sucesso mas como o rácio professor - aluno aumentou (1:75), com implicações na qualidade do ensino.

É de destacar também que as já baixas taxas de acesso ao ensino secundário e técnico-profissional registaram um progresso muito diminuto, frustrando as perspectivas de vida de milhões de jovens que terminam o ensino primário, e que encontram enormes dificuldades quer em termos de emprego no sector formal, quer em actividades suficientemente lucrativas nas

¹² Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR)

¹³ Estratégia de Comercialização Agrícola (ECA)

¹⁴ Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN).

zonas rurais de onde são maioritariamente originários. As taxas de escolarização no ESG1 registaram progressos entre 1997 e 2005, onde passou de 5,8% para 24,5% em 2005. Os níveis de acesso continua ainda muito baixos, ilustrando uma estrutura de acesso distorcida a partir do ensino secundário. Em termos de acesso pela rapariga houve avanços apenas no ensino básico, passando a taxa líquida de escolaridade de aproximadamente 60% em 1997 para 93,1 % em 2007.

O sector da saúde registou progresso na distribuição geográfica dos serviços, melhorando-se assim o acesso. A percentagem de nascimentos vivos assistidos pelos serviços de saúde passou de 43,7% em 1997 para 48% em 2006 e a percentagem de crianças dos 12 aos 23 meses vacinadas passou de 47% para 63,3% em 2003. Contudo, os dados revelam que acima de 50% de nascimentos ainda não são assistidos pelos serviços de saúde, o que sugere que a maior parte dos partos sejam assistidos no domicílio.

As avaliações sobre a implementação de políticas e estratégias sobre o combate ao HIV/SIDA sugerem que não se têm obtido resultados desejados, pois os dados mostram uma tendência crescente da endemia onde a taxa de prevalência passou de 13 % para 16% entre os anos 2001 e 2006.

Objectivo 4: Acesso aos serviços de água saneamento, energia, serviços financeiros e micro financeiros, TIC's e Terra

Os dados sugerem alguns progressos, que porém, de uma maneira geral, não se distribuíram até agora de forma equitativa entre as diversas camadas socioeconómicas da população. Entre os anos 1997-2003 o acesso à água passou no geral de 24% para 37%, o saneamento de 35% para 45% e a energia/electricidade de 4% para 7%. Contudo em alguns destes serviços o aumento do acesso centrou-se fundamentalmente entre os 20% mais ricos, não se tendo registado progresso nos 20% mais pobres, sendo o acesso a electricidade um dos casos mais preocupantes. É de realçar que o incremento no acesso à água ter registado maiores índices de equidade.

As assimetrias regionais continuam a ser um dos estrangimentos na distribuição equilibrada da provisão dos benefícios resultantes do desenvolvimento socioeconómico. Assim as zonas urbanas apresentam maiores oportunidades que as rurais no acesso aos serviços. A região sul apresenta maiores índices provisão de serviços de comparativamente ao centro e norte do país, havendo contudo dentro de cada região também disparidades inter-provinciais e inter-distritais. Por exemplo, o acesso ao crédito, a distribuição do sistema bancário e as TICs registam grandes assimetrias. Basta constatar que acima de 50% das instituições de crédito estão localizadas na cidade de Maputo. O aumento das desigualdades na distribuição dos recursos pode conduzir a conflitos sociais.

É de destacar o progresso nos padrões de consumo, pois os dados sugerem um certo declínio na proporção dos bens de consumo alimentares, tendo sido substituída (a proporção) pelo consumo de bens mais duráveis. Esta tendência verifica-se tanto nos 20% dos mais ricos como nos 20% dos mais pobres, sendo embora mais acentuada entre os mais ricos.

A terra continua a ser o activo mais importante dos agregados no meio rural, no entanto apenas 6% da terra arável é que está em uso. A evidência mostra que a despeito de se ter registado investimento considerável no sector da industria e de serviços, foi o sector agrário que mais impacto teve na redução da incidência da pobreza entre os anos 1996 e 2006 onde a taxa média de crescimento do produção agrária¹⁵ foi de 6% ao ano. Contudo, têm-se intensificado conflitos na posse efectiva da terra, nomeadamente entre o sector formal e os ocupantes na base do direito costumeiro, os quais nem sempre se têm dirimido tendo em conta os princípios e regras de negociação e benefício mútuo e equilibrado definidos na Lei de Terras de 1997.

¹⁵ Não se deve confundir a produção agrária com o PIB agrário, pois o primeiro não exclui os produtos intermediários, contendo portando duplas contagens. Tem-se usado os valores da produção por falta de estatísticas fiéis dos PIBs sectoriais.

O actual desempenho da produção agrária verificado no PARPA II têm sido maioritariamente devido ao aumento da extensão de terras cultivadas, em lugar de aumentos significativos da produtividade do sector familiar, salvo algumas excepções com no caso de alguns acordos de “agricultura contratual” entre concessionárias e pequenos produtores agrícolas (tabaco, algodão). Este aspecto não tem ajudado na melhoria substancial do nível de vida da maioria dos camponeses e produtores agrícolas em geral, do País.

A insegurança de posse de terras comunitárias (com a emissão de apenas 300 títulos comunitários em 10 anos) e a falta de investimento no sector agrário, quer da parte do Estado, com uma alocação de 3,5% do OE, quer da parte de potenciais investidores não estatais, do pequeno e médio sector, foram os principais constrangimentos registados nesta área.

No tocante ao crédito bancário ao sector, em 2006, 27,4% da carteira total de crédito direccionou-se para a área comercial enquanto a agricultura, e indústria extractiva e transformadora beneficiaram-se apenas de 9,9% e 13,6% da carteira total de crédito respectivamente. As falhas de mercado na provisão de crédito em termos concessionais à agricultura não foram colmatadas com intervenções apropriadas do Estado dentro das suas competências clássicas, tendo este resumido a sua intervenção em algumas actividades de extensão e provisão de informação, que sendo importantes, não se têm revelado suficientes para dinamizar de forma integral e envolvente o investimento na agricultura, sector-chave para a redução da pobreza e criação de riqueza e empregos em Moçambique.

Vários segmentos da sociedade, entre os quais o sector privado e familiar, e académicos têm vindo a defender a criação de um Banco de Desenvolvimento gerido de forma profissional para colmatar as falhas do mercado creditício – não como uma panaceia para todos os males do sector produtivo, mas como uma componente integral de um pacote integrado de medidas de estímulo ao desenvolvimento de um sector produtivo alargado, gerador de rendimentos e empregos para uma real redução dos níveis de pobreza actualmente prevaletentes e das desigualdades sociais crescentes, demonstradas nos coeficientes de GINI por localização calculados com base nos IAFs e nos TIAs¹⁶.

Objectivo 5: Promoção do equilíbrio de género

As políticas e estratégias do Governo são explícitas em relação à este objectivo. Existe mobilização e vontade política do Governo para incluir as questões de género nos seus programas sectoriais. Esta situação está reflectida no elevado número de mulheres nos órgãos de direcção e liderança. Por exemplo, no parlamento registou um crescimento de 28% para 42% entre os anos de 1994-2004. No entanto, ainda existem dificuldades para atingir o maior equilíbrio na implementação da política na maneira como o processo está a ser conduzido. Em linhas gerais existem uma percepção da sociedade que os problemas de desequilíbrio de género são problemas da mulher, e não de todos na sociedade.

O impacto ao nível micro das políticas de género ainda não se faz sentir uma vez que valores machistas e outros aspectos culturais continuam largamente enraizados. Isto reflecte-se na disparidade nos índices de alfabetização da mulher (37.5%) em relação ao dos homens (67%), e no seu menor nível de acesso aos níveis secundários nas zonas rurais. Assim de 1997 a 2003 a percentagem das mulheres nas zonas rurais subiu de 0.3% para 0.9% enquanto que nas zonas urbanas subiu de 7.3% para 12.8%.

É de destacar ao nível do ensino técnico-profissional as zonas urbanas registaram maior incremento no acesso, onde cerca de 60% das estudantes são mulheres nos cursos dos institutos comerciais.

Objectivo 6; promoção da participação da sociedade civil alargada

É de destacar que o Governo tem criado mecanismos para a participação da sociedade civil moçambicana no processo de desenvolvimento socioeconómico. Contudo a qualidade da

¹⁶ Trabalho do Inquérito Agrícola (TIA)

participação é ainda questionável uma vez que o processo é incipiente, o que se reflecte na fraca qualidade técnica da intervenção da SC.

O tecido institucional ainda permanece frágil, uma vez que ainda não aconteceu o entrosamento entre as instituições endógenas locais e as democráticas de tipo ocidental, registando uma sobreposição das últimas sobre as primeiras. Uma das consequências registadas é o défice de legitimidade e a inexistência de um pacto social num contexto de combate a pobreza e desenvolvimento.

É de destacar as assimetrias na distribuição das OSC, pois os dados do censo indicam que 70% das instituições sem fins lucrativos trabalham em cinco províncias, enquanto que menos de 30% operam nas restantes seis províncias.

É importante salientar que os distritos e as comunidades absorvem maior número de OSC (76%) enquanto ao nível provincial e central têm os restantes 24%. Contudo esta tendência descentralizada não beneficia de uma distribuição equilibrada da estrutura orçamental, visto que cerca de 42% do financiamento é direccionado às grandes OSC que representam apenas 1% destas.

O actual cenário condiciona a participação da Sociedade Civil no espaço público ao critério das exigências do registo de qualquer associação. Neste contexto, a participação de cidadãos e comunidades auto-organizadas esta limitada ao registo, quando a evidência mostra que a maior parte das OSC não está registada.

Tomando em consideração as principais constatações acima apresentadas, para o pilar do desenvolvimento socioeconómico são feitas as seguintes recomendações:

Na esfera de Normas e padrões

- Seria vantajoso que (i) o parlamento acelerasse o sistema de ratificação das convenções internacionais e africanas e (ii) estas convenções devem ser apresentadas com maior celeridade por parte do Governo, e pelas comissões parlamentares às sessões plenárias da Assembleia da República.
- Para uma melhor disseminação das normas e padrões, estes devem ser publicitados e debatidos ao nível da sociedade civil, de forma a garantir que o cometimento do Governo seja continuamente sujeito a escrutínio da sociedade, e que haja uma produção de consensos de nível nacional e em todos grupos de interesse.
- Os dados sobre ao desenvolvimento socioeconómico devem ser sistematizados e disseminados de forma simples e manuseáveis ao nível do distrito como pólo de desenvolvimento. Por exemplo sistemas de monitoria da evolução no combate a pobreza, promoção de emprego e desenvolvimento humano.

Na esfera do Objectivo 1: Promoção da Autoconfiança e criação de capacidade para o desenvolvimento auto-sustentável

- Adoptar um pacote de reforma económica de carácter endógeno, assente nas economias locais, que responda as necessidades aumento da poupança e investimento interno, e melhoramento das formas (“livelihoods”) e níveis de vida (bem-estar integral) dos cidadãos;
- Acelerar a implementação plena das reformas no sector de negócios, não apenas em termos do chamado “ambiente de negócios”, mas também da provisão dos bens públicos necessários para o seu florescimento, e na intervenção governamental apropriada quando existam falhas de mercado;
- Melhorar o mecanismo de participação nos processos de tomada de decisão;

- Desenvolver mecanismos que facilitem o acesso ao crédito as pequenas e médias empresas orientadas ao acréscimo de valor (agro - processamento e pequena industria); inclui-se aqui a revisitação das propostas de um Banco de Desenvolvimento gerido profissionalmente e distante de interferências políticas.

O debate neste objectivo incidiu sobre a necessidade desenvolver o diálogo e uma maior apropriação pelos moçambicanos dos programas do Governo no processo de definição e implementação de políticas. A grande dependência em relação ajuda externa e os condicionalismos inerentes foi um dos pontos em destaque. De modo geral os participantes dos seminários provinciais de validação aprovaram as conclusões e recomendações do objectivo 1 tendo acrescentando os seguintes aspectos:

- *Relativamente à questão da dependência externa foi sugerida a necessidade de alargar a base tributária e promover a cultura de pagamento de impostos como também de garantir a prestação de contas e incorporação adequada do sector informal na economia nacional.*
- *As comunidades sentem a necessidade de se apropriarem dos processos de implementação e controlo dos programas de desenvolvimento, tendo apontado a falta de diálogo permanente, falta de transparência e a falta de partilha de informação como o principal constrangimento.*
- *Investimento e formação devem estar de acordo com as potencialidades de cada Distrito (equilíbrio das assimetrias regionais e entre o rural e urbano).*

Na esfera do Objectivo 2: Acelerar o desenvolvimento socioeconómico

- Os meios orçamentais deve reflectir as prioridades estampadas nas políticas e estratégias, nomeadamente na agricultura e sectores produtivos; isto implica a mobilização de fundos adicionais para elevar a participação de meios financeiros do governo para os mesmos sectores, ou seja um re-equilíbrio na distribuição entre os sectores produtivos e sociais para maiores efeitos na redução do número de pessoas sem formas de gerar meios dignos e estáveis para suas vidas;
- A descentralização financeira deve reflectir a importância do distrito como dinamizador do desenvolvimento local, indo-se para além da simples desconcentração administrativa e financeira, portanto incluindo poderes de decisão representativos ao nível local;
- O Governo deve criar incentivos e tomar medidas corajosas para que o sistema bancário dê prioridade ao sector produtivo e zona rural;
- Dinamizar a implantação de infra-estruturas nas zonas rurais, bens públicos e instituições de apoio que reduzam custos de produção e transacção:
 - Estradas secundarias e terceiras
 - Expandir os programas de electrificação rural e fazer chegar a energia da Barragem de Cahora Bassa as Sedes dos Postos Administrativos a preços que permitam a acessibilidade e produção a preços competitivos;
 - Sistema de abastecimento de água
 - Incentivo ao agro-processamento
 - Expandir o transporte marítimo de cabotagem
 - Conceber e levar a termo um sistema ferroviário com ênfase para as ligações norte-sul, ao invés de reforçar unicamente o padrão leste-oeste herdado do período colonial que reforça as dependências à semi-periferia desta zona austral do continente
 - Alargamento dos serviços públicos ligados agricultura (investigação, extensão, irrigação, expansão de terras marginais, comercialização)

Neste objectivo as discussões incidiram sobre a necessidade da operacionalização das políticas e estratégias de desenvolvimento formuladas aos mais diversos níveis do país.

De modo geral os participantes dos seminários provinciais de validação aprovaram as conclusões e recomendações do objectivo 2 tendo avançado os seguintes aspectos:

- *Criação e divulgação de fundos de micro-crédito e instituições bancárias nas zonas rurais.*
- *O Estado deve se aproximar e incentivar o associativismo rural olhando para o sector familiar como parceiro no desenvolvimento.*
- *Aumentar a base orçamental do sector agrário e de desenvolvimento rural.*
- *Estimular e atrair jovens para desenvolver actividades empreendedoras no distrito.*
- *O Estado deve canalizar mais investimento para o sector familiar, culturas de sequeiro e alargar dinamizar.*

Criar um banco de desenvolvimento que sirva como sendo o catalisador de todas actividades produtivas da agricultura e a indústria a ela associada.

Na esfera do Objectivo 3: Melhorar o acesso aos serviços de educação e saúde e combate ao HIV-SIDA

- O sistema educação deve melhorar o acesso - e a qualidade - ao nível do ensino secundário para todos, e em particular o acesso das mulheres;
- Estimular a colocação de professoras nas zonas rurais e criar condições para a sua permanência segura e livre de assédio nessas zonas, com vista a estimular a participação de mais raparigas em idade escolar no sistema educacional;
- Adequar a mensagem de prevenção do HIV/SIDA aos aspectos socioculturais, envolvendo actores sociais importantes (instituições religiosas, autoridades tradicionais, grupos culturais, entre outros) para além do Governo e ONG's;
- Inclusão no currículo escolar de tópicos que abordem temas sobre as doenças de transmissão sexual e do HIV/SIDA;
- Elaborar políticas que assegurem que um número cada vez maior de professores e alunos tenham acesso ao teste e aconselhamento voluntário;

Há um reconhecimento geral da evolução do acesso a educação básica e as unidades sanitárias. No entanto ainda persiste a preocupação com a qualidade da educação, a e dos serviços de saúde, e falta de ligação destes sectores com realidade sócio-cultural e a manutenção das infra-estruturas. Nesta perspectiva foram apontadas as seguintes acções a realizar-se nos dois sectores:

- *Criação de escolas técnico-profissionais ao nível dos distritos*
- *Criar mecanismos de articulação efectivos entre a medicina tradicional e a convencional, começando ao nível conceptual, e passando ao nível de diálogo, colaboração, formação, e provisão articulada de serviços*
- *Incluir nos programas de tratamento do HIV uma componente alimentar com maior ênfase para as mulheres grávidas*
- *Deve se instituir GATV's em regime móvel*
- *Melhorar a qualidade da educação e da saúde preventiva*

Na esfera do Objectivo 4: Garantir o acesso dos mais pobres a serviços de água, saneamento e energia, bem como a terra

- No quadro das estratégias de desenvolvimento socioeconómico o Estado deve estender o acesso ao serviço de electricidade aos mais pobres por via da electrificação rural;
- Acelerar a implementação do programa de finanças rurais (banco de desenvolvimento) e criação de incentivos para a expansão da rede bancária;
- As políticas de desenvolvimento socioeconómico devem ser sensíveis às assimetrias regionais, de forma a criar maior equilíbrio na distribuição de bens e serviços;
- Governo e parceiros devem implementar programas massivos de investimento em terras menos produtivas, assim como técnicas, tecnologias de produção e sistemas de irrigação que tenham por principio a adopção de uma agricultura mais intensiva e melhor o aproveitamento das grandes extensões de terra de forma não conflituosa, mas geradora de benefícios equitativos para os agentes envolvidos. Isto aplica-se por exemplo aos grandes investimentos em carteira para a produção de culturas para bio-combustíveis (cana de açúcar, jatropha) , onde importa salvaguardar não só a segurança alimentar, como também a posse de terras dos camponeses.

Durante os debates foi evidente o esforço que ainda se deve fazer no sector de Energia. A preocupação maior esteve vinculada com a industrialização rural e serviços financeiros como o banco de desenvolvimento. Nesta perspectiva os participantes avançaram com as seguintes observações:

- *Massificar a electrificação em todo o país sobretudo no meio rural a semelhança dos programas das infra-estruturas e outros serviços.*
- *Estabelecer um sistema de manutenção das fontes de água e outras infra-estruturas e serviços.*

Na esfera do Objectivo 5: Promover a igualdade de Género

- Garantir a implementação célere dos objectivos constantes na estratégia para o avanço da mulher;
- Aperfeiçoar as estratégias existentes com uma perspectiva de género que tenha em conta as especificidades culturais do país, e que envolva todos os sectores activos da sociedade, incluindo os homens;
- O Ministério da educação deve tomar medidas drásticas para os casos de abuso e assédio sexual às raparigas, incluindo expulsões dos infractores como medidas disciplinares administrativas, independentemente dos processos judiciais de natureza criminal que possam decorrer paralelamente.
- Garantir a confidencialidade das denúncias desses actos de abuso e assédio sexual, de forma a evitar que a situação actual não permaneça, por receio de represálias.
- Criar um sistema de incentivos que atraiam professoras para as zonas rurais (ver desenvolvimento nas recomendações do ponto 4.)

Neste objectivo a principal observação dos participantes consistiu na fraca implementação das políticas a nível da base. Destacou-se a ausência de mulheres de referência que sirvam de

modelos para a presença das raparigas nos níveis mais altos de escolaridade. Por outro lado as dinâmicas culturais que tem o seu "modus operandis" De modo geral os participantes dos seminários provinciais de validação aprovaram as conclusões e recomendações do objectivo 5 tendo avançados os seguintes aspectos:

- *Os programas de promoção do equilíbrio de género devem atingir as zonas rurais sobretudo as mais recônditas.*
- *A divulgação dos programas de género deve ser em línguas locais*

Na esfera do Objectivo 6: Encorajar a participação da Sociedade Civil alargada

- A conceitualização, com vista à institucionalização dos sistemas consuetudinários de democracia e representação compatibilizando com os sistemas e conceitos aceites constitucionalmente.
- Estudar formas de a sociedade civil ter representantes no parlamento que tenham sido escolhidos de forma directa e não por via de listas partidárias, uma vez que a representação política não é a única forma de garantir a representatividade
- Fortalecer as iniciativas da sociedade civil não registada de forma a garantir e fortalecer a democracia participativa e não apenas a consulta e representação
- Promover mecanismos que catalizem a participação da mulher e do jovem no processo decisório sobre o desenvolvimento
- Massificar e simplificar informação sobre o desenvolvimento socioeconómico, através da criação de arranjos institucionais apropriados.

O ponto central de debate incidiu sobre a necessidade de reconhecimento e adopção de mecanismos de facilitação da legalização de OSC informais, pois estas são mais representativas que as formais. Por outro lado apontou-se a necessidade de descentralização dos financiamentos que se encontram concentrados apenas nas grandes capitais (capital nacional e provinciais) do país.

No cômputo geral os participantes dos seminários provinciais de validação aprovaram as conclusões e recomendações do objectivo 6 tendo havido objecção em relação ao ponto 1 e 2 das recomendações tendo sido avançados os seguintes aspectos:

- *Promoção de um debate alargado sobre o que significa sociedade civil na perspectiva mais inclusiva, retomando como base a definição da Agenda 2025 (família, formações religiosas, sindicatos, associações cívicas, ONGs, movimentos sociais, autoridades tradicionais e associações profissionais)*
- *Necessidade de promoção das instituições de base tendo como exemplo os tribunais comunitários.*
- *Inclusão da sociedade civil alargada na gestão dos projectos de desenvolvimento local.*

Por fim, mas não menos importante, enfatizar que a qualidade e o nível de implementação das recomendações avançadas neste pilar socioeconómico dependem do grau de interdependência entre este e os outros pilares desta auto-avaliação nacional da governação,

em particular os da Governação (Macro-)Económica e Governação Política e Democracia. Isto não significa minimizar a necessidade de análise interligada de todos os quatro pilares, o que permite que se estabeleça relações de correlação e causalidade, que certamente são importantes na priorização e ordenação temporal das diversas medidas recomendadas (isto é, “ver não apenas as árvores mas também a floresta”).

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

1.1 O Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)

O Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) é um instrumento de auto-avaliação voluntariamente aceite pelos Estados membros da União Africana (UA).

O MARP foi criado em 2002 pela UA no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) que é o Enquadramento Estratégico de Directrizes e Programa de Desenvolvimento Socioeconómico da União Africana (UA). A **visão do NEPAD** é “erradicar a pobreza e, individual e colectivamente, colocar os países na senda do crescimento e desenvolvimento sustentáveis ao mesmo tempo que participam activamente na economia e política mundiais”. Isto exige de todos, entidades públicas ou privadas, melhor governança e planos de acção delineando metas realísticas de desenvolvimento sustentável, reforçando práticas de sucesso, identificando deficiências e avaliando as necessidades de capacitação em todos os países africanos. O MARP é pois um processo pertencente aos países africanos e por eles geridos.

O objectivo do MARP é de encorajar os países africanos a adoptar e implementar directrizes, padrões e práticas que conduzam à estabilidade política, alto crescimento económico, desenvolvimento sustentável e integração regional e económica acelerada. O MARP sublinha a dedicação dos Estados membros à implementação das normas e padrões da Declaração sobre Democracia e Governança Política, Económica e Corporativa.

A adesão dos países africanos ao MARP é voluntária, e Moçambique aderiu a este mecanismo em 2003, tendo oficializado a sua instituição e início do processo de implementação no país em 2006.

Na sequência da implementação do MARP em Moçambique a 20 e 21 de Agosto realizou-se na cidade de Maputo, a reunião nacional de lançamento do MARP e capacitação de antenas provinciais e distritais sobre o MARP. Essa reunião constituiu o marco importante do processo participativo da sociedade civil.

1.2 A implementação do processo do MARP em Moçambique

A implementação do MARP em Moçambique iniciado em Julho de 2007, foi caracterizado por ampla participação dos cidadãos quer na promoção e divulgação do processo, nos seminários de mobilização da sociedade civil, quer contribuindo nas entrevistas, nos grupos focais de discussão e participando no inquérito às famílias administrado em todo o território nacional, culminando com a sua participação nos seminários de validação que decorreram de 7 a 22 de Fevereiro de 2008, em todas as capitais provinciais.

1.2.1 Adesão ao MARP

Moçambique assinou o Memorando de Entendimento do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) em Março de 2003, comprometendo-se a desenvolver todos os esforços necessários para uma total operacionalidade do MARP no País.

1.2.2 Visita da Missão de Avanço

Na sequência da adesão de Moçambique ao MARP em 2003 o Secretariado do MARP visitou Moçambique em Agosto de 2004, em preparação da Missão de Apoio. Esta Missão de avanço do Secretariado aconselhou a não efectivação do processo de MARP no País, durante o período eleitoral de modo a evitar que o mesmo fosse susceptível de ser influenciado pelo momento político que o País iria viver.

1.2.3. Nomeação do Ponto Focal e constituição do Fórum nacional

Em Agosto de 2005, o Conselho de Ministros nomeou Sua Excelência, o Ministro do Plano e Desenvolvimento, Dr. Aiuba Cuereneia como Ponto Focal do MARP em Moçambique, com a responsabilidade de coordenar todo o processo.

Na sequência, o Conselho de Ministros constituiu, também, o Fórum Nacional do MARP, formalmente criado a 3 de Julho de 2006, com o objectivo principal de dirigir, criar a estruturas para operacionalização do processo do MARP no País, monitorar, acompanhar a sua implementação. Garantir, a participação inclusiva de todo o cidadão nacional no MARP, de forma independente, com profissionalismo e credibilidade.

O Fórum Nacional é constituído por cinquenta e oito membros: representando Conselho Nacional da Agenda 2025, representantes do Conselho Nacional da Juventude, representantes da sociedade civil, representantes do Conselho Superior da Comunicação Social, representantes de oito Comissões de Trabalho da Assembleia da Republica, Reitores das universidades publicas e privadas, três governadores representantes dos governos provinciais das regiões Sul Centro e Norte, Governador do Banco Central de Moçambique, Presidente do Instituto Nacional de Estatística (INE).

A Direcção Executiva do Fórum Nacional do MARP, foi nomeada a 7 de Agosto de 2006 e os respectivos membros tomaram posse no mesmo dia.

1.2.4 Missões de Apoio ao País

A primeira Missão de Apoio do Painel de personalidades Eminentes do MARP, a Moçambique, chefiada por embaixador Bethuel Klipagat, representante da Africa Austral no MARP, realizou-se em Agosto de 2006. O propósito da Missão era verificar os progressos do País em relação a execução do MARP e avaliar as condições do País quanto ao inicio da auto-avaliação e consequente desenho da proposta do Programa de Acção. Na altura foi assinado o Memorando Técnico da Avaliação de Visitas ao País. A assinatura desse memorando, marcou o início oficial da implementação do MARP no País.

A Missão de Apoio integrava ainda os senhores Gaston Bushayija, coordenador para a área de Desenvolvimento Socioeconómico no Secretariado do MARP; Katendeko Ferdinand, investigador para a área de Democracia e Governação Política no Secretariado do MARP; Zemenay Lawey, oficial sénior de programas do PNUD; Jeremiah Mutonga, perito chefe da Gestão Financeira do BAD; Leone Ndikumana, oficial sénior para os Assuntos Económicos da Comissão Económica para Africa das Nações Unidas.

1.2.5 Criação da Unidade Técnica

Para a operacionalização do processo do MARP, em Janeiro de 2007, o Fórum Nacional iniciou o estabelecimento de um secretariado nacional do MARP, Unidade Técnica do Fórum Nacional do MARP, concluído em Junho do mesmo ano, com a contratação de duas oficiais; uma para a área de mobilização da sociedade civil e a outra para a área de comunicação (imprensa), contratação de dois coordenadores assistentes para as áreas temáticas principais para avaliação do MARP; Democracia e Governação Política, Governação e Gestão Económica, Governação Corporativa, Desenvolvimento Socioeconómico. A Unidade Técnica é responsável pela administração de todo o processo operativo do MARP em Moçambique

1.3 Metodologia adoptada para a produção do relatório de auto-avaliação

Antes da recolha de dados para a avaliação do estado da Nação, o Fórum Nacional preocupou-se primeiro em divulgar a ideia do MARP, a sua génese, os seus objectivos e a sua estrutura Nacional e Continental.

Para tanto foram usados todos os meios de comunicação como conferência, cartazes, *spots* radiofónicos e televisivos, debates públicos, tudo visando a consciencialização do povo e a sua participação na avaliação do Estado Moçambicano.

A metodologia usada para a recolha de dados consistiu (i) numa pesquisa bibliográfica, (ii) num inquérito feito a 4.320 agregados constantes de uma sub-amostra da amostra base do Instituto

Nacional de Estatística (INE) para a realização dos IAF elaborada especificamente para os propósitos do MARP (amostragem de representatividade nacional e provincial), (iii) em entrevistas a individualidades relevantes (informantes chave) para o exercício de auto-avaliação do país e encontros com grupos mistos, isto é, compostos por representantes de diversos grupos focais, nomeadamente, religiosos, académicos, sindicatos e organizações de massas. Na concepção metodológica inicial, estavam previstos encontros separados com os grupos focais, mas constrangimentos de tempo e relacionados com a organização da estrutura do MARP nas províncias não o permitiram.

Os primeiro esboços dos relatórios foram objecto de discussão nos grupos de trabalho do Fórum Nacional e em seminários de validação realizados em todas as capitais provinciais, incluindo a cidade de Maputo. À luz das sugestões, recomendações e críticas aos conteúdos, produziram-se esboços subsequentes, que foram apresentados aos coordenadores dos pilares. e, posteriormente, ao Fórum Nacional como um todo. Uma vez incorporadas as contribuições das discussões a estes dois níveis, produziu-se o relatório final que ora se apresenta.

1.3.1 Contratação das instituições de pesquisa

A seis de Setembro de 2007 foram contratadas, após selecção em concurso publico realizado de Abril do mesmo ano, as instituições de investigação que abaixo se indicam , com a missão de realizar a auto-avaliação para as quatro áreas principais, de acordo com o estabelecido no questionário base do MARP. Centro de Estudos Estratégicos Internacionais do Instituto Superior das Relações Internacionais (CEEI/ISRI) - para administração do inquérito, a 4200 agregados familiares, realizado sob a direcção do Instituto Nacional de Estatística (INE) e condução de elaboração do relatório para a área de Democracia e Governação Política; Austral/Cowi, para a elaboração dos relatórios temáticos sobre a Governação e Gestão Económica, Governação Corporativa; Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação e Desenvolvimento, para a execução do relatório sobre Desenvolvimento Socioeconómico.

1.3.2 Metodologia de pesquisa adoptada

Para a realização da auto-avaliação foram combinados dois métodos, que consistiram na pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo com abordagem qualitativa que consistiu em entrevistas abertas, semi-estruturadas, grupos focais de e submissões de opiniões por e de cidadãos; abordagem quantitativa, inquérito por amostragem às famílias, estratificada, aleatória, representativa a nível nacional e provincial cobrindo todos os distritos do País. Neste processo, foram inquiridas 4320 famílias.

1.3.3 Divulgação e sensibilização

A divulgação do MARP e sensibilização dos cidadãos para nele participarem, teve duas vertentes, a de comunicação social, que consistiu na formação de jornalistas para poderem participar, divulgar e mobilizar o cidadão através de realização de debates radiofónicos; oficiais, privados, incluindo rádios comunitários e religiosos, televisivos e concursos. Campanha nos meios de comunicação social com spots nos media, cartazes, folhetos e anúncios em jornais; programas interactivos.

A vertente de mobilização da Sociedade Civil que teve maior enfoque na formação de facilitadores provinciais e distritais, realização de seminários provinciais e distritais de sensibilização e mobilização da população para a sua participação efectiva no processo de auto-avaliação quer através de sua participação nos grupos focais de discussão, quer submetendo as suas contribuições por escrito em grupos ou individualmente, mobilização da sociedade civil para a sua participação nos seminários provinciais de validação dos relatórios das quatro áreas temáticas.

1.3.4 Validação dos relatórios temáticos de auto-avaliação

Os relatórios temáticos de auto-avaliação foram validados em todo o País em seminários de dois dias decorridos em cada capital provincial. Realizaram-se onze seminários

correspondendo a todas capitais provinciais e ainda a Cidade de Maputo, com representação da sociedade civil dos cento e vinte oito distritos.

Os relatórios foram partilhados pelos diferentes segmentos da sociedade, representantes sindicais, partidos políticos, religiosos, funcionários públicos, sector privado, informais, diversas organizações de massa, organizações profissionais, e demais cidadãos.

1.4 Conclusões, plano de acção preliminar e passos seguintes

Este trabalho de auto-avaliação foi desenvolvido na base de um processo de abrangente e inclusivo, e contou com a participação da sociedade civil, e do sector público e privado do País, através de uma metodologia combinada, tanto científica com participativa, permitindo a todos apresentar as suas percepções sobre a governação nas diversas esferas da sua vida.

Os capítulos precedentes fizeram uma análise e auto-avaliação detalhadas do País seguindo os quatro pilares estabelecidos pelo MARP, o da área política e democracia, o da gestão económica, o da governação empresarial e corporativa e o do desenvolvimento socioeconómico. Para cada pilar, foram analisados como os diferentes objectivos que se pretendem ver atingidos com o MARP, seguindo de perto o questionário estabelecido para o efeito. Em cada objectivo foram arroladas as constatações derivadas dos relatórios de avaliação anteriores e pela pesquisa aos agregados familiares levada a cabo para o efeito. Essas constatações foram seguidas das conclusões principais, culminando-se com recomendações de medidas e acções derivadas dos passos anteriores.

De registar que a Auto-avaliação indica que o País conheceu desde a Independência até ao presente grandes avanços para garantir as liberdades fundamentais, melhorar as condições de vida, as infra-estruturas e segurança alimentar, e para a consolidação de um ambiente de diálogo garante da reconciliação nacional e paz. Porém, constatou-se que há ainda muitas dificuldades a resolver, e desafios a enfrentar, nomeadamente (i) o aumento do fosso das diferenças sociais entre ricos e pobres de forma a poder colocar o nosso País num clube de países em que a tomada de consciência da exclusão social possa constituir um espaço de conflitualidade (ii) a corrupção cresce por causa da impunidade, dificultando a adopção de medidas que permitam o seu controlo e extirpação, (iii) o tecido empresarial nacional é ainda incipiente, sendo os incentivos mais virados a favor dos mega-projectos transnacionais, (iv) a ausência de estratégias endógenas para as políticas macro-económicas, e políticas públicas em geral, para áreas fundamentais como o desemprego, o custo de vida, as actividades informais, os conflitos laborais e de terras, o HIV-Sida, a protecção de sectores vulneráveis e pobres da população, a fraca abrangência do sector financeiro e micro-financeiro para as zonas rurais, do direccionamento e promoção das infra-estruturas económicas e sociais, e da continuada baixa produtividade da agricultura, entre outras.

O Plano de Acção Preliminar que se apresenta resulta em grande medida das conclusões e recomendações sobre as dificuldades do País acima referidas, e considera os grandes desafios a serem enfrentados para a sua resolução.

A sua natureza preliminar deve-se ao facto de ainda não ter sido levada a cabo a missão de revisão dos pares e nessa medida ainda não se ter feito uma identificação e discussão dos principais problemas entre o Fórum Nacional e a Missão de Revisão, permitindo uma hierarquizarão final entre os múltiplos objectivos constantes do questionário, em termos de importância e de prioridade, em função de ambas as avaliações.

Por outro lado, a participação do Governo em particular no processo de elaboração do Plano de Acção vai tornar-se necessária na medida em que as recomendações sejam adoptadas para serem incluídas nos planos regulares do próprio Governo, assim como nos das outras partes interessadas ou *stakeholders*, como a sociedade civil e o sector privado. Tal processo irá clarificar não só os aspectos orçamentais das acções, mas também os prazos ou períodos de execução das acções acordadas como sendo necessárias à inclusão na versão final do Plano de Acção.

Contamos com a vontade franca do Governo para rectificar os problemas identificados, porque ela é condição fundamental para a essência deste processo, que é o do contínuo diálogo nacional sobre as questões fundamentais dos cidadãos, em especial no tocante ao desenvolvimento socioeconómico, democracia e governação política, governação macro-económica e do sector empresarial.

1.4.1. Plano de acção preliminar

O Plano de Acção Preliminar encontra-se em documento separado. Este documento mostra, por pilares e por objectivos principais, os objectivos específicos a atingir, os resultados esperados, as actividades ou acções a serem levadas a cabo, os indicadores de controlo, as metas específicas, os responsáveis pela execução, o período ou prazo de execução, bem como o respectivo orçamento.

1.4.2 . Passos seguintes

1. O presente Relatório de auto-avaliação com o Plano de Acção Preliminar será entregue ao Secretariado do MARP até 2 de Abril de 2008, nas versões portuguesa e inglesa.
2. Na chamada fase 2, será realizada a visita da Missão de Revisão ao País, constituída por uma equipa de 15-20 peritos africanos liderados por um membro do Painel de Personalidades Eminentíssimas durante cerca de 4 semanas. A equipa avaliará a integridade do processo nacional e realizará entrevistas adicionais sobre questões fundamentais da governação, com o governo, oficiais, Partidos Políticos, parlamentares e representantes de organizações da Sociedade Civil, incluindo os órgãos de comunicação social, universidades, Sindicatos, comércio e associações de profissionais. Estima-se que a Missão decorrerá nos meses de 26 de Abril a 26 de Maio.
3. Seguir-se-á a fase 3. da preparação da avaliação final do País, durante a qual o Painel e o Secretariado elaborarão um Relatório Preliminar de Revisão baseado na Missão de Revisão, na auto-avaliação, no Plano de Acção Preliminar e nas pesquisas de referencia. Prevê-se que esta fase decorrerá até meados de Junho.
4. Este Relatório Preliminar de Revisão será entregue ao Governo, para comentários às recomendações nele contidas. O Governo anexa os seus comentários, sem emendar o Relatório do Painel. O Plano de Acção será finalizado tendo em conta as recomendações do Secretariado do MARP, até a terceira semana de Junho.
5. Na fase 4., o Relatório de Avaliação do País é submetido ao Fórum do MARP, composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos países que aderiram ao MARP. O fórum do MARP discute, comenta, adopta o relatório, no que constitui a submissão à revisão pelos pares (outros Chefes de Estado) do Chefe de Estado moçambicano – uma análise que é suposta ser profunda para troca de pontos de vista sobre os desafios e as melhores práticas do País, a forma como lidar com as questões levantadas na avaliação, e para a aprendizagem a partir de experiências positivas tanto do País como dos pares. O objectivo do Presidente Moçambicano é que seja no Fórum que se reúne na primeira semana de Julho de 2008 que o Relatório sobre Moçambique seja discutido.
6. Finalmente o Relatório Final de Revisão – seis meses após a sua adopção pelo Fórum do MARP - será publicado e formalmente discutido nas estruturas regionais e sub-regionais chave, e colocado à disposição do público em geral. Serão organizados seminários de elevada visibilidade e envolvimento de todas as partes interessadas para lançamento e apropriação do Relatório pela Sociedade moçambicana. Será elaborada uma versão popular do Relatório para distribuição por todo o País, acompanhada de uma campanha nos *media* para disseminação do mesmo, incluindo a disponibilização de um website dedicado, dando assim

oportunidade ao povo moçambicano de continuar com o diálogo junto do Governo e no seu seio.

7. Seguir-se-á a implementação contínua do Plano de Acção integrado nos planos estratégicos e anuais nacionais, e a sua monitorização e avaliação periódicas. Seis meses após a apresentação e aprovação do relatório de avaliação do País, o Presidente moçambicano passará a dar contas aos seus pares semestralmente, do progresso alcançado na implementação do Plano de Acção.

CAPÍTULO II - CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 Geral

A fase colonial até 1975 foi caracterizada pela dominação colonial, com certas regiões do País a praticarem produção compulsiva de algodão, sistema de prazos, de grandes plantações, trabalho migratório para os países vizinhos e na inserção económica do País no espaço económico português. A infra-estrutura ferro-portuária, o oleoduto e a barragem de Cahora Bassa foram construídos para servir interesses dos países vizinhos, enquanto a indústria local era dependente das importações. Os lugares de chefia eram ocupados por colonos e a maioria dos trabalhadores nacionais empregues careciam de qualificação profissional.

Moçambique é um país independente desde 1975. Nos primeiros anos adoptou o socialismo e a economia centralmente planificada. Nos meados da década de oitenta o país efectuou profundas mudanças a nível político, económico e social, tendo iniciado o caminho para a democracia multipartidária e economia de mercado.

De 1975 até 1986, tentou-se alterar a estrutura da economia herdada do período colonial. Foram nacionalizadas a terra, os serviços de saúde, a educação, advocacia privada, empresas de distribuição de petróleo e de produção de carvão e foram intervencionadas centenas de pequenas e médias empresas abandonadas pelos proprietários. À excepção de um banco privado (o BSTM), os restantes estavam sob direcção Estatal.

A mudança para o sistema de economia de mercado, nos fins da década de oitenta, seguido pelo fim da guerra dos 16 anos em 1992 e pela realização das primeiras eleições gerais multipartidárias em 1994 fortaleceram as bases para a estabilidade política, desenvolvimento económico e social.

2.2 Breve Historial Político

Moçambique é um país da África Austral, situado na costa oriental de África, banhado pelo Oceano Índico, com cerca de 20 milhões de habitantes. Foi uma colónia portuguesa, que se tornou independente em 25 de Junho de 1975, após 10 anos de guerra de libertação nacional conduzida pela Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique.

O primeiro Governo pós independência, declarou em 24 de Julho de 1975 nacionalizações da Saúde, Educação e Justiça e em 1976 das casas de rendimento como forma de concretização do mandato de restituir ao povo moçambicano os direitos que lhes tinham sido negados pelas autoridades coloniais.

A independência e as nacionalizações foram as maiores causas para uma vaga de abandono do país de muitos indivíduos, maioritariamente portugueses, que eram proprietários das casas de rendimento. Estes eram proprietários de fábricas e outros meios de produção que foram abandonados. O Governo viu-se obrigado a assumir a gestão dessas unidades de produção.

Em 1977, o III Congresso da Frelimo decidiu pelo Socialismo e a Economia centralmente planificada para Moçambique.

Moçambique apoiou os movimentos de libertação em geral, e em particular o ANC (para a libertação da África do Sul) e a ZANU (para a libertação da Rodésia, actual Zimbabwe). Estes apoios fizeram com que os regimes da Rodésia e do Apartheid fizessem nascer e suportar a RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique que conduziu à guerra dos 16 anos que só veio a terminar com o Acordo Geral de Paz em 1992, assinado em Roma a 4 de Outubro, pelo Presidente da República, Joaquim Chissano e pelo presidente da RENAMO, Afonso Dlakama.

A guerra dos 16 anos com consequente destruição de infra-estruturas vitais, e outras razões internas, levaram a que o IV Congresso da Frelimo, em 1983, reconhecesse a necessidade de reformas profundas a nível político e económico. Foi, por isso, decidido o fim do Socialismo e a

viragem para a Economia de Mercado. Em 1987, através de acordos firmados com o Banco Mundial e o FMI, iniciou-se o Programa de Reabilitação da Economia (PRE) que abriu espaço para a economia do mercado. No âmbito do PRE as Empresas Estatais (EE) e intervencionadas foram privatizadas.

A Constituição de 1990 introduziu no sistema político moçambicano a possibilidade da organização de partidos políticos. Este passo em conjunto com o final da guerra em 1992 abriram espaço para a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, ganhas pela Frelimo, tendo Joaquim Chissano se tornado o 1º. Presidente democraticamente eleito.

Portanto, pela constituição e prática, Moçambique é um país de democracia multipartidária. O Governo tem o Presidente, o Primeiro Ministro e o Conselho de Ministros. Existem a Assembleia da República e Assembleias Municipais. O Sistema Judiciário é composto por: Tribunal Supremo e tribunais judiciais a nível provincial e distrital. Existe o Conselho Constitucional que tem funções de um tribunal constitucional. Participam nas eleições cidadãos maiores de 18 anos

2.3 Desempenho Macro-económico

Após um início relativamente bom, principalmente nos primeiros 3 anos após a Independência Nacional em 1975, nos anos subseqüentes a economia entrou em declínio e desorientação em quase todos os sectores, com destaque para a paralisação de muitas infra-estruturas produtivas quer por causa da falta de mão-de-obra qualificada, quer por efeitos da referida guerra de agressão movida a partir da antiga Rodésia, alimentada pelo regime do Apartheid Sul-africano.

Este triste cenário começou a ser invertido a partir de meados dos anos 80, após sucessivos fracassos de revitalização da economia ainda em ambiente de guerra. A partir daí, o desempenho da economia moçambicana passou a ser considerada por várias fontes como um exemplo de sucesso, principalmente pela rápida recuperação e crescimento económico registado no período da implementação do Programa de Reabilitação Económica iniciada em 1986 e, com a paz e subseqüente estabilidade política alcançada a partir de 1992, com o forte apoio da comunidade internacional.

A existência de recursos naturais foi um dos factores impulsionadores desse crescimento pese embora a excessiva dependência da ajuda externa, a problemática de dívida, aliada à calamidades naturais como as cheias, secas e ciclones, que constituem sérios constrangimentos ao desempenho económico.

Concretamente, a evolução da economia moçambicana pode ser caracterizada pelas seguintes fases:

1. Colonial até 1975 (ano de independência);
2. De 1975 até 1986 (ano da introdução do PRE);
3. De 1987 (ano da implementação do PRE) até 2001 (ano da introdução do PARPA);
4. De 2002 (ano do início da implementação do PARPA) até 2006 (ano em cujos dados estatísticos publicados têm carácter definitivo) e ainda,
5. De tendência crescente dos indicadores, no período 2006 até ao presente.

A guerra que durou 16 anos provocou destruição de infra-estruturas, de fábricas, e a paralisação de projectos de desenvolvimento, e a deslocação forçada das populações dos seus locais de origem e sua migração para os países vizinhos.

A guerra de desestabilização resultou em avultados prejuízos ao País e o boicote aplicado ao *apartheid* teve efeitos negativos na balança de pagamentos, resultantes da cessação dos fluxos financeiros gerados em contrapartida do trabalho mineiro (1978) e redução das receitas ferro-portuárias.

De 1987 até 2001, ocorreram algumas mudanças significativas seguindo a adesão, em 1984, ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e às organizações do Grupo Banco Mundial: Em 1987, o início de implementação de importantes reformas económicas no quadro do Plano de Reabilitação Económica (PRE) e, na década de 90, foi adicionada a dimensão social transformando-o em PRES; a entrada em vigor dos Planos Quinquenais do Governo de 1994 a 1999 e de 2000 a 2004, que se desdobram anualmente em Planos Económicos e Sociais e no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA; a elaboração pelos Ministérios dos respectivos programas e estratégias sectoriais; o fim da guerra em 1992 e início dum período de estabilidade política, com as eleições gerais em 1994.

Apesar das amplas reformas económicas e do ambiente de paz, persistiram constrangimentos importantes com destaque para a elevada dependência da ajuda externa e o fraco desenvolvimento do capital humano. Numa perspectiva macroeconómica, verificaram-se sinais de crescimento e optimismo dos doadores, principalmente como resultado do desempenho dos mega-projectos (e.g., a Mozal) e da reconstrução das infra-estruturas destruídas pela guerra.

A privatização da banca conduziu à sua concentração nas mãos de grupos estrangeiros, reduziu o volume de crédito à agricultura de 39% para menos de 20% nos últimos anos e eliminou praticamente o crédito ao investimento a médio e longo prazos.

Apesar da afectação nas zonas rurais de recursos consideráveis, a situação no campo, em termos de rendimento per capita, permanece muito difícil - os rendimentos agrícolas por hectare continuam a ser dos mais baixos da África Austral, oferecendo pouca vantagem competitiva. Em todo o País, o sector informal é uma realidade na interligação comercial entre o campo e a cidade, condicionando o desenvolvimento do sector formal.

A tabela a seguir representa, de uma forma resumida, a evolução dos indicadores macroeconómicos do país no período anterior a 2002:

Tabela 2.1: Taxas de Crescimento Anual da Produção, Investimentos, Comércio (1960 - 2001 em %)

	1960-73	1974-86	1987-96	1997-01
PIB (real)	5.15	-3.91	4.59	9.3
Agricultura	2.18	-3.09	5.75	4.1
Manufatura	2.07	-8.56	0.49	20
Construção	44.49	-0.75	0.33	12.03
Transporte e Comunicações	13.42	-4.88	8.45	10
Outros	5.75	-8.85	6.06	
Formação Bruta de Capital	5.3	-2.87	4.2	17.75
Exportações (real)	1.87	-6.28	9.98	25.1
Importações (real)	1.88	-344	-0.11	5
Inflação (base 1980)	4.02	10.79	62.17	8.94

Fonte: INE

Conforme a tabela acima, o crescimento que vinha vigorando no período colonial até mais ou menos à altura de independência foi interrompido a partir do período de transição até a época da implementação do PRE. O PIB real decresceu em aproximadamente 9 pontos percentuais como reflexo da queda de produção de todos os sectores.

No período de 1987 a 1996, a inflação foi relativamente elevada - a taxa anual de inflação foi de 56,5% em 1995. Entre 1960 e 1973, os preços cresceram a um ritmo muito baixo. Entre 1974 e 1986, o índice de preços cresceu a um ritmo tal que os preços duplicariam em cada 6 anos e, mais recentemente, de 1987 a 1996, o índice de preços cresceu de forma significativa, duplicando os preços em cada 1,2 anos.

Entre 1997-2001, a inflação ficou sob controlo. Porém, os resultados de controlo inflacionário não beneficiam o sector produtivo, através das taxas de juros que deveriam baixar em conformidade. Neste período, as taxas de juro permaneceram superiores a 25%, em termos reais, penalizando seriamente o sector produtivo. Por outro lado, o aumento da inflação não foi acompanhado pela manutenção dos salários reais, corroendo assim os rendimentos pessoais, especialmente os das camadas populacionais com rendimentos baixos e médios.

Os desafios do período em análise (até 2001) foram imensos. O défice da balança de transacções correntes, excluindo donativos, mostra tendências de acentuada deterioração e a dívida externa, em 1996, situava-se em 261% do PIB, tendo daí resultado benefícios concedidos pela comunidade internacional no âmbito da iniciativa *HIPC*, através da qual parte significativa da dívida externa foi perdoada. Em contrapartida, a dívida interna cresceu, como resultado principalmente da cobertura dos substanciais défices verificados nos antigos bancos estatais. Por seu lado, a taxa de cobertura das importações pelas exportações mostrou tendências preocupantes, o que, por sua vez, agrava a balança de transacções correntes do País. Estas variáveis - défice das transacções correntes (excluindo donativos) e o aumento da dívida pública - mostram uma tendência de deterioração no período da aplicação das reformas económicas.

Tabela 2.2: Saldos Externos Fiscais (% do PIB nominal) 1960 – 2001

	1960-73	1974-86	1987-96	1997-01
Défice da BTC (incluindo	1.13	5.78	11.35	
Poupança Bruta Nacional / PIB	9.06	6.6	10.33	32.1
Investimento / PIB	10.19	12.38	21.68	4.02
Importações / Exportações	1.73	3.5	5.94	3.12

Fonte: INE

Como a tabela abaixo mostra, os sectores da agricultura e do comércio dominam a composição do PIB. Contudo nota-se uma tendência crescente dos sectores de construção e da indústria manufactureira.

Tabela 2.3: Estrutura Sectorial do PIB de Moçambique (%)

	1997	1998	1999	2000
Agricultura	24.9	24.2	24.6	22.9
Pescas	3.7	3.1	2.6	2.7
Indústria Manufactureira	9.9	10.8	11.3	13
Construção	7	7.9	9.6	10.2
Transportes e Comunicações	9.1	8.5	9.2	9.1
Comércio	23.3	22.6	22.5	24.4
Outros Sectores	22.1	22.9	20.2	17.7

Fonte: INE

O período de auto-avaliação 2002 – 2006, cuja análise é detalhada nos capítulos III a VI que se seguem do presente relatório, foi caracterizado pela continuação das reformas que tiveram início com a introdução do PRE. Neste período, foi dada ênfase à adopção duma estratégia de combate à pobreza, tendo sido para o efeito elaborado o PARPA, para o período 2001 a 2004. Da mesma forma, o desenho das Políticas Fiscal e Monetária passaram a espelhar os objectivos preconizados no PARPA – documento que, por sua vez, é inspirado na Agenda 2025 e nos Objectivos do Milénio - bem como noutros Instrumentos de Governação e Gestão Económica.

Com a implementação destes programas do Governo, e através duma condução prudente das Políticas Fiscal e Monetária, o País conseguiu manter níveis de inflação reduzidos. Outros indicadores conheceram igualmente melhorias significativas, com destaque para o crescimento do PIB de cerca de 7%, bem como do PIB per capita que mostra uma tendência crescente, cerca de 4.3% ao ano (contra 3.3% ao ano da África Sub-Sahariana), embora o País continue na lista dos mais pobres do mundo.

Com o acordo do perdão da dívida pelas instituições Multilaterais em 2005, nota-se uma significativa redução do fardo da dívida em 2006, o que se traduz em similar melhoria nos rácios de sustentabilidade da dívida total.

A posição fiscal mostra significativas melhorias, com a colecta de receitas em 2006 a ficar ligeiramente acima da meta graças a uma contínua flexibilidade na colecta de imposto pessoal e corporativo (incluindo a colecta de dívidas de impostos passados) e receitas não fiscais. A composição da despesa melhorou, com a fasquia de despesas prioritárias a ficarem de acordo com a meta do PARPA fixada em 65%.

Em termos de mobilização de receitas domésticas, registou-se uma melhoria na arrecadação da receita fiscal pelo Estado em 2.5pp em relação ao PIB, tendo passado de 11% para 13.5% entre 2002 e 2006. Esta melhoria é reveladora das reformas fiscais que vêm sendo introduzidas e que se consubstanciam na simplificação dos procedimentos, melhoria da administração fiscal e maior agressividade no processo de colecta de impostos. Em termos dos rácios Poupança/PIB e Formação Bruta de Capital Fixo sobre o PIB (FBCF/PIB) nota-se uma tendência decrescente, em resultado de um maior retorno, significando que cada unidade poupada e canalizada ao investimento gera um produto superior a esta.

CAPÍTULO III - DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO POLÍTICA

Em Breve

Falar de DEMOCRACIA E BOA GOVERNAÇÃO POLÍTICA é hoje um dos imperativos duma sociedade que se quer moderna e integrada no concerto das nações. O processo democrático em Moçambique é fruto duma longa caminhada que começou com a proclamação da independência e atravessou tempos conturbados, culminando com um diálogo de amplitude nacional e o conseqüente advento do multipartidarismo.

O processo democrático, a que o conceito de boa governação está inerentemente ligado, é um processo de construção implicando necessariamente o respeito pelo primado da lei, a divisão de poderes, eleições livres, descentralização do poder, existência duma sociedade civil forte e activa, um pleno direito à informação e o respeito pelo Outro, em toda a sua diversidade.

CAPÍTULO III - DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO POLÍTICA

3.1 Introdução

A democracia é simultaneamente um discurso ideológico e técnico pelo qual a sociedade legitima a estruturação do poder político e define princípios e valores que regulam o funcionamento do sistema de governação. Entendidos como instrumentos de mediação entre os actores intervenientes no espaço político, tais valores definem, por um lado, o modo como governados e governantes se devem relacionar no espaço político e, por outro, o modo de como estes se devem relacionar com o Estado.

A democracia pluri-partidária é uma prática recente em Moçambique que data de 1990 quando uma nova Constituição da República introduziu o sistema multi-partidário com eleições regulares, e consagrou uma quantidade ímpar de direitos ao cidadão, como a liberdade de opinião, de expressão e de associação, entre outros. Trata-se de um conjunto de reformas que está a mudar a face política do país, sua maneira de ser e de estar e a tentar consolidar um novo modelo de governação democrática com base na democracia constitucional. O novo Estado Democrático deve defender os seguintes princípios, valores e objectivos (Agenda 2025, 2003: 120):

A democratização em Moçambique é um processo em curso com uma transformação profunda na sociedade, fruto de mais um momento de transição no modo de ser e de estar na vida individual e colectiva que envolve todos os sectores da vida governativa com um novo conjunto de leis que correspondem ao que se espera de um Estado democrático. A transformação rumo à democracia teve início em 1975 com a independência, quando o Moçambicano adquire um estatuto de cidadania como membro de um país livre. Entretanto, esta transformação não foi abrangente do ponto de vista da democracia pluripartidária. Com a Constituição de 1990, foram dados passos importantes para se pôr o país a mover-se rumo à democracia liberal e a fazer imperar a Constituição como Lei Mãe, que estão reflectidos no quadro legal do país. Entretanto, a democracia ainda não se consolidou nas práticas de governação democrática e na aplicação do ordenamento jurídico como transparece no conjunto de opiniões e argumentos expressos pela população e, especificamente, por personalidades e grupos sociais representando quadros do Executivo, Legislativo e Judiciário; e membros do partido no poder, da oposição e de cidadãos representando o partido no Governo, e da oposição; e de cidadãos representando a sociedade civil organizada congregada em confissões religiosas, em sindicatos, em instituições académicas, em fóruns de interesse e em organizações não governamentais.

- Governantes e governados devem agir segundo as normas e os processos definidos pelo ordenamento jurídico;
- Divisão de poderes;
- Pluralismo político;
- Eleições periódicas justas, livres e transparentes para a escolha, pelo voto, dos mandatários do povo para a tarefa de governação e que possam conduzir à alternância do poder, segundo a opção do eleitorado
- Descentralização do poder (na vertente da devolução de poderes) tanto quanto possível, de forma a permitir a participação do Povo na administração e na gestão de um modo particular do município;
- Existência de uma Sociedade Civil forte e actuante, entendida como um conjunto de cidadãos que são elementos da população, de organizações, de instituições e líderes das comunidades locais, organizadas em grupo ou individualmente, conscientes da plenitude da

sua cidadania, da sua força participativa e influente na economia nacional e na criação de condições necessárias para a satisfação dos direitos individuais ou colectivos;

- Direito à informação. A plenitude da democracia exige acessibilidade a uma informação objectiva, verdadeira, total e pronta relativa a todos os aspectos da vida em sociedade, capacitando o cidadão à auto-governação económica, política e social de modo particular junto ao Poder Local;
- Reconhecimento, respeito e defesa da diversidade racial, étnica, religiosa, cultural e linguística que compõem o mosaico nacional, permitindo a participação de todos no processo governativo de toda a nação;

Uma questão recorrente levantada pelo cidadão é a importância conferida à Paz, que está patente nos discursos de todos ao comentar, argumentar e questionar sobre a democracia em Moçambique e sobre o exercício de avaliar como Moçambique faz e vive a democracia, e que não fazia parte de forma explícita dos questionários do MARP. Trata-se, na nossa leitura, de um reflexo de quase 30 anos de guerra (1964-1992) que deixou marcas profundas no tecido social moçambicano como um todo, e nas mentes e corações de cada cidadão. Fica claro que a Paz é um bem que o cidadão quer ver valorizado e consolidado no sistema democrático, seja no espírito e na letra das leis, seja nas práticas e acções da governação. Neste contexto, fica claro, também, que o cidadão vê como necessário e urgente que se discutam mecanismos claros de resolução de conflitos para se atingir a democracia plena no país. O cidadão argumenta que em 1992 acabou a guerra mas que Moçambique ainda não está num estado de paz, há exclusão e há assimetrias regionais que perigam a essência da democracia. O cidadão argumenta sobre a necessidade da justiça económica e social equitativa que deve ser vivida e interiorizada como componente da democracia e, por ser assim, deve fazer parte do programa de governação do país e estar presente na prática governativa como sua componente.

As reflexões apresentadas neste documento, elaborado em cumprimento dos procedimentos de auto-avaliação do país para o Mecanismos Africano de Revisão de Pares, encontram-se compartimentadas em nove capítulos correspondentes aos nove objectivos definidos no inquérito-base do MARP.

3.1 Objectivo 1: Prevenção e redução de conflitos intra- e inter-Estados

QUESTÃO 1: Quais são os recentes ou actuais conflitos no seu país e as origens dos mesmos?

QUESTÃO 2: Que mecanismos existem para a prevenção, redução e gestão de conflitos no seu país ou região e quão são eficazes?

QUESTÃO 3: Até que ponto é que as organizações regionais e sub-regionais têm sido envolvidas na resolução de conflitos intra- e inter-Estados que afectam o seu país?

Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1

- Delinear os factores que causam ou são possíveis fontes de conflitos que possam afectar a paz, estabilidade e segurança no vosso país (fontes internas de conflitos), incluindo entre outros:
 - Tráfego de drogas,
 - Crime organizado,
 - Desigualdade económica e de distribuição de riqueza,
 - Comércio ilícito de armas,
 - Diversidades étnicas, religiosas e outras,
 - Refugiados e pessoas internamente deslocadas;
- Indicar as causas principais de conflito entre o vosso país e países vizinhos.

Questão 2

- Facultar prova dos esforços feitos pelo país em termos de disposições legais, instituições e atribuição de recursos para tratar, entre outras, as diferenças regionais, étnicas, religiosas e de desigualdade económica;
- Descrever os esforços do país na promoção de relações pacíficas com os seus vizinhos, incluindo entre outras o controlo das suas fronteiras e a resolução de outras disputas fronteiriças;
- Facultar prova de um sistema de aviso antecipado e outros mecanismos de intervenção respeitantes a conflitos intra- e inter-estados;
- Avaliar a eficácia dos mecanismos e medidas existentes para sustentar o progresso na gestão de situações de conflito e pós-conflito (vigilância, avaliações e continuidade).

Questão 3

- Mencionar as instituições regionais e sub-regionais activas em resolução de conflito no vosso país e exemplos de conflitos em que elas intervieram ou resolveram;
- Avaliar a eficácia dessas organizações e autoridades na prevenção e gestão de conflitos, manutenção da paz, segurança e estabilidade;
- Descrever os desafios encontrados por essas organizações na resolução

3.1.1 Antecedentes do processo de paz em Moçambique

O processo de edificação da paz em Moçambique continua a ser uma referência obrigatória nas abordagens sobre a resolução pacífica de conflitos intra e inter-estados. Todavia, esta experiência não pode ser extrapolada e aplicada noutras realidades de forma linear, porque os conflitos nunca são iguais. Eles são diferentes quanto às causas, partes e dinâmica, pois são fenómenos sociais e, como tal, têm de ser estudados atendendo às suas especificidades.

A construção da paz é um processo longo e complexo. A paz em Moçambique resultou de um processo de reconciliação nacional, que contou com a participação activa da maioria de moçambicanos.

A dinâmica do processo de negociações para a pacificação permitiu, apesar das inúmeras conturbações e contratempos, a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), em 1992, em Roma, entre o Governo de Moçambique e a RENAMO. As negociações, mediadas por uma equipa de individualidades sob a égide da comunidade de Santo Egídio, levaram cerca de dois anos (1990 – 1992). Durante este período foi possível criar espaços para a transformação de padrões de relacionamento entre os negociadores do Governo e da RENAMO. A vontade política das partes, assim como o desejo popular em terminar o conflito, mais tarde consubstanciado na atitude e comportamento reconciliatório entre os cidadãos, foi determinante para o sucesso de todo o processo.

O envolvimento das Nações Unidas verificou-se na parte final das negociações e ficou consagrado no Acordo Geral de Paz. Os membros da ONUMZ fizeram parte da comissão de supervisão e de controlo, que era a entidade máxima para monitorar e financiar a implementação do acordo. A ONUMOZ tinha a missão principal de monitorar e verificar a implementação do cessar-fogo e supervisionar a realização das primeiras eleições gerais multi-partidárias. O processo de recolha de armas foi um dos legados que a ONUMOZ deixou aos moçambicanos, cuja tarefa tem vindo a ser executada pelo Governo de Moçambique e da África do Sul no contexto de acordos bilaterais.

Em termos gerais, constata-se que o sucesso do AGP se deveu, em grande medida, a uma série de factores internos e externos, entre os quais se destacam os seguintes:

3.1.1.1 Factores internos:

Vontade política das partes;

Clara identificação das partes (Governo e RENAMO);

Forte dependência externa em termos de Orçamento do Estado¹⁷

A natureza e o tipo de causas, partes, contexto;

Formas de conclusão do conflito (negociações, mediação atípica: *multi-track diplomacy*);

“Ausência¹⁸” de recursos importantes e estratégicos, como petróleo, ouro, diamantes, para financiar a guerra;

Enorme dependência externa do país;

Fadiga da guerra por parte dos moçambicanos¹⁹;

Enorme vontade e interesse popular pela paz; e

Consciência do interesse nacional.

¹⁷ Esta dependência prevalece em que mais de 50% do Orçamento Geral do Estado é suportado por parceiros da cooperação internacional.

¹⁸ Estamos a falar de recursos em estado de exploração e não a sua ocorrência no território nacional.

¹⁹ Moçambique viveu 26 anos de guerra, incluindo a luta armada pela independência nacional.

3.1.1.2 Factores externos:

Fim da guerra-fria e do regime do Apartheid na RAS;

Desmobilização e encaminhamento dos ex-combatentes para as suas zonas de origem ou de preferência com alguns recursos financeiros e oportunidades de formação profissional para a sua reinserção social;

Destruição de material de guerra do Governo e RENAMO;

Forte pressão interna e externa exercida sobre os beligerantes;

Convergência de opinião entre as grandes potências sobre a resolução pacífica de conflitos regionais²⁰; e

Intervenção coordenada da comunidade internacional através da ONUMOZ.

A combinação destes factores permitiu criar bases sólidas para o sucesso do processo de pacificação e de democratização de Moçambique.

3.1.1.3 Estágio actual da paz, segurança e estabilidade

Aos entrevistados foi posta a questão se, em Moçambique, havia factores que pudessem conduzir ao retorno a uma nova guerra. A maioria disse, claramente, que não havia condições objectivas para uma nova guerra civil no país porquanto, por um lado, a actual conjuntura nacional e regional se caracteriza por uma atmosfera de paz, de estabilidade e de democracia, e, por outro, a democracia está a permitir a participação da população nos processos de tomada de decisão a vários níveis de governação política. Um dos entrevistados manifestou esta posição nos seguintes termos:

Na fase actual em que o país se encontra não vejo focos de conflito que possam conduzir o país a uma nova guerra. A paz veio para ficar. A sociedade e o próprio Governo têm mostrado que não há espaço para mais uma guerra. As populações ainda sentem na carne aquilo que são os efeitos da guerra. Muita gente perdeu entes queridos e muitos bens. Portanto, ninguém está interessado na guerra. Mesmo aqueles que falam de prováveis guerras não estão interessados. Isso seria o mesmo que autodestruição. A guerra não teria pernas para andar. Os países à nossa volta também não estão interessados numa guerra porque também já viram que a guerra só atrasa. Ainda que exista uma capacidade de guerra esta é mínima e não sobreviveria por muito tempo.

Outros foram mais cautelosos na abordagem deste assunto, tendo apelado para que não se descurem alguns aspectos inerentes à governação que, no futuro, podem influenciar negativamente o clima actual de paz, de estabilidade e de segurança do Estado e dos cidadãos. Na sua óptica, factores como a exclusão social, o desemprego e o modelo de desenvolvimento são verdadeiras fontes de conflitos sociais, institucionais e políticos.

3.1.1.4 O papel da cultura de paz

A cultura de paz é contrária à cultura da violência, que é sustentada pela intolerância e falta de respeito pela diferença. A cultura de paz pressupõe, entre outros aspectos:

- A eliminação da desconfiança por via do diálogo permanente;
- A promoção da tolerância e do respeito mútuo; e
- A adopção de políticas de inclusão e de eliminação da exclusão.

Com efeito, a cultura de paz é um dos instrumentos indispensáveis para o aprofundamento da democracia e da estabilidade política e social. Os quinze anos de paz em Moçambique mostraram que os moçambicanos apostaram na tolerância e na reconciliação nacional.

²⁰ O primeiro sinal foi dado com os Acordos de Nova Iorque de 1989 sobre a retirada das tropas cubanas de Angola e sul-africanas no sul deste país que culminou com a proclamação da independência da Namíbia nos finais da década de 1980.

Privilegia-se o diálogo na busca de soluções para a diferença e divergência de opinião e tensões políticas.

O Acordo Geral de Paz marcou a passagem do conflito armado violento para o *confronto de ideias*, caracterizado pelo amplo debate sobre os diferentes pensamentos e percepções em torno dos interesses nacionais e sobre o desenvolvimento do país. Os conflitos de interesses e de diferença de opinião são frequentes e salutares para a promoção do desenvolvimento, reflectem o nível de tolerância, o exercício da cidadania através da liberdade de pensamento e de expressão.

3.1.1.5 O diálogo como estratégia

O diálogo, na sociedade moçambicana, tem estado a contribuir bastante para a prevenção, gestão e resolução de conflitos de diferentes tipos. Com efeito, o debate abriu oportunidades para a troca de impressões e o exercício da liberdade de expressão criou espaço para a crítica e autocrítica. Por conseguinte, o diálogo tem estado a contribuir significativamente para a consolidação da paz e da democracia no país.

Em relação à relevância do diálogo, um entrevistado descreveu o cenário político nacional nos seguintes termos: “Temos dois grandes partidos com expressão na sociedade moçambicana. Quando há necessidade eles alcançam consensos. O exemplo mais recente foi o consenso alcançado na Assembleia da República sobre o adiamento de eleições das Assembleias Provinciais”.

Porém, é importante frisar que a prática do diálogo não parece estar já enraizada no quadro do relacionamento entre os diversos actores dos processos político, económico e social. Esta constatação decorre do facto de um número significativo de entrevistados e inquiridos ter mencionado a falta de diálogo político como um dos factores que poderá perigar a paz em Moçambique.

3.1.2. Potenciais ameaças à paz e à democracia

Apesar do actual clima democrático prevalecente no país, alguns críticos moçambicanos acreditam que existem situações de ordem política e socioeconómica que podem minar a paz, a estabilidade e a segurança em Moçambique, porquanto a democracia não é ainda efectiva para eliminar todas situações de conflito que podem degenerar na escalada do conflito. Trata-se de algumas causas internas de guerra civil que ainda não foram totalmente removidas e de factores inerentes aos processos democráticos e de desenvolvimento político, económico e social.

3.1.2.1 Violência política e processos eleitorais

O clima de paz que se vive em Moçambique tem sido manchado por alguma tensão política, sobretudo em períodos eleitorais, caracterizada, *inter alia*, pelo endurecimento do tom e dos conteúdos dos discursos dos políticos, criando inquietação no seio das populações. O ponto mais crítico deste clima de tensão aconteceu em 2000, quando manifestações de repúdio contra os resultados eleitorais resultaram na morte de muitos cidadãos inocentes nos distritos de Montepuez e Mocímboa da Praia, ambos na província de Cabo Delgado.

Tabela 3.4: Eleições como factor de ameaça à paz, estabilidade e segurança

As eleições são uma ameaça à paz, à estabilidade e à segurança	Percentagem
Durante a campanha eleitoral	35,4
Durante a votação	11,3
Durante o apuramento dos resultados	15,0
Depois dos resultados serem anunciados	13,1
Nunca	25,2
Total	100,0

A Tabela mostra que 74,8% dos agregados familiares inquiridos reconheceram que os processos eleitorais criam um clima passível de constituir uma ameaça à paz, à estabilidade e à segurança em Moçambique, contra 25,2% que consideram que em nenhum momento as eleições têm constituído factor de ameaça.

3.1.2.2 Exclusão económica e social

Em Moçambique há um grande número da força activa desempregada, superior a 17%, sem quaisquer outros rendimentos. Pelo que esta enorme massa populacional se sente excluída socialmente, daí o grande empenho do Governo e da sociedade civil no combate à pobreza absoluta, até porque a assistência pública ainda não é significativa devido a fragilidade orçamental.

Um número considerável de entrevistados admitiu que, embora em termos políticos não haja factores sérios de conflito, no entanto, económica e socialmente existem ameaças perigosas como, por exemplo, o fosso cada vez maior entre os ricos e os pobres.

Na óptica destes, nos últimos anos assistiu-se ao crescimento da elite política dirigente na gestão da coisa pública, transformando-se em elite económica do país com fortes ligações com a classe empresarial nacional.

Tabela 3.5: Causas de conflitos políticos

Considera que os conflitos políticos são devido à	Percentagem
Pobreza absoluta	58,0
Exclusão social	42,0
Total	100,0

Dos inquiridos que se pronunciaram sobre a pobreza absoluta e a exclusão social como principais causas de conflitos, 58,0% foi de opinião que os conflitos políticos são causados pela pobreza absoluta, enquanto que 42,0% considera que são devidos à exclusão social.

As individualidades entrevistadas recomendam que a exclusão social não seja tomada de ânimo leve, sob pena de se tornar num grande problema. Neste contexto, sublinharam que a falta de diálogo, assim como a pressão económica e social sobre as populações poderão criar condições para tensões políticas e convulsões sociais em Moçambique.

Acesso à água

A tendência de privatizar os serviços públicos está gradualmente a atingir o sector de distribuição da água, que é fonte primária da vida, assim como tem sido uma das causas primárias de conflitos intra e inter-Estados.

Tabela 3.6: Causas dos conflitos mais frequentes

Os conflitos mais frequentes são devido ao:	Percentagem
Acesso à água	82,1
Acesso à madeira	8,9
Acesso aos recursos minerais	5,1
Acesso a outros recursos	3,9
Total	100,0

Para a esmagadora maioria dos inquiridos (82,1%), os conflitos relacionados com o acesso à água são os mais frequentes comparativamente aos relacionados com outros recursos. Esta constatação revela que a questão do acesso à água é ainda crítica, principalmente nas zonas rurais.

O modelo de desenvolvimento

O modelo de desenvolvimento em curso em Moçambique, alicerçado na livre iniciativa individual segundo os princípios de economia liberal e, devido a uma elevada taxa de analfabetos, superior a 45%, tudo isto contribui para a existência de um grande número de população vulnerável. De acordo com os entrevistados, este modelo de desenvolvimento socioeconómico “dá azo a um grande fosso entre ricos e pobres que pode gerar graves conflitos”. Também, a sociedade de consumo em que se vive cria graves frustrações, principalmente, no grupo social que se sente excluído da actividade económica. Este cenário contribui para a criação de sentimentos de frustração entre as pessoas, principalmente, aquelas que se consideram excluídas. Este tipo de situações pode levar a convulsões sociais a médio prazo. A população já faz justiça com as suas próprias mãos, porque não acredita na autoridade das instituições do Estado.

Homens armados

Na opinião de alguns entrevistados, há razões de sobra para se aferir que em Moçambique existem muitos conflitos em estado latente, quer de natureza socioeconómica quer de natureza política. De entre os vários factores mais salientes, aponta-se a existência de homens armados²¹ da RENAMO localizados em Maríngue e em Cheringoma, na província de Sofala. Os entrevistados realçam que a persistente manutenção de homens armados pelo partido RENAMO, embora devidamente localizados constitui um factor de ameaça. Estes homens representam uma grande preocupação para a população local e para os potenciais investidores da zona geográfica onde se encontram estacionados, sobretudo em momentos eleitorais. Tem sido reportado com muita frequência o sentimento de medo e de risco no seio das populações locais.

O Acordo Geral de Paz (AGP) não acomoda a prevalência de grupos armados e não deve ser usado para perpetuar estes fenómenos, quando já existe uma Constituição da República que

²¹ Estes homens encontram-se estacionados na província central de Sofala, nomeadamente nos distritos de Maríngue e de Cheringoma, regiões onde a RENAMO tinha as suas bases militares. Desde a assinatura do AGP, tem havido diferentes interpretações e justificações por parte do Governo e da RENAMO.

não contempla tal situação. A percepção popular é de que este problema pode vir a degenerar em conflito no futuro pelo que urge uma solução negociada para a eliminação de homens armados ao serviço de uma força político-partidária.

Desemprego

O desemprego é um fenómeno estrutural cujo impacto na sociedade moçambicana se reflecte na atitude e no comportamento dos cidadãos, bem como na busca da sobrevivência individual e familiar.

O elevado número de desempregados, superior a 17% da força activa, tem como causa principal, a paralisação de muitas unidades industriais e comerciais, bem como da nova estruturação económica de empresas existentes e cada vez maior número de pessoas qualificadas, operários e académicos, que não encontram colocação.

Assim, os índices actuais de desemprego resultam da aplicação de políticas macroeconómicas de cariz neo-liberal. O efeito social é constrangedor, pois continuam a deixar muitas famílias sem o mínimo de subsistência, sobretudo nas zonas urbanas. Este facto, não só contribui para polarizar a sociedade, como também alimenta potenciais fontes de conflitos de natureza política, económica e social como, por exemplo, a criminalidade.

Tabela 3.7: Factores perturbadores da paz, da estabilidade e da segurança

O que mais perturba a paz, a estabilidade e a segurança em Moçambique?	Percentagem
Custo de vida alto	4,6
Criminalidade	17,0
Desemprego	52,5
Contradições partidárias	25,9
Total	100,0

Na óptica de pouco mais de metade dos inquiridos, na ordem dos 52,5%, o que mais perturba a paz, a estabilidade e a segurança, em Moçambique é o desemprego.

Desequilíbrios regionais

Alguns funcionários do Governo reconheceram que a prevalência de assimetrias regionais constitui parte das causas de conflitos em Moçambique. Neste contexto, argumentam que “herdámos uma situação de assimetrias no país, o colono deixou-nos numa situação de desigualdade entre determinadas regiões do nosso país, mas nós estamos a constatar que o Governo está a fazer um esforço enorme para corrigir essas assimetrias”. Mas apesar desse esforço, segundo alguns membros do governo, continua a verificar-se desequilíbrios em termos de investimentos, de infra-estruturas de desenvolvimento económico e social, e na criação de grandes projectos para o desenvolvimento regional.

Outros factores apontados pelo cidadão como podendo perigar a paz, a estabilidade e a segurança são os seguintes:

Aumento do sentimento de identidade regional, em termos de norte, centro e sul, tendo em conta que a unidade nacional ainda é incipiente;

Controlo²² do poder central pelo Sul sobre as regiões do Norte e Centro;
 Sentimento de exclusão particularmente na governação;
 Pobreza que afecta a maioria da população moçambicana;
 Tendência de usurpação da terra²³. As terras ricas já têm “dono” e os pobres não têm terra;
 Aumento do nível de criminalidade nas zonas urbanas; e
 Desigualdade de oportunidades (exclusão económica). Os ricos estão cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

3.1.2.3. Conflitos políticos no contexto democrático

Dos entrevistados procurou-se saber o seu sentimento sobre a existência ou não de conflitos de motivação meramente política no cenário político nacional, assim como as suas causas e a forma de os ultrapassar. Segundo adiantaram os inquiridos, o que tem surgido com alguma frequência são tensões políticas, sobretudo durante os processos eleitorais, resultantes da disputa pelo poder toleráveis no quadro democrático e de situações de conflitos de interesses.

Os conflitos de motivação meramente política são escassos. Todavia, o que tem sido visível em Moçambique são conflitos de interesses associados ou relacionados com interesses sociais e/ou económicos. Com efeito, alguns entrevistados afirmaram que as tensões políticas, às vezes acompanhadas de violência política, resultam “da ganância pelo poder e da ignorância das regras elementares da democracia”, por um lado e devido ao inusitado apego ao poder, por outro lado.

Tabela 3.8: Causas dos conflitos políticos em Moçambique

Considera que os conflitos políticos são devido à	Percentagem
Luta pelo poder	64,4
Falta de diálogo político	10,3
Pobreza absoluta	12,1
Exclusão social	0,8
Não existem	12,4
Total	100,0

A Tabela ilustra que 64,4% dos inquiridos apontaram a luta pelo poder como a causa de conflitos políticos.

Em Moçambique nota-se, de certa forma, que a luta pelo poder está associada à luta pelo acesso ao poder económico, o que a torna apetecível para aqueles que pretendem alcançar um estatuto social mais privilegiado. Este cenário explica, em parte, a proliferação de partidos políticos, cujo conteúdo programático, estatuto social, entre outros, é desconhecido pela maioria da população.

Um entrevistado sintetizou o sentimento geral sobre este assunto nos seguintes termos:

²² Segundo os entrevistados, estes factores têm sido sistematicamente subestimados nas análises, mas constituem uma potencial fonte de conflito. A promoção e desenvolvimento de mega-projectos em algumas regiões em detrimento de outras, assim como a descoberta de recursos naturais estratégicos como o petróleo, são apontados como estímulo para a eclosão de conflitos violentos no futuro.

²³ Este é considerado como um dos problemas adormecidos que a qualquer momento pode constituir um factor de conflito interno.

“Não existe conflito político entanto que tal, mas sim troca de impressões no seio dos dirigentes políticos, entre os que estão no poder e os que estão na oposição. Estes conflitos estão virados para a conquista do espaço para realizar suas actividades políticas. No geral, o que existem são trocas de palavras, diferenças de opiniões e não um conflito no verdadeiro sentido”.

Neste contexto, é importante realçar que, desde a proclamação da democracia multi-partidária nos anos de 1990, não tem havido casos de violência política sistemática em Moçambique. Os conflitos mais salientes acontecem ao nível do debate político e cívico em torno de assuntos de interesse nacional. Este debate ocorre dentro das instituições democráticas, tais como o Parlamento, assim como ao nível do cidadão no exercício da sua cidadania. Estes conflitos raramente chegam a atingir níveis de violência política.

Na opinião de alguns funcionários do Governo, o descontentamento dos antigos combatentes é o reflexo de um “problema mal resolvido”. Os antigos combatentes alegam que “os frutos da independência ainda não se fizeram sentir para todos, mas apenas para alguns”. Eles sublinham ainda que quem está a gozar os frutos da independência são aqueles indivíduos que não sofreram ou que não lutaram pela emancipação de Moçambique. Este sentimento é cada vez mais generalizado e exteriorizado nas comunidades onde se encontram a viver.

3.1.2.4 Crime organizado e negócios ilícitos vs paz, estabilidade e segurança

3.1.2.4.1 Crime organizado

O ambiente de paz prevalecente em Moçambique enfraqueceu a vigilância policial facilitando a prática de uma série de actividades, incluindo aquelas que são proibidas por lei. É neste contexto que o crime organizado ocorre. Trata-se de um fenómeno que ganhou campo, em parte, devido às fragilidades existentes no seio das instituições de administração da justiça parte das quais afectadas de corrupção o que encoraja, facilita e protege as associações de malfeitores²⁴.

Os entrevistados admitiram que “existe uma competição” entre o Estado e as organizações criminosas, da qual muitas vezes as instituições estatais saem a perder. Consequentemente, a segurança do cidadão é posta em causa, a violência física e psicológica tomam conta do cidadão. As armas são, muitas vezes, usadas para a realização de assaltos contra pessoas indefesas. Os assaltantes não procuram poder político, mas sim bens materiais e recursos financeiros.

De facto, as práticas criminosas continuam a ser uma das preocupações principais da população moçambicana, sobretudo das zonas urbanas. Os assaltos contra o cidadão comum e as instituições bancárias, particularmente em Maputo e arredores, com o recurso a armas de fogo continuam a subir, embora com intervalos de alguma redução de intensidade.

“A criminalidade está a aumentar. As pessoas são mortas só pelo facto de possuírem algum bem. As pessoas são vítimas por serem criadoras de gado. Um criador de gado não dorme, aqui na Manhica”.

O recrudescimento deste tipo de crime é, em parte, o reflexo da actual conjuntura socioeconómica do país, caracterizada entre outros aspectos pela existência de um índice de desemprego bastante elevado e alto custo de vida.

Em Moçambique, o crime organizado pode ser definido em termos de qualidade e de eficácia de acção. Com efeito, nos últimos tempos, constata-se alguma sofisticação nas operações e organização criminais, o que tem garantido a eficácia das acções dos criminosos. Perante este cenário, um funcionário do Estado sublinha que “temos que concordar que há crime organizado no nosso país. A venda de droga e o negócio de armas de fogo andam juntos”.

As autoridades têm ainda uma enorme tarefa pela frente, pois o aumento do índice da criminalidade reduz a crença das pessoas nas autoridades reduzindo, consequentemente, a

²⁴ Por exemplo, o prisioneiro Aníbal dos Santos (Anibalzinho) implicado na morte do jornalista Carlos Cardos, escapuliu-se mais de duas vezes da cadeia de máxima segurança, embora tenha sido recolhido mais tarde.

sua legitimidade. Quando tal acontece, as pessoas procuram meios alternativos para se defenderem, incluindo fazer justiça pelas suas próprias mãos. Dada a fragilidade das instituições de Administração da Justiça, têm surgido linchamentos, nas zonas urbanas e peri-urbanas, que são uma clara indicação da indignação popular em relação ao Estado, como provedor principal da segurança e da justiça para os cidadãos.

3.1.2.4.2. Negócios ilícitos como factores que contribuem para o crime e a violência

O negócio de drogas

A percepção popular é que o país não é grande consumidor de drogas; “somos apenas corredor de droga para outros países”. No país circula muita droga que foge do controlo das autoridades policíacas, o que faz supor que os traficantes ganharam alguma estabilidade operacional e sustentabilidade económica para conduzirem as suas operações em solo pátrio.

Na opinião de um membro da sociedade civil, a droga compromete não só a paz social, mas também o futuro da Nação, porque acaba levando muitos jovens para a delinquência.

Estes problemas ocorrem com maior incidência no meio urbano onde as pessoas, em particular a juventude, estão expostas a alguns efeitos nefastos da globalização. Contrariamente a este cenário, no meio rural, o fenómeno do crime organizado não atingiu ainda níveis assustadores. Primeiro, porque se trata de um meio onde a vigilância é mais cerrada, em que quase todas as pessoas se conhecem e “até sabem quem fuma *suruma*”. Depois, a obediência às normas tradicionais e costumeiras funcionam como agente regulador de conduta dos cidadãos e de resolução de conflitos locais.

Assim, reina uma grande preocupação no seio da sociedade sobre o futuro da juventude tendo em linha de conta que a droga é maléfica, já que atrai e influencia o comportamento da juventude que é o garante do desenvolvimento do país.

Tabela 3,9: Venda de droga como causa de conflito

Acha que a venda de drogas é uma causa de conflito em Moçambique?	Percentagem
Sim	33,9
Não	39,3
Não sabe	26,8
Total	100,0

Do universo dos inquiridos, 33,9% considera que a venda de drogas é uma causa de conflito em Moçambique. Apesar de não representar a maioria, os inquiridos que defenderam esta posição representam um número significativo.

Com a entrada descontrolada de cidadãos estrangeiros no país assiste-se, nos últimos tempos, ao aparecimento de redes internacionais de traficantes geridas por esses cidadãos. Essas redes recrutam pessoas inocentes que, perante propostas de contrapartidas, não resistem e envolvem-se com os criminosos. Trata-se principalmente de mulheres²⁵ que, com fortes indícios de carências e desprovidas de esclarecimentos sobre os reais perigos que correm, são usadas como transportadoras de drogas.

²⁵ Algumas mulheres caíram na malha desta rede que foram interceptadas nos principais aeroportos do país, nomeadamente Maputo e Beira.

O negócio de armas de fogo

O tráfico de armas ligeiras e de pequeno porte encontra as suas justificações na história recente da região caracterizada por conflitos violentos. Esta não é, no entanto, a única razão, pois a proliferação de armas de fogo, em particular, em Moçambique resulta do facto de ser um negócio de fácil realização. Segundo um entrevistado, “as armas podem ser facilmente adquiridas nos mercados da região. O negócio de armas começa no Ministério do Interior. Os seus agentes vendem e alugam armas aos criminosos para prática do crime”.

Um dos entrevistados desabafou nos seguintes termos:

Se não houvesse uso de drogas e a venda das armas de fogo não teríamos os problemas que temos. Veja que na cidade de Maputo, o que se usa mais são armas de fogo para arrancar carros. Se não houvesse armas de fogo, ninguém conseguiria arrancar um carro com uma bengala, por exemplo, ou outra coisa qualquer, isso é um facto, porque as pessoas iriam fazer frente porque até há pessoas treinadas. Mas com armas você é logo dominado. Ninguém consegue fazer frente a uma arma de fogo. Estes são pequenos exemplos.

3.1.2.4.3 Imigrantes ilegais como factor de ameaça à paz

Há percepção de que existem no país muitos imigrantes ilegais, particularmente em Nampula, onde se encontra o centro de acolhimento dos refugiados e por essa razão um número considerável de estrangeiros que entram com o apoio de moçambicanos, sobretudo aqueles que se encontram no aparelho do Estado que numa relação de troca de favores, com sinais de corrupção, facilitam o acesso a serviços e a documentação importante para a sua vida em Moçambique.

Com os documentos obtidos por vias ilegais, eles conseguem em período recorde fazer negócios e ocupar o espaço que é reservado aos nacionais, e conseguem acumular riqueza duvidosa. Muitas vezes, questiona-se o tipo de negócios em que eles estão envolvidos, bem como a sua legalidade. Por seu turno, aventa-se a possibilidade de estarem a desenvolver actividades duvidosas que facilmente podem ser vistas através da ostentação externa da riqueza adquirida em muito pouco tempo. A velocidade da sua prosperidade é que levanta suspeitas no seio dos cidadãos. Acredita-se que eles cometem muitos crimes e desrespeitam os cidadãos porque têm dinheiro para poder pagar às autoridades. Por outro lado, eles estão a comprar espaço urbano. Por exemplo, em Nampula eles representam a nova elite dominante na área do negócio, particularmente, no comércio.

Quando arrendam casas, como forma de reduzir custos, chegam a partilhar o mesmo espaço físico 8 a 10 pessoas, numa casa do tipo 2 ou 3, havendo, como seria de esperar, conflitos com os legítimos proprietários que se queixam dos danos provocados pela superlotação.

Para salvaguarda dos interesses nacionais e garantia da segurança nacional, o Estado deve impor-se perante ilegalidades, rejeitando estrangeiros indesejáveis. Para isso, deve tomar medidas adequadas sobre aqueles que se envolvem em actividades criminosas.

3.1.3 As relações internacionais na região e a paz em Moçambique: algumas reflexões

A amizade entre as lideranças no seio da SADC constitui um factor positivo, que é reforçado com a tendência para o aumento da cultura de paz no seio dos povos da região. Um membro da sociedade civil que acredita que “a abertura de fronteiras através de eliminação de vistos de entrada com maior parte dos países da região, Moçambique cimentou as suas relações bilaterais, o que funciona como mecanismo de prevenção de conflitos”. Todavia, questões como a delimitação de fronteiras, os tipos de parceria que se estabelecem, a formas de repatriamento de cidadãos estrangeiros ilegais, etc., podem constituir ameaça à paz e à estabilidade de Moçambique e da região em geral.

A delimitação das fronteiras

Moçambique partilha fronteira com seis países da SADC, tendo cerca 2.685 Km de fronteira terrestre, 1.203 Km fluvial e 322 Km de fronteira lacustre. A costa marítima tem de cerca de 2.700 km de extensão. Para lidar com esta matéria o Governo criou o Instituto Nacional do Mar e Fronteiras (IMAF²⁶), em 2001. A gestão das fronteiras é feita por comissões conjuntas dos países interessados constituídas por elementos especializados na matéria que garantem a monitoria e a aplicação dos acordos, bem como a solução de eventuais problemas entre Moçambique e os países vizinhos.

Acredita-se que a situação actual da delimitação das fronteiras nacionais não é propensa a conflitos, mas, apesar disso, há necessidade de se prestar uma atenção permanente a todos os aspectos relacionados com a guarnição das mesmas. Até porque a eventual descoberta de petróleos ou outros recursos minerais junto à zonas fronteiriças pode dar azo a conflitos inter-Estados. Assim, as gerações futuras devem manter e respeitar o clima de paz e de amizade que se vive na África Austral (SADC).

O sentimento geral dos entrevistados nesta matéria é a esperança que as futuras gerações venham a salvaguardar os actuais esforços e planos de desenvolvimento do país, no sentido de manterem bons níveis de cooperação bilateral e multilateral na região da SADC.

Não obstante as declarações de optimismo, importa salientar que alguns entrevistados disseram que ainda existem alguns problemas na delimitação da fronteira com alguns países, sobretudo com os seguintes:

- Moçambique-Tanzânia;
- Moçambique-Malawi;
- Moçambique-Zimbabwe; e
- Moçambique-Swazilândia.

Segundo um funcionário do Estado, algumas situações fronteiriças, ainda, carecem de delimitação definitiva, o que será alcançado no âmbito das negociações que tem havido.

Relacionamento entre populações fronteiriças

A movimentação de pessoas é um dos factores que as autoridades competentes devem ter em conta na gestão das fronteiras, assim como os marcos geodésicos para melhor definição das fronteiras. Neste contexto, a percepção geral dos entrevistados é de que o relacionamento entre a população das zonas fronteiriças entre Moçambique e os países vizinhos é bom.

Assiste-se a um movimento de pessoas que entram e saem de um território para outro para satisfazerem os seus interesses socioeconómicos sem dificuldades. Ademais, as populações fronteiriças partilham muitos aspectos da vida cultural e social e, em alguns casos, estão ligadas por graus de parentesco gerado por laços de matrimónio.

²⁶ Existe, igualmente, a Comissão Interministerial de Fronteiras, dirigida pela Primeira Ministra, que tem a competência de discutir e analisar os assuntos inerentes as fronteiras.

Tabela 3.10: Conflitos populacionais transfronteiriços

Tem havido conflitos com a população do outro lado da fronteira?	Porcentagem
Sempre	2,4
Muitas vezes	2,4
Algumas vezes	13,1
Raras vezes	12,5
Nunca	69,6
Total	100,0

A maioria dos agregados familiares, na ordem dos 69,6%, afirmou que “nunca” assistiu a conflitos entre a população moçambicana e a dos países vizinhos, contra apenas 2,4% daqueles que admitiram que tem havido “sempre e muitas vezes” conflitos envolvendo a população fronteiriça, principalmente, por causa de zonas agrícolas e de pastoreio. Este sentimento mostra que as populações têm procurado uma convivência pacífica.

Repatriamentos compulsivos e violentos

Em relação a esta matéria, sobejamente conhecida, os entrevistados mostraram-se bastantes preocupados por se tratar de actos sistemáticos e contínuos, quando Moçambique se pauta pela hospitalidade, como ilustram as passagens seguintes:

“O repatriamento dos moçambicanos na África do Sul é feito às vezes de forma muito violenta, o que atenta contra a dignidade e os direitos humanos”.

“Nós, os moçambicanos, somos pacíficos, somos hospitaleiros, acolhemos os nossos irmãos do Zimbabwe, da África do Sul, da Nigéria, do Congo e outros que em Moçambique fazem os seus negócios normalmente.”

Água e energia eléctrica

Os feitos das alterações climáticas na África Austral têm vindo a fazer sentir-se de forma acentuada nos últimos 10 anos. A ocorrência de cheias e de secas tem-se verificado anualmente na região.

Em resposta a esta realidade, os países a montante, por vezes, unilateralmente, adoptam medidas (por exemplo, construção de albufeiras para a retenção de água para fazer face às suas situações de secas, abertura de comportas das barragens em situações de chuvas intensas e prolongadas, etc.) prejudiciais aos países a jusante. Estas práticas, quando não devidamente concertadas entre Estados, são susceptíveis de degenerar em conflitos bastante graves.

No que respeita à energia eléctrica, o espectro de escassez que já é visível na região²⁷ sugere a necessidade urgente de uma reflexão aprofundada ao nível da SADC, por forma a evitar-se a adopção de políticas unilaterais susceptíveis de provocar conflitos inter-Estados. Moçambique que tem bons recursos hidrográficos deve aumentar a sua produção de energia hidroeléctrica. Por exemplo, a construção da central norte de Cahora Bassa e a barragem de N’Panda Kuwa na zona central norte.

3.1.3.1 Mecanismos de prevenção e gestão de conflitos

Moçambique subscreveu diversos acordos internacionais de extrema importância que regulam o relacionamento do país com o mundo exterior. Todavia, a pesquisa mostrou que a maioria dos entrevistados não conhece estes instrumentos internacionais, porque não são devidamente

²⁷ A situação actual da África do Sul é disso exemplo.

divulgados. Por exemplo, os objectivos e a estrutura da SADC não são conhecidos, para não falar do Órgão da SADC que lida com matérias de prevenção, de gestão e de resolução de conflitos.

3.1.3.1.1 Mecanismos nacionais: formais e informais

Em Moçambique funcionam dois tipos de mecanismos de prevenção, de gestão e de resolução de conflitos, nomeadamente, os formais e os informais. Com efeito, os mecanismos formais são representados por instituições da Administração da Justiça, dentre as quais a Polícia da República de Moçambique (PRM), a Procuradoria da República e os tribunais instituídos. Para efeitos de prevenção e de gestão de conflitos, este sistema coexiste com o informal, que é constituído por instituições sociais²⁸ legitimadas consensual e localmente pelas comunidades como, por exemplo, os líderes tradicionais.

Em relação aos conflitos de natureza política, eles têm sido resolvidos no quadro das instituições democráticas, onde sobressai o diálogo como estratégia principal para se encontrar uma solução de compromisso para os problemas. As soluções para este tipo de questões, normalmente, são encontradas por via de consenso e de acordos.

Enquanto isso, na opinião de agregados familiares, dentre os mecanismos formais de maior preferência é a esquadra da polícia.

Tabela 3.11: Instituições formais de prevenção e gestão de conflitos

A prevenção e gestão de conflitos é feita por:	Porcentagem
Esquadra	73,0
Tribunal/Procuradoria	5,0
Militares	1,8
Outra	20,2
Total	100,0

É perfeitamente natural que a maioria dos inquiridos tenha optado pela esquadra policial, uma vez que é a instituição que está mais próxima dos cidadãos. Além disso, a esquadra, principalmente nas zonas rurais e peri-urbanas, é vista como sendo a instituição mais célere, não só na prevenção e na gestão, como também na resolução de conflitos.

Por seu turno, os princípios da democracia inclusiva e participativa manifestada pelas comunidades locais tem contribuído para a prevenção e a solução de conflitos. A promoção do diálogo tem sido uma das estratégias de prevenção e de gestão de conflitos, quer sociais quer de natureza política, das comunidades. Neste contexto, os encontros de auscultação das populações sobre as suas principais aspirações constituem alguns dos mecanismos informais de prevenção de conflitos.

Os mecanismos formais e informais acima referidos coabitam e nenhum reclama a supremacia sobre o outro. Eles operam no mesmo espaço sem grandes obstruções, sobretudo na procura de soluções para conflitos de natureza pública e privada, inclusive diferendos de natureza social entre cidadãos. Importa sublinhar que a ausência de conflito entre estes dois sistemas de resolução de litígios ajuda a ultrapassar as lacunas mútuas, ou seja, impulsiona a

²⁸ A família, as lideranças comunitárias e tradicionais e as confissões religiosas fazem o corpo destas instituições informais. A sua contribuição para a procura de soluções para os problemas sociais da população tem sido bastante valiosa.

complementaridade. Por exemplo, durante o processo de pacificação do país, houve uma série de critérios que ajudaram a reintegração social dos ex-combatentes no quadro dos programas de Desmobilização, Desmilitarização e Reintegração (DDR). Foi possível assegurar e disseminar o espírito de perdão e de reconciliação através de mecanismos informais de resolução de conflitos.

Para além das instituições já referidas, existem outras as quais o cidadão tem recorrido para a gestão e resolução de conflitos a saber:

- Chefes comunitários;
- Autoridades tradicionais;
- Líderes locais;
- Anciãos;
- Família; e
- Confissões religiosas.

O recurso a estas entidades resulta do facto de a população lhes reconhecer autoridade e legitimidade para a procura de soluções para os seus problemas e/ou conflitos sociais.

Entidades religiosas

As entidades religiosas gozam de reputação para a procura de soluções para problemas tanto de índole política como sociais.

Tabela 3.12: Entidade religiosa como elemento de gestão e de resolução de conflito

A prevenção de conflitos é feita por uma entidade religiosa?	Percentagem
Sim	58,0
Não	42,0
Total	100,0

Segundo a Tabela, 58,0% dos inquiridos considerou que as acções de prevenção e gestão de conflitos são feitas por entidades religiosas, posição contrariada por 42,0% dos entrevistados. O recurso a entidades religiosas deve-se ao seu carácter espiritual, moral e social, o que lhes dá uma reconhecida Autoridade própria

Por seu turno, os entrevistados, com recurso ao guião com perguntas abertas, apontam as autoridades tradicionais como sendo instituições sociais informais de maior preferência dos cidadãos por serem mais eficazes, comparativamente às autoridades formais. As autoridades tradicionais apresentam maior eficácia, especialmente em assuntos que envolvem valores culturais e práticas sociais tradicionais em relação às medidas compulsivas.

Autoridade tradicional

O envolvimento das estruturas tradicionais na procura de soluções para os problemas das populações moçambicanas é uma realidade inquestionável.

Tabela 3.13: Autoridade tradicional como elemento de gestão e de resolução de conflito

A prevenção de conflitos é feita pela Autoridade Tradicional?	Percentagem
Sim	82,3
Não	17,7
Total	100,0

A autoridade tradicional é consultada sobre diversas matérias de cariz político, económico, moral e social. A voz e a decisão desta instituição é largamente aceite e respeitada. Por exemplo, estas autoridades são, sempre, envolvidas em programas de mobilização e de sensibilização das populações para trabalhos de interesse nacional como, as campanhas eleitorais, o Recenseamento Geral da População, entre outros processos de carácter nacional nomeadamente a divulgação de campanhas de prevenção do SIDA, tuberculose, cólera e malária.

3.1.3.1.2 Eficiência e eficácia dos mecanismos nacionais

A eficácia dos mecanismos informais mede-se pela preferência que os cidadãos moçambicanos apresentam relativamente a esses mecanismos. *Primeiro*, porque os mecanismos informais garantem uma solução duradoira e menos onerosa relativamente aos tribunais e, *segundo*, porque os mecanismos formais, tais como, os tribunais não garantem solução duradoira.

3.1.3.2 Mecanismos regionais

Os mecanismos regionais de prevenção, de gestão e de resolução de conflitos podem ser identificados a dois níveis, nomeadamente, os bilaterais e os multilaterais.

3.1.3.2.1 Mecanismos bilaterais - comissões mistas de trabalho

As Comissões Mistas existentes, entre Moçambique e os países vizinhos, constituem um dos mecanismos privilegiados de prevenção e de gestão de conflitos na região, na medida em que permitem que as partes discutam assuntos de interesse comum e de discórdia. As decisões tomadas são por regra por consenso, salvaguardando os interesses de cada uma das partes, o que facilita a sua implementação.

Estas Comissões têm sido de extrema importância no relacionamento de Moçambique e dos países da região da África Austral, em vários domínios da cooperação bilateral, em particular, nos campos político, diplomático, militar e económico. Por exemplo, a cooperação no âmbito policial tem contribuído para o combate ao crime transfronteiriço, a captura de fugitivos, a recuperação de viaturas roubadas, bem como a prevenção do tráfico de drogas, do contrabando de produtos alimentares e do tráfico de armas ligeiras e de pequeno porte.

Estas comissões têm uma importância vital para a prevenção e a gestão de conflitos, porque é aqui onde os representantes dos vários Estados cooperam para definir estratégias e políticas relacionadas com as grandes questões e inquietações da região. Para além disso, elas reforçam a cooperação regional.

Além disso, as Comissões Mistas funcionam como mecanismos para identificação de factores de conflito e de dinamização das relações entre os Estados. De uma forma geral a SADC, na perspectiva da integração regional, é um espaço de debate do projecto de uniformização de políticas sobre matérias de interesse comum. Esta realidade contribui para a promoção de relações económicas, de um ambiente propício para o desenvolvimento de negócios e, quiçá, para o desenvolvimento da classe empresarial em Moçambique.

Os membros da Sociedade Civil entrevistados atribuem às Comissões Mistas uma importância extrema, porque contribuem para a prevenção e a resolução de conflitos. Com efeito, estas comissões são eficazes em termos do tempo que levam a resolver questões pontuais e imediatas, colocadas na mesa de negociações.

Elas ajudam a minimizar alguns problemas que podem afectar o relacionamento ou criar mal-entendidos, entre Moçambique e os países da região, como sejam os casos de violação de fronteiras, de roubo, de venda de drogas e de armas de fogo, dentre outros males. Por exemplo, anualmente Moçambique tem sido assolado por cheias nas zonas Centro e Sul devido ao excesso de chuvas que caem a montante dos rios internacionais que atravessam os países vizinhos. Este assunto tem sido tratado, não só no quadro da cooperação multilateral, mas também bilateral, o que de algum modo tem contribuído para reduzir o impacto negativo destas calamidades naturais em Moçambique. Para o efeito, accionam-se mecanismos de aviso prévio e de troca constante de informações importantes sobre a matéria. O mesmo procedimento se verifica com problemas relacionados como, por exemplo, a partilha de água, a demarcação das fronteiras, a cooperação policial no combate ao crime e ao tráfico de armas e drogas, entre outros.

3.1.3.2 Mecanismos multilaterais – no âmbito da SADC

A história política e de libertação da região da África Austral criaram condições básicas para se caminhar em direcção à criação de um regime de segurança. Neste sentido, a SADC instituiu o Órgão para a Política de Defesa e Segurança (OPDS), que vela pela resolução de conflitos intra e inter-Estados no seio da organização ou que ameacem a segurança, a estabilidade ou bem-estar dos Estados membros. O órgão, como parte do processo de prevenção de conflitos, tende a fazer a monitoria e a observação das eleições nos países da SADC.

O Pacto de Defesa Mútua da SADC, assinado em Agosto de 2003, em Dar-es-Salam, realça no seu Artigo 2 que visa “implementar os mecanismos do órgão da SADC para a cooperação mútua na defesa e segurança” (SADC, 2004: 78). Moçambique é membro deste Pacto, neste sentido, assume na íntegra os postulados dos Artigos 5 e 6 que destacam os postulados referentes às “Consultas, Auto-defesa Colectiva e Acção Colectiva” dos Estados.

Quanto às *Consultas*, o Pacto sublinha que “Qualquer Estado Parte que, na sua opinião, considere que a sua integridade territorial, independência política e segurança estão ameaçadas por outro Estado Parte, consultará primeiro o outro Estado Parte, após o que consultará o órgão” da SADC. Enquanto isso, sobre a *Auto-defesa*, a *Auto-defesa Colectiva* e a *Acção Colectiva*, o Artigo 6 define claramente o regime de segurança colectiva destacando que “um ataque armado contra um estado parte será considerado como ameaça à paz e segurança regionais e todos os Estados Partes responderão ao referido ataque com uma acção colectiva imediata” (SADC, 2004: 78).

Em termos de resolução de conflitos, o Pacto de Defesa Mútua da SADC recomenda as Partes a agirem de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, privilegiando a “resolução por meios pacíficos de qualquer conflito internacional em que possam estar envolvidos, de modo a que seja realçada a paz, a segurança e a justiça internacionais” (SADC, 2004: 77). Neste contexto, este documento indica que os subscritores deste instrumento de defesa comum “abster-se-ão nas suas relações internacionais, de fazer uso de força ou de ameaça de qualquer forma que seja incompatível com os princípios” (SADC, 2004: 77) estabelecidos.

Importa, igualmente, sublinhar que existe uma série de acordos bilaterais e multilaterais que visam prevenir, gerir e resolver conflitos resultantes da migração transfronteiriça, da circulação da mão-de-obra, das disputas fronteiriças, bem como do relacionamento comercial entre os actores dos países-membros. Além disso, os Estados da SADC são signatários de vários protocolos internacionais que regulam matérias ligadas à prevenção, à gestão e à resolução de conflitos. Por exemplo, os instrumentos da SADC e os acordos bilaterais sobre a partilha da exploração das águas dos rios internacionais partilhados sem prejuízo dos Estados interessados.

No caso concreto das Polícias da região, há a destacar a existência da SARPCO, organismo que coordena acções de combate ao crime fronteiriço. Este organismo desempenhou um papel importante em Moçambique no desmantelamento dos esconderijos de armas logo após a assinatura do AGP.

Conclusão

A paz alcançada em 1992 continua a apresentar sinais seguros de durabilidade (*paz duradoira*), embora se reconheça que não é ainda a que seria de desejar. Com efeito, o país ressent-se da violência física e psicológica que impede que todos moçambicanos consigam desfrutar da paz, da mesma maneira, do Rovuma ao Maputo. Por exemplo, a pobreza e, em particular, a fome constituem uma das formas de manifestação deste tipo de violência.

A ausência de violência política constitui um dos ganhos mais significativos dos últimos 15 anos de paz em Moçambique. Este cenário não é fruto do acaso; é o resultado dos esforços multi-dimensionais envidados por actores do Estado e não-estatais, em particular as organizações da sociedade civil, na prevenção, gestão e resolução de conflitos e no aprofundamento da democracia multi-partidária.

Na actualidade, segundo a opinião da maioria dos entrevistados, a experiência amarga dos conflitos violentos desencoraja os actores políticos a recorrerem à guerra como instrumento fundamental da política e muito menos para a resolução de disputas de natureza política. Ademais, eles sustentam que o contexto regional e internacional não favorece a eclosão de conflitos armados.

A governação política do país deve assegurar que a *paz negativa*, traduzida em ausência de acções militares, se transforme em *paz positiva*. Isto significa que é importante equacionar e tomar em consideração todos os factores de ameaça, quer em estado potencial, quer em estado de manifestação real²⁹ como, por exemplo, a intolerância política e a exclusão social.

Recomendações

- Tendo em conta as constatações apresentadas ao longo desta secção, afigura-se recomendável:
- Tomar medidas concretas e consensuais para resolução definitiva do problema dos “homens armados” da RENAMO;
- Melhorar a estratégia de satisfação dos direitos dos Antigos Combatentes de Libertação Nacional (pensão), eliminando os constrangimentos principais;
- Intensificar medidas de vigilância e de denúncia de casos de tráfico de droga ou/e de armas de fogo, desencorajando os praticantes através de adopção de acções que promovam a eficácia do sistema de detenção, de prevenção e de tratamento judicial dos crimes;
- Melhorar os salários e os meios logísticos de acção policial e os mecanismos de selecção e de recrutamento de membros da Polícia da República de Moçambique, para evitar a integração de agentes colaboradores do crime organizado dentro da corporação;
- Continuar a promover acções de educação cívica junto dos jovens sobre a problemática da droga e da criminalidade;
- Institucionalizar e fazer valer de maneira séria, um diálogo entre o poder legislativo, como representantes dos cidadãos, e o executivo - as forças de defesa e segurança, para se discutir a fundo sobre o combate à criminalidade organizada, ao tráfico de seres humanos, de armas e de drogas e sobre outros males que grassam no país e que podem perigar a

²⁹ A situação explosiva da violência política pós eleitoral do Quénia ilustra quanto é perigoso negligenciar fontes potenciais e reais de ameaça à paz, à estabilidade política e social que minam sejam quais forem os argumentos da democracia.

paz e a democracia. Nesta óptica, o Governo deve iniciar uma discussão pública, envolvendo o poder legislativo e outras forças vivas da sociedade, para desenhar as bases para um estudo a respeito dos meios existentes e das necessidades nas forças de defesa e segurança, para cumprirem o fim comum que é de dar ao cidadão e ao Estado a segurança devida. E, no âmbito do MARP deve encomendar e realizar este estudo no mais breve período de tempo possível;

- Melhorar os sistemas de acolhimento de estrangeiros no país, salvaguardando os interesses nacionais e da segurança nacional;
- Reforçar o controlo da movimentação de cidadãos de todos os lados da fronteiras comuns;
- Garantir o pleno funcionamento dos mecanismos de prevenção e de resolução de conflitos através de acordos bilaterais e multilaterais na África Austral (Órgão da SADC);
- Criar mecanismos eficazes de circulação e de divulgação de informação sobre a exploração dos recursos naturais junto das comunidades da zona de exploração do recurso e nas zonas fronteiriças propensas a conflitos; e
- Melhorar os sistemas de disseminação de informação relevante para o cidadão comum sobre os objectivos e o funcionamento da SADC, criando a cultura de informação.

3.2 Objectivo 2: Democracia constitucional, incluindo competição política e oportunidade de escolha, Estado de Direito, direitos dos cidadãos e supremacia da Constituição.

QUESTÃO 1: No seu entender, o sistema político praticado no país permite uma livre e justa concorrência ao poder, e a promoção de uma governação democrática?

QUESTÃO 2: Que peso têm na prática as disposições que estabelecem o Estado de Direito e a supremacia da Constituição?

QUESTÃO 3: Como e até que ponto se faz a descentralização no país?

QUESTÃO 4: Como contribuiu a descentralização para a qualidade de governação?

QUESTÃO 5: Os serviços de segurança submetem-se ao Estado de direito e à fiscalização das autoridades civis?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1:

- Descrever resumidamente os direitos políticos individuais e colectivos e os mecanismos e instituições que os protegem;
- Descrever resumidamente as disposições legais e regulamentos que orientam a associação política no País;
- Avaliar a eficácia dessas disposições e regulamentos relativamente à viabilidade do partido político, tendo em conta entre outros aspectos a filiação, as directrizes e a atribuição de recursos aos partidos políticos no país;
- Descrever o seu sistema eleitoral, facultando as disposições legais e institucionais pertinentes, conforme apropriado;
- Avaliar a eficácia do sistema eleitoral em termos da sua capacidade de produzir resultados julgados, de um modo geral, livres e justos;
- Facultar relatórios preparados por fontes governamentais e outras sobre eleições recentemente realizadas no seu país;
- Facultar a prova de casos eleitorais litigiosos e como foram resolvidos pelos tribunais.

Questão 2:

- Identificar disposições legais pertinentes que estabelecem o Estado de Direito e afirmam a supremacia da Constituição, e descrever o procedimento a seguir para alteração da Constituição do país;
- Mencionar as instituições encarregues de impor essas disposições e, através de casos/relatórios recentes, avaliar a sua eficácia.

Questão 3:

- Identificar disposições legais (se houver) pertinentes relativas à descentralização e à autonomia das entidades descentralizadas;
- Avaliar a eficácia dos mecanismos de descentralização quanto à tomada de decisão, à atribuição de recursos, à aptidão institucional, à qualidade de serviço, e descrever as medidas tomadas para ultrapassar as carências.

Questão 4:

- Facultar provas de maior participação do povo ao nível da base devido à descentralização;
- Fazer prova de maior responsabilidade por parte das entidades descentralizadas perante os interessados.

Questão 5:

- Facultar provas de disposições legais e de procedimentos relativos à responsabilidade das forças de segurança perante as instituições governamentais democráticas, especialmente o poder judicial e o legislativo;
- Avaliar a eficácia do papel da inspecção das autoridades civis sobre o orçamento e o uso dos serviços de segurança.

A democracia multi-partidária em Moçambique data de 1990, quando uma nova Constituição da República introduziu o sistema multi-partidário com eleições regulares e consagrou direitos do cidadão, como a liberdade de opinião, de expressão e de associação e aboliu a pena de morte. Trata-se de um conjunto de reformas que está a mudar a face política do país, a sua maneira de ser e de estar e a consolidar um novo modelo de governação democrática.

3.2.1 O quadro legal

O direito político em Moçambique é garantido, em primeiro lugar, pela Constituição da República (2004), que no Artigo 3 sobre o Estado de Direito Democrático reza que “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem”. No artigo 35, sobre o princípio da universalidade e igualdade, a Constituição reza que “Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais, profissão ou opção política”. No artigo 36, sobre igualdade de género, a Constituição reza que “O homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida pública, económica, social e cultural”. No artigo 37, sobre portadores de deficiência, a Constituição reza que “Os cidadãos portadores de deficiência gozam plenamente dos direitos consignados na Constituição e estão sujeitos aos mesmos deveres com ressalva do exercício ou cumprimento daqueles para os quais, em razão da deficiência, se encontrem incapacitados”.

A liberdade de expressão e de comunicação é garantida pela Constituição (2004), artigo 48, que reza que:

Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como à informação.

O exercício da liberdade de expressão, que compreende nomeadamente a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação não podem ser limitados por censura.

A liberdade de imprensa compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais, publicações e outros meios de difusão.

Nos meios de comunicação social do sector público são assegurados a expressão e o confronto de ideias das diversas correntes de opinião.

O Estado garante a isenção dos meios de comunicação do sector público, bem como a independência dos jornalistas perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos.

O exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é regulado por lei, com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana”.

O funcionamento da imprensa é regulado pela lei 18/91 de 10 de Agosto, e o assunto sobre a liberdade de expressão e acesso aos *media*, está incluído como ponto 1 no Protocolo III, “Princípios do Acto Eleitoral”, do Acordo Geral de Roma, assinado em 12 de Março de 1992 (em anexo).

O artigo 49 (CRM 2004), sobre direitos de antena, de resposta e de réplica política, reza que:

Os partidos políticos têm o direito a tempos de antena nos serviços públicos de radiodifusão e televisão, de acordo com a sua representatividade e segundo critérios fixados na lei.

Os partidos políticos com assento na Assembleia da República, que não façam parte do Governo, nos termos da lei, têm direito a tempos de antena nos serviços públicos de radiodifusão e televisão, de acordo com a sua representatividade para o exercício de resposta e réplica política às declarações políticas do Governo.

O direito de antena é também garantido a organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas e sociais, segundo critérios fixados por lei.

Nos períodos eleitorais, os concorrentes têm direitos a tempo de antena, regular e equitativo nas estações da rádio e televisão públicas, de âmbito nacional ou local, nos termos da lei.

O artigo 51, sobre o direito de liberdade de reunião e de manifestação, reza que “todos os cidadãos têm o direito à liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei”.

O artigo 52, sobre liberdade de associação, reza que:

- Os cidadãos gozam de liberdade de associação.
- As organizações sociais e as associações têm direito de prosseguir os seus fins, criar instituições destinadas a alcançar os seus objectivos específicos e possuir património para a realização das suas actividades, nos termos da lei.
- São proibidas as associações armadas de tipo militar ou paramilitar e as que provocam a violência, o racismo, a xenofobia ou que prossigam fins contrários à lei.
- O artigo 53, sobre a liberdade de constituir, participar e aderir a partidos políticos, reza que:
- Todos os cidadãos gozam da liberdade de constituir ou participar em partidos políticos.
- A adesão a um partido político é voluntária e deriva da liberdade dos cidadãos de se associarem em torno dos mesmos ideais políticos.
- O regulamento para formação e actividades dos partidos políticos data de 31 de Janeiro com a Lei 7/91. A Lei 8/91, sobre o direito de livre associação, regula o funcionamento dos partidos políticos, e o funcionamento das associações é regulado pela lei 9/1991. De notar que a liberdade de associação, expressão e comunicação política foi base de discussão para o Acordo Geral de Paz, e veio a constituir o Capítulo II do Protocolo III.
- As instituições que protegem estes direitos constitucionais são, em primeira mão, o Conselho Constitucional, que protege a constitucionalidade dos actos públicos do executivo, e o funcionamento dos poderes executivos e legislativos. No plano prático, as instituições que protegem os direitos do cidadão são o ministério público, a procuradoria, os tribunais e a polícia da República de Moçambique, ou seja, o poder judicial. O cidadão que sente-se lesado nos seus direitos pode recorrer ao parlamento, através de um sistema de petições, onde a Comissão de Petições examina os casos apresentados e apresenta soluções recomendando ao Estado a reposição do direito.

3.2.1.1 O sistema político e a expectativa do cidadão em relação à governação democrática

A Constituição da República (2004) garante aos cidadãos direitos civis e políticos bem como o direito à segurança e ao desenvolvimento. No capítulo do direito ao desenvolvimento, importa frisar a possibilidade que os Moçambicanos têm de terem acesso aos serviços de saúde, de educação e o direito de acesso à terra. O sistema democrático apresenta-se portanto, com muitas vantagens: há liberdades e direitos legalmente constituídos. O sistema político é (re) constituído, em cada cinco anos, na base do sufrágio universal, “directo, igual, secreto” (artigo 73 da Constituição de 2004), em que os cidadãos, através dos seus partidos políticos, concorrem para merecerem o estatuto de representantes do povo junto dos órgãos do poder. Há, entretanto, fragilidades respeitantes à capacidade do Estado em garantir a segurança individual e colectiva e a ordem pública. A polícia não está dotada de meios eficientes para fazer face ao crime. Assim, e conseqüentemente, os linchamentos, como representação da violação do direito de um cidadão à vida, são uma resposta da longa espera do cidadão em ver assegurado, de facto, o seu direito à justiça. Da instrução de processo judicial ao julgamento o cidadão passa por uma longa etapa de espera. Durante este período, o cidadão apercebe-se, por vezes, que os criminosos que o lesaram foram soltos. Por este facto, ele desacredita da eficácia dos serviços de administração da justiça e recorre à justiça privada. Para se evitar o despeito de princípios constitucionais, e a fim de se responder à enorme procura dos serviços

de Administração da Justiça, segundo o Ministério Público, tem-se envidado esforços para se colocar, pelo menos, um magistrado em cada Distrito. No entanto, este esforço de desconcentração não está a ser acompanhado pela canalização de recursos. Não há casas para servirem de residências nem meios de transporte para quadros colocados nos distritos. Nas províncias tem-se trabalhado com os líderes comunitários para se colmatar esta ausência do Estado, uma vez que a Constituição (2004) reconhece o pluralismo jurídico (artigo 4), “os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”.

Numa problematização sobre a percepção do sistema democrático, foi expresso por quadros do Estado ligados ao sector da justiça, um certo receio de que a democracia e os direitos do cidadão a ele inerentes estejam a ser mal interpretados no país. Argumentam que, por vezes, quando se fala de democracia se confunde a mesma com a libertinagem e não é exactamente isso o que o povo espera. Levantam, por exemplo, como preocupante, o facto de Nampula estar a receber o que classificam de uma “avalanche de estrangeiros” que entram na província, pretensamente, como refugiados. Uma situação que vêm como preocupante para o sistema democrático, “pois parece que estamos a assistir passivamente e com impunidade uma situação sobre condições pouco democráticas, uma situação que está a consolidar-se”. O cidadão expressa receio em relação a esta questão, por temer que estes indivíduos estejam ligados ou promovam o crime organizado, em conexão com o tráfico de seres humanos, drogas e armas, o que colocaria em cheque o sistema democrático em Moçambique, como já aconteceu em outros países como a Colômbia.

Uma questão levantada neste contexto relaciona-se com as fortunas aparentemente fáceis que algumas pessoas fazem, incluindo estes “refugiados”, fortunas que são aparentemente de proveniência duvidosa. O argumento é que “não é possível que um indivíduo que ontem não tinha nada, ou tinha pouco, ou um que veio como refugiado para o país, em tão pouco tempo já ostente claramente muita riqueza. Isto é questionável. Isto mostra que o nosso sistema democrático é ainda um pouco frágil e não controla as suas fronteiras, não controla o fluxo de dinheiro que entra e sai do país, nem como e para onde este se movimenta. A democracia, de facto, tem que ter regras e exige civismo, e as regras devem ser respeitadas”. Outro exemplo, que cria inquietação no cidadão por questionar o direito num sistema democrático, prende-se com efeitos negativos da extrema liberalização do mercado, ligado à “economia capitalista que Moçambique tem adoptado, ou tolerado”, que conduz à exclusão dos moçambicanos no seu próprio país, sendo impedidos de exercer sua actividade laboral. “Trata-se de pescadores que não podem pescar em redor de algumas ilhas vendidas a alguns operadores turísticos”. E neste contexto, um representante do Estado questiona, remetendo a questão ao MARP: “onde fica a democracia sem respeitar o direito elementar do cidadão ao seu sustento?” O cidadão nota que prevalecem algumas lacunas na prática da acção governativa, e exige um trabalho adicional para fortalecer a democracia, no país, um assunto que remetem ao MARP.

Quando um representante do Estado questiona o sistema político o faz, nos seguintes termos, mostrando a dificuldade de se gerir um sistema importado: “O sistema que adoptamos foi importado, e por isso está fora da percepção da maioria do povo. Se sempre andou e pescou de maneira livre o povo não entende que hoje existam áreas bloqueadas para sua passagem pela privatização. E depois, o povo não conhece o valor do voto, por exemplo, não percebeu ainda que o voto é sua arma de defesa pois quando vota o faz sem a devida consciência, segue os slogans das campanhas. E sobre o sistema de governação, este é um debate que tem que ser feito aos vários níveis. É bem verdade que não há sistema perfeito adequado a um determinado povo. Por exemplo, quanto à proporcionalidade existente na Assembleia da Republica e a forma de tomada de decisão, teríamos grandes melhorias se as decisões fossem tomadas em função das aspirações do povo, como esta questão da livre passagem do cidadão pelas águas e terras no país, sem cercas ou barreiras de bloqueio, e não segundo os estatutos estabelecidos. É de se rever esta questão para podermos dar um salto qualitativo na nossa democracia. Permitir operações internas nos partidos (eleições primárias), seria bom, pois a

maioria dos deputados (de hoje) nem sempre representa a totalidade (de verdade) da vontade do eleitor.” Numa reflexão comparativa, e por outro lado, o cidadão sente que os princípios da vida individual e colectiva do modo de ser e estar do Africano são mais inclusivos que do mundo Ocidental, pois pressupõem um direito, que pode ser mais abrangente, num sistema onde existe espaço para “eu, ele e nós”, onde os recursos naturais, como a terra e as águas, constituem um bem comum que não pode ser privatizado para uso de uma minoria; enquanto que os princípios do sistema Ocidental são exclusivos, “ou eu ou ele”. Neste sentido, o cidadão argumenta que a Constituição de 2004 oferece um direito mais inclusivo ao cidadão moçambicano do que a Constituição de 1990 que introduziu a democracia multi-partidária e a economia de mercado, no país. A Constituição de 2004 reflecte um modelo mais Africano em alguns artigos. Por exemplo, em relação ao sistema jurídico, abrangente às normas da sociedade local Africana (artigo 4), a chamada tradicional, e ao espaço que abre para a Autoridade Tradicional participar no processo de consolidação do Estado (artigo 118). “Um desafio para a aplicação do direito, mas uma vitória para a cultura moçambicana por valorizar a maneira de ser e estar das comunidades rurais”.

Mas o cidadão expressa-se sobre a governação democrática em opiniões divergentes. E comenta sobre o sistema político, também a partir de diferentes prismas. Sobre o prisma normativo o cidadão refere-se à validade democrática das leis aos olhos do cidadão. Neste contexto, um membro do poder legislativo, argumenta que “a democracia, no nosso país, existe e que ela veio para ficar assim como a componente Paz”. Nesta reflexão o cidadão liga democracia à regularidade da realização dos processos eleitorais e ao facto de “até 2009 estarmos no quarto acto eleitoral para as eleições presidenciais e legislativas. A nível das eleições municipais já se vai para o terceiro acto. Ao nível da Constituição, o parlamento aprovou a reforma pontual para consagrar as eleições provinciais neste período, até o ano de 2009, para a constituição dos órgãos representativos ao nível dos governos provinciais”. O argumento do cidadão, é que “se faz um esforço para manter a regularidade democrática”, e assim mostrar “ao cidadão a credibilidade destes actos, onde o povo é chamado, regularmente, para ir dizer quem ele quer que dirija o país”. Trata-se, na opinião de um parlamentar, “de órgãos representativos, razões pelas quais existe a Assembleia da República, as assembleias municipais e agora haverá as assembleias provinciais, um esforço grande para implementar a democracia para um país, que esteve em guerra por quase três décadas”.

Para a sociedade civil, do lado formal “o sistema político corresponde ao que se espera de uma democracia, porque o sistema político em uso permite que cada cidadão tenha o direito de eleger e ser eleito, portanto, ele não exclui ninguém, a priori, que é o que todos nós queremos. Os processos eleitorais, em princípio, facilitam a participação do indivíduo. Só que, no caso de Moçambique, há muitos constrangimentos, o princípio é que o processo eleitoral deve facilitar ao cidadão, mas há situações constrangedoras que fazem com que o cidadão não participe”. A questão é: porquê? A resposta do cidadão é que, primeiro, porque “nós votamos, mas não vemos nenhum resultado, indicamos as pessoas para nos governarem, e elas ao invés de nos governarem, se beneficiam individualmente”. Segundo, há uma série de constrangimentos de ordem filosófica que fazem com que os processos sejam anormais. O lado formal existe, e assim os processos eleitorais facilitam a participação. Entretanto, “infelizmente alguns cidadãos acham que merecem mais espaço que os outros numa realidade onde as pessoas devem procurar ainda conquistar mais este espaço. Onde ninguém vai dizer que existe este espaço para ti, onde é necessário que o cidadão saiba que tem que conquistar um espaço. Que ele saiba que o espaço está lá. Democracia deve ser que ele sabe que tem outra pessoa lá no lugar onde quer estar, mas que ele pode (também) conquistar esse espaço”.

O cidadão sente que existe a democracia formal em Moçambique, mas argumenta que ela funciona com alguns atropelos. E este argumento é corroborado por uma voz da oposição política. “Pode-se dizer que estamos a viver num regime em que há liberdade democrática no sentido de que há a liberdade de formação de partidos políticos, liberdade de expressão, liberdade de imprensa. A imprensa é livre, temos imprensa dependente e independente (na visão do deputado da oposição, a referência é que a imprensa pública é dependente do

Governo, e a imprensa privada é independente do Governo).³⁰ Há artigos críticos que são publicados nos jornais com muita aceitação no seio da sociedade política moçambicana, e este é o grande trunfo da nossa democracia. Entretanto, existem pequenos aspectos que podem criar resultados negativos a esta nossa democracia. Por exemplo, quando se fala de eleições, há na lei eleitoral (7/07) um artigo, artigo 85 (suprimento da divergência de contagem), que diz que no caso de disparidade, desconformidade entre o número de eleitores que votaram numa determinada mesa, e o número de boletins de voto numa determinada urna, prevalece o número de boletins de voto dentro da urna. Isto significa que se forem dez a votar e se na urna estiverem lá cem votos valem os cem votos, desde que cem tenha sido o número total de eleitores inscritos. Esta é uma incongruência na Lei que pode criar conflitos e justificar que depois das eleições, no apuramento, uns venham dizer que ganharam e outros a acusarem que perderam mas não perderam bem, (porque não foi justo o processo). São estas coisas pequeninas que podem ser corrigidas no sistema (democrático) para reforça-lo e para se evitar os conflitos pós eleitorais”.

Para a sociedade civil, o quadro legal reflecte um sistema político que corresponde ao que se espera de uma democracia pois permite que cada cidadão tenha o direito de eleger e ser eleito, ele não exclui ninguém e é isto que todos nos queremos. Entretanto, a questão dos direitos democráticos é questionada quando se argumenta que “a democracia sem progresso social constitui uma farsa” e cria descrédito no cidadão eleitor. E o exemplo disto pode-se notar no elevado e crescente número de abstenções nas últimas eleições. E no desinteresse pelo recenseamento eleitoral que teve início em 2007.

A opinião que emerge deste argumento, é uma nova estratégia de governação porque “caso não se transforme o actual sistema de governação em ganhos para o indivíduo, o grande risco pode ser que o indivíduo vá em busca de sistemas informais. Por exemplo, a corrupção, como um sistema informal de enriquecer; o linchamento, como um sistema informal de fazer justiça”.

Neste contexto, existe uma percepção que o discurso, por exemplo do combate à corrupção, não chega a tornar-se prática governativa. Segundo um parlamentar da oposição, “numa governação democrática os detentores do poder curvam-se aos anseios da maioria da população. Um exemplo, é que a maioria da população gostaria de ver pelo menos um corrupto acusado, julgado e punido, o que não acontece pois as teias da corrupção extravasam o sistema. No caso do incêndio do paiol militar de Magoanine (22/03/2007), dada a gravidade da situação e os níveis de negligencia demonstrados a opinião pública exigiu a demissão do Ministro da Defesa. Mas tal não aconteceu”.

Do ponto de vista normativo, o sistema político corresponde ao que se espera do sistema democrático. Entretanto, existe a opinião que “alguns abusam desta democracia, abusam da noção de democracia porque com a democracia abre-se espaço para a participação do cidadão através do direito prescrito sobre a lei; mas não está a ser assim em Moçambique. A questão de se fazer justiça pelas próprias mãos, a castigar o pretensu criminoso por não confiar nos poderes judiciais, deveria ser vista socialmente como algo que está a questionar o sistema democrático atribuindo-lhe uma nota negativa”. E depois, “a Constituição garante direitos mas o cidadão não conhece estes direitos, nem conhece seus deveres. A educação cívica é falha no país e normalmente acontece somente ligada aos eventos eleitorais, não existe um sistema de continuidade. Trabalha-se muito *ad hoc*, sem uma planificação para um fim específico, e assim passou-se neste último recenseamento eleitoral, sem planificação para algo que é mais constante e duradouro”.

O cidadão sublinha que o sistema democrático existe em Moçambique; mas que está a sofrer influências negativas que o cidadão pede para o MARP colmatar. O exemplo é dado com a (re) partidização crescente do Estado, “voltando ao período mono partidário de 1975-1990”, uma prática governativa que é observada pelo cidadão com inquietação, pelo argumento que “ela

³⁰ Na visão do entrevistado a referência dependente é à imprensa pública, que seria dependente do Governo, e a referência independente é à imprensa privada, que seria independente do Governo.

pode vir a criar condições para a emergência de instabilidade política no país, pondo em causa o sistema democrático”. Esta preocupação foi manifestada de forma recorrente durante os trabalhos de pesquisa no âmbito do MARP, e por um largo número de cidadãos: seja os que estão a representar os poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), seja o cidadão comum. Uma preocupação que colhe um grau alto de consenso através do espectro político, congregando membros e adeptos da situação e da oposição.

A interferência política no Estado é assim, um assunto recorrente que o cidadão apresenta ao problematizar sobre o sistema democrático. O cidadão constata que, “na democracia o funcionário público deve obedecer ao Presidente de República como representante do Estado, mas não ao partido político no poder, mas na prática ele obedece aos dois. E a projecção deste profissional não deve estar condicionada a sua filiação a algum partido político, tal como está a acontecer”. Face a este quadro a questão do cidadão é: “como Moçambique pode ser um país democrático quando o funcionário público para singrar na carreira deve ser membro do partido no poder?”

É verdade que o Estado está em reformas rumo a um novo sistema democrático. Entretanto, o cidadão questiona: “como é possível garantir o sucesso da reforma do sector público num cenário em que há influência político partidária no processo?” Uma questão que o cidadão argumenta ser visível e que afecta o sistema de governação democrática, acrescido da questão da contestação sistemática dos resultados eleitorais. A falta de recursos no serviço público é outro problema que, segundo o cidadão, afecta a governação. E “a cultura de medo que se instalou nas pessoas é talvez a parte mais grave na incongruência entre o quadro legal democrático e a prática governativa”.

Face a esta realidade, alguns cidadãos chegam mesmo a apelar para que a governação democrática seja baseada na alternância do poder, por imperativo da própria Lei, com intervalos previamente fixados. Esta sugestão, é algo bizarra e contrária a liberdade de voto, logo, contraria a democracia pluripartidária, não obstante algumas aparentes vantagens que dela poderiam advir, tais como: garantir uma convivência democrática afastando as perturbações que normalmente se estabelecem antes, durante e depois do processo eleitoral. Como, esta sugestão é contrária aos princípios democráticos da liberdade de voto é de excluir, pois, eliminaria a necessidade de eleições, principio básico para governação democrática representativa. “; onde se deve alternar com intervalos de tempo previamente acordados na Lei. Entretanto, como legislar isto? Como incluir tal sugestão, algo bizarra, no plano de trabalho do MARP? Em discussão com a equipa de pesquisa, os argumentos que o cidadão usa são a alegação que a alternância viria acabar com o mito de que “uns sabem dirigir a coisa pública e outros não”. Um argumento consolidado pelo cidadão, com a crença que “o sistema da alternância permitiria salvaguardar uma convivência harmoniosa entre os ganhadores e os perdedores. Este sistema de alternância ajudaria, ainda, a prevenir conflitos, pois os perdedores passariam a assumir a derrota como algo normal no contexto democrático e nunca pensariam em recorrer a violência para fazer valer os seus instrumentos”.

O cidadão pronuncia-se sobre a partidarização do e no Estado e sente-se incomodado com este facto. “Tal partidarização não se declara, não é legal, é mesmo negada, mas ela é sentida na vida do cidadão. De facto, quando se olha para as pessoas que estão nas áreas de maior importância no país, estas pessoas têm, ou passam a ter quando nomeadas, uma cor partidária. Em princípio, todos podem para lá ascender, mas na realidade não é assim”. O cidadão argumenta que se deve fazer melhor e o MARP é um canal que está a usar com um apelo para que tal aconteça. “Vê-se que muitos vão ficando de fora”, é um argumento recorrente, “mesmo tentando ser incluído”. O cidadão sente que “não há discriminação escrita em nenhum sítio mas no dia a dia ela está lá e isto periga a frágil democracia. Para a prática governativa ser democrática teria que ser diferente para ser melhor”.

Assim, o cidadão espera um pouco mais do sistema político. E emite um apelo à mudança do que classifica como “falta de imparcialidade do Estado ao tratar o cidadão sempre de forma desigual”. Um exemplo ilustrativo é o que vêm como a crescente influência político partidária

nas instituições de justiça e mesmo na vida comum do cidadão. Assim, quando o cidadão julga a democracia pela capacidade do cidadão participar na governação, este controlo do partido no poder limita, sendo necessário mais equidade no tratamento do cidadão independentemente da sua cor política, e maior abertura democrática.

Descendo aos distritos o cidadão argumenta que a situação de interferência é alta, tornando-se mesmo difícil falar de um sistema político democrático pluralista a este nível político administrativo. “O distrito está mais partidariado que a Nação e só aparece lá a Frelimo, que aos olhos do povo é o mesmo que o Governo. No distrito não distinguem o Governo da Frelimo. A existência de um outro partido pode até ser hostilizada pelo poder local constituído, talvez por excesso de zelo do administrador, e assim torna-se difícil falar da existência de um sistema democrático de governação a este nível”. Em Tete, este argumento foi ilustrado com exemplos de exigência do que se chamou de “guias de marcha” para se circular nos distritos de Changara, Magoé, Chifunde e Cahora Bassa. A equipa de pesquisa do MARP notou com preocupação, o que aparece no relatório de Tete, que “simpatizantes do partido no poder chegaram até a vaiar a equipa do MARP e mandaram avisar ao Guebuza que não precisamos disto aqui”.

Assim sendo, tudo indica que no país se vive numa “democracia de velocidades variáveis” (Moyana 2007:2). De facto, segundo Moyana (*Ibid.*), apesar do Governo ter eleito o distrito como o pólo de desenvolvimento o mesmo não está contemplado como pólo de desenvolvimento democrático. Nota-se, no distrito, que actividades corriqueiras, que são parte do sistema normal de funcionamento da democracia, carecem da autorização do administrador para entrarem em funcionamento. Um exemplo prende-se com o funcionamento da Rádio Comunitária, que não pode noticiar a visita de um membro da oposição sem antes consultar o administrador ou o secretário do partido no poder, sob pena de punição, já documentada em alguns distritos como Mocuba, e isto não é governação democrática.

Assim, e de uma maneira geral, o direito democrático pode ser cerceado, seja no distrito, na província e no país, nas áreas rurais e urbanas, onde o cidadão não sente a justeza das leis deste quadro político, não sente a democracia plena para o exercício pleno deste direito. O cidadão contemporiza a prática do governante, e imputa-a ao facto de Moçambique ser uma democracia nova. O cidadão questiona a razão de um certo retrocesso neste sentido. Seria excesso de zelo dos quadros estatais? Como reacção, o cidadão faz um apelo, através do MARP, à classe política, de todas as cores partidárias, para pensarem na política de forma democrática. E, ao partido no poder, o cidadão apela para os seus membros interiorizarem que todos os cidadãos devem participar de forma democrática na governação do país. Este apelo, tem como argumento o que seria um facto, que “em Moçambique parece não haver forças políticas para contrariar o partido no poder; as forças que existem não foram criadas por um sistema político clássico, elas existem pelas circunstâncias políticas, o caso de Frelimo e Renamo que nascem com guerras”. Neste sistema o cidadão sente que “o partido no poder decide sem obstáculos, pois assim reza o sistema político quando o parlamento vota as leis. E as forças alternativas ao poder instalado ainda não se fazem sentir com a força que seria desejada numa governação democrática”. Assim, argumenta o cidadão, “de facto, a oposição tem pouco espaço para mudar algo na governação”.

Finalmente, existe um largo sector de opinião que argumenta e pede para que esta opinião conste do MARP, que talvez não seja justo julgar Moçambique, ou o seu sistema democrático, com extrema dureza porque “o estado de direito é uma construção permanente, então não podemos dizer que Moçambique não é um Estado de Direito porque temos este ou aquele erro. O principio legal geral está lá e é respeitado”.

3.2.1.2 A associação política

3.2.1.2.1 O quadro legal

A Constituição da República garante a pluralidade de expressão na organização política democrática (artigo 3), garantindo neste contexto: a liberdade de reunião e manifestação (artigo 51), a liberdade de associação (artigo 52) e a liberdade de constituir, participar e aderir a partidos políticos (artigo 53).

As eleições gerais, provinciais e municipais são reguladas por lei. Para as eleições municipais, o quadro legal data de 2002 e para as eleições gerais e provinciais, o actual quadro legal data de 2007. De destacar, a lei 19/2002, relacionada com a eleição dos órgãos municipais, a lei 7/2007 sobre a eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República e a lei 10/2007, que estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros das assembleias provinciais.

O critério e as disposições para a formação e reconhecimento de partidos políticos foram acordados em Novembro de 1991, em Roma, e são parte do Protocolo II do Acordo Geral de Paz. Este acordo estabelece os princípios sobre a natureza dos partidos políticos, sobre os princípios gerais, sobre os direitos dos partidos, sobre os deveres dos partidos, sobre o registo dos partidos e sobre a implementação do que neste protocolo foi acordado.

3.2.1.2.2 Os processos eleitorais, o espaço dos partidos políticos e a participação do cidadão

Moçambique tem mais de 40 partidos políticos registados. Entretanto, somente duas forças políticas estão representadas, de facto, na Assembleia da República, ainda que a Renamo esteja coligada com dez pequenos partidos no que é chamado de Renamo - União Eleitoral (Renamo-UE). A antiga barreira de cinco por cento, no acesso ao parlamento, explica esta “exclusão dos pequenos”. Entretanto, pelos resultados eleitorais das eleições realizadas desde 1994, os pequenos partidos não têm, ou não têm ainda, a necessária expressão, em termos de representatividade e apoiantes, para estarem representados no parlamento. A retirada da barreira talvez poderá alterar este quadro bipartidário.

O País é um Estado de Direito e o sistema político decorre de um processo eleitoral em que, teoricamente, todos os partidos gozam de igualdade perante a Lei. A criação do Conselho Constitucional, pela Constituição de 2004, veio revelar-se um pilar importante para a salvaguarda da supremacia da Constituição. Cabe ao conselho constitucional a declaração de situações de inconstitucionalidade quando solicitada por quem de direito e nos termos legais. Em caso de violação da legislação eleitoral os partidos políticos sabem aonde recorrer. Entretanto, o sistema político moçambicano, embora democrático, enferma de lacunas, resultantes do estágio diferenciado de maturidade dos partidos políticos e da cultura política das lideranças. De facto, há entre os partidos uma grande diferença em matéria de organização e em meios de acção. Esta diferenciação tem a ver com um acesso diferenciado aos meios existentes ou disponíveis. O partido no poder controla o Estado desde 1975 e teve, nesta base, na visão do cidadão “uma enorme acumulação de meios de acção”. A Renamo, a força de oposição por excelência, tem uma história de rebeldia - “os ex-bandidos armados” - uma imagem que explica, ainda que não justifique, até certo ponto, a sua exclusão destes meios. Os outros partidos são mais pequenos em número de membros e de fundos, e conseqüentemente, com pouca expressão na vida do país. O cidadão argumenta, que “o facto de um partido político estar no poder e outro nunca ter beneficiado desta possibilidade cria desigualdades em termos de visibilidade e de acumulação de meios de acção”. Saliencia o cidadão, em tom de crítica, “o uso dos meios humanos e materiais do Estado da parte do partido no poder”.

Do ponto de vista formal, o quadro político legal no país correspondente a um Estado democrático é de conhecimento do cidadão. E o cidadão conhece o direito legal de reunião e de organizar-se em partidos políticos e organizações cívicas, como transparece na Tabela 11, e discrimina na sua óptica, onde e como tem lugar esta organização.

Tabela 3.11: Exercício do direito de reunião e associação

O Direito de Reunião e de Associações exerce-se com base em:	Percentagem
Partidos políticos	50.9
Organizações da Sociedade Civil	45.2
Outra forma de organização	3.9
Total	100.0

Ainda, apesar de um processo historicamente recente Moçambique consegue fazer funcionar os processos eleitorais, que são organizados e geridos de acordo com a legislação e são, neste sentido, transparentes aos olhos do legislador e também da população, como indica a Tabela 12.

Tabela 3.12: Eleição do Presidente da República

A Eleição do Presidente da República e dos Deputados têm sido através de:	Percentagem
Eleições livres e justas	75.6
Eleições fraudulentas	7.0
Não sabe	17.4
Total	100.0

A descrença do cidadão quanto ao sistema eleitoral, que leva à baixa participação no acto eleitoral, surge, talvez de forma incongruente com a afirmação da Tabela 12, não tanto pelo lado da aplicação da lei mas pela forma como este processo é conduzido. E mais, pela prestação de contas que se faz, ou que não se faz, ao eleitor. A expressão máxima deste descrédito está na ausência do eleitor no momento da votação como o demonstram as percentagens da Tabela 13.

Tabela 3.13: Percentagem de Votantes nas Eleições Gerais de 1994, 1999 e 2004

Ano	Percentagem
1994	88.0
1999	60.0
2004	36.0

Fonte: Relatórios da CNE 1994, 1999 e 2004

O cidadão atribui a crescente abstenção ao sistema de candidaturas partidárias por listas, ao invés de ser nominal. O argumento é que: “para exercer o direito de voto temos que votar em listas, e os deputados prestam conta aos partidos destas listas, não ao eleitor, o que distancia o cidadão destes órgãos eleitos e em última análise do próprio Estado. O eleitor conhece o partido mas não conhece o candidato e isto desmotiva. Este sistema repete-se em todos os níveis de governação onde o cidadão é chamado a votar, como nas propostas assembleias provinciais. Nos municípios existe um espaço para listas de cidadãos, mas também existe a

vinculação a uma organização ou partido, e não existe a ligação directa entre o indivíduo eleito e o cidadão eleitor”. A questão que se levanta e que é recorrente através da análise, é sobre a representação política no parlamento. O cidadão alega que “não há transparência na escolha de representantes do povo, escolhemos as listas ocultas, os processos não são céleres. Isso influencia o processo democrático. Há necessidade de mudar este cenário. As pessoas que são eleitas podem satisfazer ao partido que as escolheu mas não satisfazem às expectativas e à participação do cidadão, e este vai abster-se, ou não votar”. O cidadão argumenta que, “caso se mudasse o sistema poder-se-ia aumentar a participação do cidadão, mas como os deputados são eleitos por listas partidárias, e por vezes nem vivem no local de eleições (no seu círculo eleitoral), isto não ajuda a participação efectiva do cidadão”. E depois, a falta de organização parece, no argumento do cidadão, um convite para não participar, e questiona: “será que estes querem mesmo o nosso voto, ou já estão com os resultados prontos antes da votação?”

Para além do elemento ligado ao sistema eleitoral e a prática adoptada pelos partidos políticos, existiriam outros aspectos que explicam a alta taxa de abstenção em 2004, crescente desde 1994, que são de ordem sociológica, antropológica, económica, logística (Baptista Lundin 2004: 91-100), e principalmente, razão muito citada pelo cidadão, pela falta de organização no decorrer do processo.

Sob o Prisma Normativo:

1. Conforme sublinhado pelo Conselho Constitucional, as normas e procedimentos da Lei Eleitoral não facilitaram o processo.
2. A questão da documentação exigida para o voto constituiu um constrangimento. Note-se que para se registar o novo eleitor poderia identificar-se pelo bilhete de identidade ou passaporte, e na falta de qualquer documento válido poderia identificar-se por dois eleitores já registados. Entretanto, para votar somente o cartão de eleitor é válido, o que não facilitou para aqueles que, ou haviam perdido o cartão ou o tinham danificado com o passar do tempo.

De realçar que o cartão de eleitor é um documento que somente serve para votar, não é um documento válido como identidade apesar da foto do portador. Sendo assim, numa sociedade maioritariamente analfabeta este é posto de lado por um tempo muito longo, por ser totalmente inútil entre dois actos eleitorais, e facilmente perdido ou danificado. Algo a considerar numa revisão da Lei Eleitoral.

3. A imprecisão da informação contida nos cadernos eleitorais e agravada pela ausência desses cadernos no locais onde o eleitor fez o seu recenseamento.
4. A distância entre as mesas de voto é sublinhada, principalmente, nas áreas rurais, como uma razão para não terem votado.
5. Não está claro para todos os funcionários de mesa e para todos os jornalistas que podem votar onde estejam a cumprir as suas tarefas laborais durante o acto eleitoral.

Ainda no plano normativo,

6. Há falta de um código de ética e conduta estrito para os órgãos eleitorais, para cumprir prazos e para tratar todos os candidatos e forças políticas de maneira igual.
7. Há falta de boas práticas para regular o comportamento das forças policiais durante o processo eleitoral.
8. Há falta de boas práticas no sentido de sancionar o erro do actor que inflige as leis, normas e procedimentos (seja um político, funcionário público administrativo, funcionário político administrativo, órgão eleitoral, força policial, etc.) durante o processo.
9. Não existe uma protecção ao cidadão eleitor durante o acto eleitoral. Por exemplo, jovens refractários ao serviço militar não votaram em 2004 com receio de serem reconhecidos, ou “apanhados”, foi o termo usado, pelas autoridades.

Sob o Prisma Económico

1. Existe em Moçambique uma incongruência entre crescimento e desenvolvimento e o cidadão comum ressentido do facto do primeiro não estar a levar ao segundo como seria de se desejar. De facto, um robusto PNB é uma realidade a indicar que a economia continuou forte em 2004. Em termos de investimento externo directo (IED) Moçambique recebeu US\$ 337 milhões em 2004, um fluxo que é superado, somente, pelo da África do Sul (The Economist Intelligent Unity 2004: 20). Entretanto, Moçambique está entre os dez países mais pobres do mundo no índice do desenvolvimento humano (UNDP 2004).
2. Presentemente e como argumenta Mazula (2000: 43), seja pelo vazio da experiência dos modelos sócio político económicos, seja pela pressão das instituições de Bretton Woods, Moçambique deixou-se flutuar ao longo das leis do mercado. A questão que se coloca é por quanto tempo Moçambique vai caminhar experimentando modelos políticos e económicos para organizar a governação, sem visar a melhoria significativa da vida dos cidadãos? Esta questão com diferentes formulações foi posta por muitos entrevistados durante a pesquisa, quanto indagados porque não votaram, ou porque não se votou em 2004.
3. Ainda no plano económico, o facto de Dezembro ser mês de chuva e assim de plantio, a prioridade nas zonas rurais nos dias 1 e 2 foi para a machamba e não para as mesas de voto. O argumento usado pelo cidadão: é que “a agricultura produz o meio de subsistência e o voto, o que produz?” A resposta em forma de ausência ditou a escolha: “não votei porque eu andava ocupado na machamba”.

Sob o Prisma Político-económico

1. Eleições democráticas estão a ter lugar em Moçambique regularmente desde 1994, entretanto o grande público não consegue ver mudanças positivas no comportamento do político, pelo contrário. “Os que têm o poder tornam-se corruptos tão cedo quanto atinjam um cargo político de relevo, e o cidadão comum não vê medidas legais a serem adoptadas para explicar esta riqueza, alguma de proveniência questionável e duvidosa”.
2. O perfil dos candidatos não oferece alternativas aos olhos de muitos eleitores concretizado no seguinte argumento: “estes atingem o poder e não vemos nada melhorar senão a vida deles próprios. Assim, melhor não votar pois pelo menos não me podem culpar quando esses fizeram os seus erros. De mais a mais, votar como não votar é a mesma coisa, nada muda”.

3. O uso abusivo dos meios do Estado, principalmente em zonas muito pobres, revolta o cidadão comum: “Estes gastam tanto, tanto combustível das/nas viaturas do Estado e nós nem temos o que comer!”.

Sob o Prisma de Governação

1. Uma prática governativa, pouco satisfatória aos olhos do cidadão é a corrupção crescente que no imaginário colectivo envolve principalmente os políticos e os governantes, contribuindo para o desenvolvimento e para distanciar o cidadão do exercício do direito cívico do voto.
2. Existe um fosso entre o que o cidadão gostaria de ver na governação e o que acontece de facto no seu contacto, quando existe, com o Estado. De facto, o processo democrático ainda não absorveu o cidadão comum como este gostaria nos actos da governação. Uma questão levantada com alguma frequência durante a pesquisa, pelas pessoas activistas, foi: “qual é o significado de democracia quando não somos envolvidos de maneira significativa no processo de governação? “Somos consultados em alguns assuntos como a Lei de Terras, mas temos a sensação que tudo já está decidido antes das consultas às comunidades, somente nos ouvem para constar pois estes passam a vender a terra à frente dos nossos olhos. É assim a democracia?”
3. O desencanto com a prática governamental, por esta estar ligada à corrupção no imaginário colectivo, é notório na seguinte argumentação: “eu não vou votar para estar a contribuir para criar mais corruptos”.

Sob o Prisma Social e Antropológico

1. Tudo indica que votaram em 2004 maioritariamente, os activistas partidários, onde a FRELIMO teve mais força, ou mais capacidade, para sensibilizar os seus militantes do que a RENAMO-UE.
2. De facto, a cultura guia a vida dos indivíduos, seja o homem comum, seja o intelectual que no seu dia a dia é tão ou mais comum que o mais comum dos homens. Sendo assim, quando o discurso político não toca o âmago da cultura local torna-se difícil levar o indivíduo a engajar-se na acção política como eleitor, independentemente se esta mesma acção pode mudar a sua vida. Os activistas partidários participam no acto eleitoral pois vêm claramente algum ganho ou perda, mas os outros cidadãos não. Sendo assim, votaram os membros, simpatizantes e activistas da FRELIMO e garantiram a vitória ao seu candidato e seu partido. Os membros, simpatizantes e activistas da RENAMO-UE, ou votaram em menor proporção ou não votaram, e a coligação perdeu as eleições mesmo em áreas e zonas onde havia sido forte nas eleições anteriores. Os outros, a grande maioria, não sentiram que faziam parte deste processo³¹.

Sob o Prisma dos Slogans Usados pelos Principais Partidos

Tudo indica que o conceito de **mudança**, usado tanto pela FRELIMO como pela RENAMO-UE, confundiu o eleitor. A “força da mudança” e a “mudança tranquila”, respectivamente,

³¹ Mesmo sabendo que estas duas forças têm números diferentes de membros, simpatizantes e activistas, acredito que o meu argumento é válido que votaram aqueles que se sentem engajados no processo conscientes que podem ganhar ou perder com o mesmo; os outros não sentem que o resultado do processo seja ele qual for, possa influir na sua vida. Os erros de tática na campanha eleitoral de parte da RENAMO-UE, também explica a ausência dos eleitores desta força política das urnas. De facto, temos algumas respostas que indicam que os eleitores simpatizantes da RENAMO-UE pensaram que esta já havia ganho e que Dhlakama já era o Presidente, e sendo assim não foram votar.

aparentemente não foi devidamente entendido pelos eleitores levando à ausência pelo questionamento, com alguma base filosófica: “se muda com Guebuza então já não é FRELIMO, e se muda para a RENAMO não pode ser tranquilo. E a mudar para ficar como está, o melhor é não votar”.

Sob o Prisma do Excesso de (Des) Confiança

O excesso de confiança e de desconfiança também contribuiu para a abstenção, convidando a uma reflexão tanto para os partidos políticos como para os órgãos eleitorais.

1. De parte de alguns eleitores da FRELIMO ouvimos argumentos tais como: “não estive lá porque eu confiava no meu candidato, sabia que ele ia ganhar!”
2. De muitos eleitores da RENAMO-UE ouvimos argumentos tais como: “farto-me de votar e o meu candidato nunca é eleito. Para quê votar!”
3. Muitos, apesar de terem votado explicaram a abstenção do outro pela baixa confiança nos órgãos eleitorais, independentemente de terem mais inclinação para o partido no governo ou para a oposição: “estes somente tomam conta de si, o momento do voto dos eleitores até atrapalha os gajos. No final é sempre o mesmo discurso, nada muda!”

Esta tentativa de desenho de uma tipologia da abstenção, visa indicar que o voto é reflexo de muitas componentes que guiam o comportamento dos eleitores segundo a postura dos políticos, o ambiente sócioeconómico, a normatividade da prática governativa, incluindo as questões técnicas, considerando os procedimentos formais e a prática dos actores responsáveis que facilitam ou dificultam a participação dos cidadãos no acto eleitoral. Por exemplo, os cadernos eleitorais nas mesas das assembleias de voto não corresponderem ao nome dos eleitores que lá devem votar, e as mesas estarem, por vezes, posicionadas longe dos aglomerados populacionais nas áreas rurais.

Segundo Baptista Lundin (2004: 98-100), muitas questões que explicam a elevada taxa de abstenção são estruturais, enquanto outras requerem medidas que podem ultrapassar a vontade política da elite local. Outras são de carácter individual, ligadas ao comportamento de cidadãos políticos com alguma responsabilidade das forças partidárias que lhes garantem a legenda. Entretanto, nos aspectos que se refere ao ponto de vista normativo estes podem ser corrigidos pela Lei Eleitoral e pela adopção de melhores práticas no cumprimento dos mesmos e que podem ser resumidos no seguinte:

- Uma reflexão de fundo sobre a composição dos órgãos eleitorais, principalmente da CNE.
- Melhor organização no processo eleitoral. A começar pelo recenseamento, localização e número das assembleias e mesas de voto proporcional ao número da população potencialmente votante nas respectivas zonas, monitorização cerrada do horário de abertura das mesas de voto com pessoal adequadamente formado para presidi-las.
- Cadernos eleitorais com informação correcta, a partir do recenseamento de raiz.
- Revisão do caso de identificação para o voto. “Porque não usar o BI?” É uma questão recorrente de parte de vários cidadãos”.
- Institucionalização de um calendário fixo para as eleições e que este considere a estação das chuvas.
- Cumprimento da lei ao monitorar o comportamento de actores como polícias e administradores distritais, para que não usem seu poder discricionário para intimidar os eleitores e contribuir assim para os distanciar do acto eleitoral.

Para 2004, outros aspectos de carácter político também criaram um clima de apreensão nos eleitores, como o facto da disputa aberta entre os membros da CNE a representarem a FRELIMO e a RENAMO-UE em questões que o cidadão esperava ver uma solução de

consenso, o que urge colmatar. O caso de Montepuez em 1999, quando morreram indivíduos asfixiados nas celas da prisão depois de uma demonstração conflituosa, ainda estava vivo nas mentes de muitos que resolveram que “o melhor é ficar em casa e não se meter nesta confusão”.

Ainda no contexto da ausência do eleitor das mesas de voto, o facto da RENAMO-UE ter adoptado um discurso derrotista, ao afirmar, a priori, que haveria fraude pois “estes Frelimos sempre manipularam os resultados das eleições para eles terem a vitória”, também desencorajou alguns eleitores levando-os a perguntar: “se já tem fraude feita para que vou votar?”. A percepção da atitude de vitória antecipada da FRELIMO também deixou uma falsa mensagem de segurança excessiva em alguns eleitores: “Confiava que o meu candidato já ganhou, não era preciso votar!”.

O problema das divergências na CNE para com a presença ou não dos observadores, especialmente o caso da Missão da União Europeia, que foi acompanhado e amplamente noticiado pela imprensa, também contribuiu para a ausência de alguns eleitores do acto eleitoral, um aspecto que aparece para a cidade de Maputo, tanto entre grupos mais escolarizados como menos escolarizados.³² O respeito pela soberania nacional está claro para a maioria dos cidadãos, que entretanto levantam a questão: “o que temos nós para esconder? Se escondemos dos nossos doadores, sim porque eles são os doadores, eles podem não reconhecer os resultados e isto é mau. Se estes não percebem isto, para que votar?”.

Finalmente, a legislação e o procedimento institucional da CNE baseado na falta de confiança de parte dos dois maiores partidos, que não delegam aos órgãos da justiça as questões legais e que não envolvem a cidadania nas questões civis, tomando em suas mãos todo o protagonismo e criando órgãos eleitorais segundo sua imagem e semelhança, não constitui um bom quadro para a participação do cidadão. Tal cenário, que é um reflexo do órgão eleitoral partidarizado, transporta para estes órgãos o clima conflituoso das discussões da Assembleia da Republica, e isto assusta ao cidadão. Cria-se uma crise de credibilidade do cidadão em relação às instituições eleitorais, não tanto porque seus membros são incompetentes, pelo contrário, mas porque representam partidos e não a Lei, o que não permite que se transforme as eleições num momento de festa, como sugeriu o Bispo D. Dinis Sengulane.³³

Um facto a notar neste todo, é a distância que o eleitor toma dos políticos, dos partidos e dos órgãos eleitorais, ao raramente usar seus nomes mas referir-se sempre a “eles” ou “estes”.

Finalmente, vozes de outros cidadãos alegam que “em termos de democracia Moçambique é um país que ainda tem pouca experiência, tudo está a acontecer agora num ritmo lento mas seguro. A questão que se põe é: se esta marcha vai se manter para a frente ou se vai haver regressão? Por enquanto os processos eleitorais parecem facilitar a vida dos cidadãos e todos podem participar. A questão é se os que participam o fazem no sentido activo ou no sentido passivo? Afinal não votar também é participar, enviando uma mensagem forte ao Governo que algo precisa de mudar. E esta dúvida pode se colocar em termos de participação de facto com a questão ‘quando e para que votar’? Uma vez que nas campanhas eleitorais muita gente está lá, há uma grande participação, mas na hora do voto há muita abstenção”. A pergunta que muitos cidadãos fazem é: “seria a distribuição de brindes, como bonés, capulanas e camisetes, a explicação de multidões nas campanhas? Como não se ganha nada na hora da votação então ninguém vai lá”. Uma voz do poder judiciário compara esta participação nos processos eleitorais pela negativa, escolhendo não participar com o que acontece no sector da justiça, “da mesma forma que as pessoas também estão agastadas com a justiça e assim chega-se àquela discussão dos meios de resolução extra judiciais, também, se pode estabelecer um paralelismo com a participação política”.

³² Mais acesso aos meios de comunicação pode ser uma explicação para o alto grau de conhecimento sobre este assunto.

³³ Sugestão feita por ocasião de uma Mesa Redonda que o Observatório Eleitoral realizou em Maputo em Julho de 2004, para convidar os partidos políticos e outros actores como a imprensa, a um compromisso de participação justa e transparente no processo eleitoral.

Para um oficial da polícia, “a legislação moçambicana, em especial a Constituição da República, estabelece de forma clara as regras de participação dos nacionais na esfera política do país. Tal facto é sustentado pelo sistema democrático, mais elucidado por eleições livres. Esta prática é uma demonstração clara de que os princípios que a lei preconiza garantem a participação do cidadão na vida política e social do país e na definição das actividades em prol da administração através da representação de grupos políticos no parlamento moçambicano. É neste órgão legislativo onde encontramos os representantes da população e, por conseguinte, de organizações políticas. Há a apontar, porém, os transtornos que se tem vindo a constatar, cuja a base reside na exiguidade de recursos do Estado para estes sectores, e no fraco conhecimento e domínio da legislação pela população que tem influenciado, de forma positiva, no questionamento de direitos e deveres consagrados por Lei”.

Em relação à participação dos deputados na vida nacional, os representantes do povo, um deputado do partido no poder argumenta que ao nível da Assembleia da República (AR) todos aqueles que fazem parte dos partidos aí representados têm expressão muito forte. Todos que intervêm colocam os seus pontos, discutem, encontram-se no consensos, ou não, e consegue-se deliberar sobre as principais questões da vida do Estado. Mas o cidadão argumenta que “a bem da verdade poucos são os deputados que intervêm, a maioria parece que está somente sentada a ver o tempo a passar”. Neste todo, a própria sociedade civil joga seu papel ao se pronunciar sobre os aspectos importantes do país e sob diferentes vertentes, e ter suas opiniões consideradas. A reforma pontual da Constituição para acomodar o adiamento das eleições provinciais, é trazida como exemplo por um deputado da oposição. “A sociedade civil pronunciou-se que não havia condições reunidas para tal e nós, como parlamentares, em consenso nas duas bancadas, fomos ver a necessidade e fizemos agora a revisão pontual para dar lugar ao adiamento das tais eleições”.

O sistema político como tal, segundo um parlamentar da oposição, permite a livre participação, apesar dos “processos estarem manchados de vários vícios e de não serem transparentes. Por exemplo, o processo de recenseamento (a decorrer em 2007 e 2008 depois do prolongamento do período inicial) é deficiente, a educação cívica é deficiente, a logística é pobre, e como se não bastasse o cidadão é obrigado a percorrer dezenas de quilómetros para se recensear, e obrigado a passar dias na bicha a espera da sua vez”.

Do ponto de vista normativo existem os órgãos eleitorais e a disposição do processo de votação é regulada por lei e publicitada. Entretanto, outra questão se levanta, uma alegação de parte do cidadão, é sobre a não sistematização da prática, por exemplo, de uma regularidade uniforme, ou igual, durante o processo de preparação das eleições. A ilustração é sobre as mesas de votos que são dispostas em todo o país. O argumento é que “a colocação de postos de votação não é uniforme em todo o país. Por exemplo, em Nampula e na Zambézia, devido a ausência de mesas de votação e as consequentes longas distâncias que o eleitor tem que percorrer, a participação do cidadão parece ser desencorajada nos dois círculos eleitorais mais densos do país”.

A oposição problematiza a questão da participação e argumenta “que a participação do cidadão na vida política do país tem variado ao longo dos tempos. Durante os primeiros anos da instauração da democracia registaram-se altos índices de participação. Mas nos últimos anos temos verificado uma redução dos espaços de participação do cidadão na gestão da coisa pública. A liberdade de expressão tem sido restringida, a censura informal e pessoal instaurada, a promoção dos ‘meninos bonitos’ e bem comportados na imprensa ligada à governação, e o sistema de punição dos ‘rebeldes’ ou mal comportados, como Carlos Cardoso, ilustra este argumento.³⁴ Uma política de “*stick and carrots*” para com a comunicação social no geral e para com os jornalistas em particular. Os cidadãos que livremente expressarem as suas opiniões, e caso essas opiniões sejam contrárias as do “establishment”, não entram no ‘*reward system*’ sendo por tabela “punidos” pela ousadia. Para os que não se expressarem ou, pelo contrário expressarem pontos de vista coincidentes com os do “establishment”, estes recebem o *carrot*,

³⁴ Carlos Cardoso foi um jornalista militante que foi assassinado em 2000, aparentemente por motivos políticos.

ou seja são promovidos pelo sistema”. Entre outros casos ilustrativos citados pela oposição, para o qual chama a atenção do MARP, é o do homem de negócios na Cidade de Quelimane, conhecido como apoiante da oposição mas que teve de declarar publicamente a sua adesão ao partido no poder para receber de volta os seus bens que haviam sido confiscados pelo Estado, (seriam estes um) restaurante e casas de aluguer na praia de Zalala. Vozes da oposição afirmam que “nos ministérios abundam casos de recrutamento compulsivo de jovens técnicos para se filiarem ao partido no poder sob ameaça de ‘não serem promovidos’ na sua carreira profissional. Os mediatizados casos dos deputados Ismael Mussá, ex-director da Divisão dos Assuntos Sociais na Universidade Eduardo Mondlane e de António Eduardo Namburete, ex-Director da Escola de Comunicação e Artes (dois deputados da oposição na Assembleia da Republica) são casos sobejamente conhecidos. O Dr. Matiquite, Director de Documentação na UEM que se filiará na Renamo mas não foi eleito deputado, para manter a sua posição de director teve que renunciar a sua filiação e declarar-se membro do partido no poder! O caso do ex-PCA dos Correios de Moçambique, Benjamim Pequenino, é outro caso emblemático que espelha os critérios de inclusão/exclusão e promoção/remoção na função pública, incluindo as academias. Portanto, as regras de inclusão/exclusão e promoção/remoção na função pública não tem a ver com a competência técnica, mas sim com a pertença ou não a este ou aquele partido”.

O cidadão opina que existe pouca prestação de contas no sistema político vigente. Existem eleições periódicas, um marco da democracia. Assim, os instrumentos existem, “mas está a faltar o retorno das expectativas do povo, pois depois das eleições são esquecidas as pessoas. Para ir buscar a legitimidade das pessoas vai-se ao terreno pedir o voto, mas para dar respostas as preocupações das pessoas já não se vai. Existe o espaço para a participação na planificação, por exemplo nos distritos, mas não se responde aos anseios do cidadão que são lá expressos. E se há resposta é somente para um número restrito de pessoas, não se responde a toda a comunidade que fica com expectativas frustradas”.

Neste todo, se afirma, com certa constância, que o cidadão comum não conhece os seus direitos e deveres. A educação cívica é vista como educação eleitoral, e normalmente acontece poucos dias antes dos eventos que ela trata, não existe como um sistema processual de continuidade. O cidadão argumenta que “trabalha-se muito *ad hoc* nestes processos eleitorais, sem uma planificação para um fim específico. E assim passou-se com o último recenseamento eleitoral, sem planificação para se ter um sistema que seja mais constante e duradouro”. E questiona-se, “porque não se regista para as eleições quando se faz 18 anos, assim como se regista para o Bilhete de Identidade? Seria mais simples. Poderia existir um Tribunal Eleitoral a tratar destas questões. Aquele que morre é dado baixa no sistema/registo, e os novos entram nas listas de votantes”.

O quadro legal democrático está a ser usado pelo cidadão, até onde é possível. Assim, para os processos eleitorais, existem fóruns como o Observatório Eleitoral, criado pela sociedade civil, onde organizações da sociedade civil se juntaram com confissões religiosas para monitorar estes processos. Assim, existe um espaço de participação que foi conquistado pela sociedade civil junto ao Governo, e esta sociedade tem feito uso do mesmo. Entretanto, um quadro legal mais bem estruturado para o processo eleitoral e mais apartidário, poderia facilitar a participação do cidadão e colmatar os problemas de acusações mútuas que acontecem e, de maneira recorrente, depois de cada momento eleitoral.

O cidadão argumenta que “a participação nos processos políticos através dos partidos políticos é somente uma das vias. Entretanto, para aqueles que não estão em partidos políticos existem poucos mecanismos de participação que realmente influenciam o processo governativo”. E acrescenta, que “o único momento em que o cidadão é chamado a tomar parte de um acto político é, de facto, o das eleições, nas gerais ou nas autárquicas. Mas tal acto de participação consiste em votar em listas de partidos e não em pessoas com relação directa com os interesses do cidadão eleitor, e com os problemas da sua comunidade”. O cidadão não está, ou não se sente, devidamente representado nos órgãos do poder. E a consequência deste sistema de relações sociais e políticas desencontradas é que haveria grandes lacunas em

matéria de representação política no parlamento, pois “o deputado chega à Assembleia da República por via do partido, e se não fizer o que partido quer corre riscos de ser posto de lado. Assim, mesmo sabendo que esta ou aquela opção é errada, não pode votar contra. Os deputados sentem que não estão livres na sua participação no parlamento, pois a disciplina partidária é muito forte”, e o cidadão sente este dilema que questiona a governação política democrática, e apresentam a questão ao MARP como um desafio.

Num sentido mais amplo de participação, o cidadão argumenta que, na realidade, a participação do cidadão no processo democrático político tem tido lugar também de outras formas do que através do voto. Ela não se circunscreve somente aos processos eleitorais. Pode-se ver isto de forma positiva, como sublinha um membro do poder judiciário, no sentido de que em termos de esclarecimento, “em termos de sensibilidade, em termos de consciencialização do cidadão para as questões da vida do país, certas formas já estão a ganhar um certo campo em que anos atrás não se viam. Sendo assim, pode-se pensar que no futuro vai haver uma participação mais activa, as pessoas vão organizar-se de outras formas e fazer valer os seus direitos”. De facto, a participação não se faz apenas nos processos eleitorais que desgastam um pouco por não produzirem os efeitos que o cidadão visualiza. Não traz uma melhoria imediata da sua vida, não traz emprego, por exemplo. Por desgaste, e por sentir que com o voto não está a mudar muito, o cidadão arranja outras formas de participar, organiza-se em associações e fóruns e faz *lobby* e advocacia pelas causas que consideram mais justas. Existe, de facto, um espaço para a observação e acompanhamento do processo governativo, que é de louvar, o mesmo espaço que existe especificamente para os processos eleitorais.

Para a participação na acção governativa como um todo, existe uma experiência recente com o Observatório da Pobreza (OP), hoje Observatório de Desenvolvimento (OD), uma conquista da sociedade civil organizada que foi criado pelo Governo em 2003, ao nível central, e em 2005 passou a existir também nas províncias. Para os debates, para o diálogo em público, existe esta abertura, não há impedimento. Trata-se de um processo novo com espaços de discussão, onde se avalia a prestação anual do Governo pelo cumprimento do proposto no PES (para a avaliação do PARPA), e que transporta as ideias de vários segmentos da população sobre a governação. Nos distritos existem os Conselhos Consultivos, desde 2006 que, entretanto, não têm representantes de todos os sectores sociais havendo dificuldade de participação plena de todos os cidadãos.

Para sistematizar esta participação na discussão dos assuntos do país, na avaliação da acção governativa, a sociedade civil organizou-se numa plataforma que chamou de G20 (Grupo dos 20) por congregar então (em 2003) 20 organizações e instituições neste número. Trata-se de uma plataforma congregando confissões religiosas, sindicatos de trabalhadores e camponeses, centros de pesquisa e instituições de ensino superior, organizações não governamentais (ONG), fóruns de interesse (sobre governação, dívida, comércio, relações de género, agricultura e pecuária, entre outros, seguindo os pilares do PARPA), e o sector privado. Esta participação tem sido desigual, maior ao nível central e ainda incipiente ao nível provincial; algumas organizações participando mais, outras menos ou nada; algumas organizações encontrando mais espaço ou motivação para participar, outras menos. Entretanto, o OD é um espaço que existe, foi uma conquista da sociedade civil que deve ser por esta melhor utilizado.

Desde 2007, foi aberto um espaço à sociedade civil organizada também para participar, ao nível central, na chamada Revisão Conjunta. Trata-se de um exercício onde o Governo e os doadores do Apoio Programático ao Estado pelo apoio directo ao Orçamento do Estado, os chamados PAPs, avaliam um conjunto de 40 indicadores retirados do PARPA. Neste contexto, está também aberto um espaço para a sociedade civil organizada participar nos grupos de trabalho sectoriais junto aos ministérios de tutela e expressar sua opinião sobre como melhor planear, monitorizar e avaliar a acção governativa. O Governo e os doadores participam neste fórum com assessores especializados, muitos peritos estrangeiros, contratados a tempo inteiro para desempenharem esta função. Neste sentido a sociedade civil organizada entra em

desvantagem no processo, pois trabalha com activistas. Mas o espaço existe e a sociedade civil deve rever sua estratégia de trabalho para melhor aproveitá-lo.

Existem espaços de participação. Entretanto, críticas são expressas pelo cidadão sobre os princípios de funcionamento destes processos demandados pela sociedade civil organizada e criados pelo Governo para monitorar a governação. A crítica primeira é de fundo estrutural, diz respeito ao espaço do cidadão para participar e ver resultados reais da influência de facto desta participação. A crítica prende-se com o facto de dos mais de 300 indicadores do PARPA2, que foram negociados num exercício de *lobby* e advocacia que a sociedade civil organizada ao nível central, provincial e distrital fez junto do Governo, somente 40 terem sido escolhidos para avaliarem a performance do Governo pelos doadores PAPs, e todos de fundo quantitativo. Esta escolha esvaziou os outros indicadores na preocupação de performance do Governo porque a boa prestação destes 40 indicadores é que vai, de facto, condicionar a consolidação e o reforço da ajuda nos próximos períodos do cumprimento do plano quinquenal. Moçambique é um Estado altamente dependente da ajuda externa para criar crescimento económico que, apesar de ter sido alto e constante na última década, ainda não tem sido capaz de criar o desenvolvimento inclusivo que o cidadão espera para fazer parte do processo de criar riqueza e assim contar como um actor tão válido quanto é um doador. Assim, o factor dependência condiciona, ou tem condicionado, a governação democrática, pois reduz o espaço de influência na participação do cidadão. De facto, o que o cidadão opina nos exercícios de participação nem sempre encontra o espaço que este desejaria encontrar na agenda de desenvolvimento que é condicionada aos parâmetros desta ajuda externa.

A segunda crítica diz respeito à própria sociedade civil como um todo e à plataforma G20. A crítica substancia-se no facto de “por mais que a sociedade civil se tenha congregado no G20 para falar como uma só voz, o que é de louvar, ainda não tem uma agenda clara e comum para participar com qualidade nos processos e momentos que estão abertos para tal. Tem conseguido alguns sucessos, como ter retirado o artigo que abria espaço para a privatização da terra no PARPA2, entretanto, não tem influenciado o processo de governação como gostaria, ou como deveria; tem tido uma participação mais reactiva do que activa”.

Para além dos espaços institucionalizados pelo Governo, a sociedade civil também busca criar outros espaços para participar e influenciar a governação, de forma mais ou menos sistemática, feita pelo Estado. Um destes espaços é o Fórum Social que foi criado em 2006 e que reuniu diferentes sensibilidades em Maputo em 2006 e em 2007, com alguma participação provincial. Este Fórum tem congregado um número de opiniões num exercício de *lobby* e advocacia a discutir e influenciar sobre causas que o cidadão considera justas, sentindo que a sua participação é uma contribuição importante para que estas causas sejam atendidas; dando assim a oportunidade à governação de acatar estas questões e demonstrar a sua preocupação e consideração pela voz do cidadão.

3.2.1.2.3 Eficácia das disposições e regulamentos concernente à viabilidade do sistema partidário

Um representante do poder judiciário emite uma opinião cautelosa sobre esta eficácia, e refere-se ao facto de Moçambique ser um país novo em termos de democracia, e consequentemente com pouca experiência na governação democrática. Entretanto, afirma que “o caminho que está a ser seguido é o mais acertado, pois revela uma certa eficácia”. Expressa uma ressalva interrogativa sobre se o que acontece agora será sustentável a longo prazo e de forma pessimista responde negativamente. Entretanto, mais uma vez e de forma cautelosa, faz referência ao facto da democracia em Moçambique ser ainda uma maneira nova de estar e de agir em sociedade, e que por ser tão nova talvez não seja justo pôr a fasquia de exigência num nível muito alto.

Na opinião do cidadão, um grande “calcanhar de Aquiles” que está à dificultar a viabilidade do sistema partidário, está na diferença em recursos financeiros que cada partido dispõe para concorrer às eleições. “O que pode explicar, até certo ponto, a razão de muitos partidos, à excepção da Frelimo e da Renamo, serem incapazes de fazer a cobertura e a monitoria da

votação em todas as assembleias de voto. Esta capacidade está concentrada mais num partido, a Frelimo. Os demais partidos concorrem para as eleições em circunstâncias muito desiguais”. O cidadão expressa a impotência da Lei e do Estado de Direito sobre a prática governativa neste sentido: “Quem está no poder usa a máquina governativa, como recursos humanos, os recursos materiais e financeiros do Estado. Por mais que a Lei diga que não, quem vai impedir? Quem vai julgar o Governador que foi fazer campanha com os fundos públicos, ou ao Presidente da República? Não existe a prestação de contas real no fim do processo, e esta realidade cria distorções no processo. Nenhum observador nacional ou estrangeiro levantou esta questão, mas ela é muito grave para nossa democracia. Talvez seria de se recomendar ao MARP para olhar e reagir a estaprática que contraria a Lei”.

Vozes da oposição, representadas no parlamento, reconhecem o quadro legal que garante a democracia normativa no país e o sistema multi-partidário, mas questionam seu funcionamento na prática. Para este grupo, teoricamente tudo estaria bem mas na prática vários são os obstáculos que impedem a materialização do estatuído, quer na Constituição da República, quer noutros comandos gerais e específicos que definem, no país, o quadro da concorrência entre partidos para a promoção da governação democrática. A oposição parlamentar reclama que as disposições e regulamentos existentes têm cerceado a sua participação nos pleitos eleitorais com probabilidades de fazer, de facto, a diferença, o que questiona a viabilidade do actual sistema partidário. Mas mesmo “sempre a perder”, insiste que participa nos processos eleitorais e aceita os resultados, “ainda que fraudulentos”, “para reforçar a frágil democracia em construção (mas também questiona seus alicerces) e para manter a Paz”.

O cidadão argumenta, que não sabe bem “o que, ou a quem, representam os partidos políticos”. E numa leitura analítica dos programas dos partidos não se nota diferenças de conteúdo, somente de forma; com excepção de cinco partidos pequenos, que advogam o federalismo, e de três outros, que focam de maneira específica na necessidade de cuidados pelo meio ambiente. O questionamento do cidadão prende-se com o facto de haver dificuldade de se identificar quem os partidos representam: que grupo social? Que ideologia? Ou até, que etnia, se for o caso? O argumento é que, “com excepção da Frelimo e da Renamo, que fizeram lutas, os outros não sabem quem são, nem de onde vieram, nem para onde vão. Nada expressam como contribuição para o desenvolvimento do país senão uma busca aos fundos nos momentos eleitorais”.

O sistema político criou o espaço legal para todos os partidos políticos registados nele participarem. Entretanto, existem opiniões fortes, vindas de dentro dos órgãos do Estado, que afirmam que “os processos eleitorais são uma manipulação”. Primeiro, porque “não há clareza sobre os candidatos a deputado para o parlamento”. Segundo, porque “não há clarificação sobre os postos de recenseamento”. Terceiro, porque “há falta de transparência quanto as testemunhas para o recenseamento”, onde se questiona “como uma pessoa sem documentos pode testemunhar sobre a identidade de outra pessoa também sem documentos?” Quarto, “pela questão das brigadas móveis neste recenseamento de 2007-2008” com o questionamento: “Como se vai votar depois? Onde se vai votar? Será esta uma manobra para retirar votos da oposição?” Estas questões deixam o cidadão desmotivado e leva-o a pensar em manipulação nos processos eleitorais, “eleições como um jogo de cartas marcadas onde o vencedor já está lá antes do início do processo, para que votar?”

3.2.1.2.4 O sistema eleitoral

O sistema eleitoral é regulado por leis ordinárias. O processo eleitoral é gerido por uma Comissão Nacional de Eleições (CNE) e apoiado por um Secretariado Técnico (STAE). A CNE é o órgão responsável pela organização, direcção, coordenação, execução, condução e implementação do registo eleitoral e de todas as actividades relacionadas com o processo eleitoral. A CNE possui um mandato de 5 anos. Para 1994 a CNE foi composta por uma plêiade de partidos, os então existentes, com uma matemática tal que dificultava a maioria da Frelimo ou da Renamo, o que “forçou” muitos consensos. Depois das primeiras eleições de

1994 a CNE tornou-se bipartidária, onde estão representadas as duas forças políticas com assentos no parlamento, Frelimo e Renamo; em proporções iguais ao número de parlamentares de cada uma das duas forças. A partir de 2002 a CNE passou a ser presidida por um representante da sociedade civil (Lei 20/02). Para 2007, a Lei 8/2007 aumentou a representação da sociedade civil na CNE para 8 cidadãos. Assim, a actual CNE é menos bipartidária e maioritariamente representada pela sociedade civil legalmente constituída. Ela é composta por “cinco membros a serem indicados pelos partidos políticos ou coligações com assento na Assembleia da República, de acordo com o princípio de representatividade parlamentar” (3 da Frelimo e 2 da Renamo) e “oito membros propostos pela sociedade civil legalmente constituída, mediante anúncio feito pelos membros eleitos” os cinco indicados pelo parlamento. O Presidente da Comissão nacional de Eleições é eleito pelos membros da Comissão Nacional de Eleições de entre as personalidades representadas por organizações da sociedade civil legalmente constituída”. Este é “nomeado e empossado pelo Presidente da República”.

O apuramento dos resultados do processo eleitoral em Moçambique é feito de forma proporcional, isto é, segundo o método de Hondt³⁵.

Numa leitura analítica processual da história recente do país, o sistema eleitoral vigente em Moçambique, hoje expresso na Lei, foi fixado no Acordo de Paz assinado em Roma em 1992. Este tema foi considerado de suma importância, a ponto de ser incluído no Capítulo V do Protocolo III, com o título “Procedimentos Eleitorais: um sistema de votação democrático, imparcial e pluralístico”.

De facto:

Nos princípios gerais - A lei eleitoral estabelece um sistema eleitoral que está em consonância com os princípios do voto directo, igual, secreto e pessoal; e as eleições da Assembleia da República e de Presidente da República devem ter lugar simultaneamente.

- No direito ao voto - Os cidadãos moçambicanos com 18 anos ou mais, têm a capacidade de votar, com a excepção dos que sofrem de incapacidade mental comprovada ou de insanidade; os cidadãos moçambicanos que estão detidos ou sentenciados em prisão por ofensa criminal pela lei ordinária não devem ter o direito de voto até completarem a sentença. Em qualquer evento, esta restrição não se aplica aos indivíduos que pertencem aos Partidos no que respeita a actos cometidos no decurso das operações militares; e o exercício de voto deve estar condicionado ao registo eleitoral.
- Sobre a Comissão Nacional de Eleições para a condução do processo eleitoral - A Lei eleitoral criou uma Comissão Nacional de Eleições, que deve ser composta de indivíduos cuja profissão e qualidades pessoais possam garantir o equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os partidos políticos. A representação é percentual partidária de acordo com a composição do parlamento. Tendo sido introduzido em 2002 uma representação da sociedade civil.
- Sobre as Assembleias de Voto - Cada mesa de voto deve ter uma Assembleia de voto composta de todos os cidadãos que vão exercer o seu direito de voto na respectiva mesa

³⁵ O primeiro passo deste método consiste em determinar um quociente dividindo o total dos eleitores registados pelo número dos assentos totais disponíveis. Para as eleições nacionais de 1999, o número total de eleitores foi de 7.099.105 que seria dividido por 250 assentos. O quociente foi de 28.396. O segundo passo consiste em dividir o número total de eleitores registados em cada província, o círculo eleitoral, pelo quociente. O resultado estabelece o número de assentos para cada província. No caso do resultado da divisão ser superior ao quociente geral, o círculo eleitoral recebe mais um assento. As leis que regularam o processo eleitoral em 1994, em 1999, em 2003 e em 2004, seguiram este princípio. O método de proporcionalidade permite uma equidade representativa entre os partidos políticos nos círculos eleitorais, evitando o princípio de “quem ganha leva tudo” — *“the winner takes all”*.

de voto; um Conselho de (mesa de) Voto, representantes dos diferentes candidatos e partidos.

- Para a eleição para a Assembleia da República - as províncias do país constituem os círculos eleitorais. A Comissão Nacional de Eleições decide sobre a proporcionalidade dos assentos para cada distrito eleitoral na base da densidade da população; a Lei Eleitoral decide sobre o sistema eleitoral baseado no princípio da representação proporcional; uma percentagem mínima de votos ao nível nacional deve ser estabelecida, abaixo da qual os partidos políticos não terão assento na Assembleia da República. Esta percentagem, deve ser acordada com todos os partidos políticos no país e não pode ser, nem abaixo de 5 por cento, nem acima de 20 por cento. Para a lei eleitoral de 7/2007 esta barreira foi reduzida para 2 por centos.
- Para a Eleição do Presidente da República - O Presidente da República é eleito por maioria absoluta dos votos. Caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta, uma segunda votação terá lugar entre os dois candidatos mais votados; os candidatos a Presidente da República devem ter o suporte de pelo menos 10.000 assinaturas de cidadãos moçambicanos com 18 anos ou mais e que sejam eleitores.

Sobre Financiamento e Facilidades - A Comissão Nacional de Eleições deve garantir a distribuição para todos os partidos participando nas eleições, sem discriminação, dos subsídios existentes e do apoio logístico para a campanha eleitoral, proporcional na base do número dos candidatos e sob supervisão dos partidos participando nas eleições.

O sistema eleitoral vigente deixa muito a desejar, de facto, não há uma justeza quanto à paridade entre os concorrentes, nas acções dos órgãos eleitorais. E esta falta de justeza corresponde ao nível incipiente de desenvolvimento destas instituições eleitorais em termos de prontidão, organização e planeamento.

Uma análise comparativa com outros sistemas eleitorais, esboçada pelo cidadão, argumenta que as Comissões Eleitorais que não integram representantes de partidos políticos têm tido menos problemas na coesão interna e na validação dos resultados do que as que têm a composição partidária. Para Moçambique, compreende-se que a composição partidária da CNE é reflexo do processo pós conflito plasmado no Acordo de Paz. Entretanto, a questão que o cidadão levanta é, até quando vamos ficar reféns deste passado? Que horizonte temporal será necessário para que a CNE, em Moçambique, seja composta por um corpo de especialistas que entendam do processo, com lealdade à Constituição e ao processo eleitoral acima das linhas partidárias, e que seja totalmente independente do Governo do dia? Esta questão remete-nos a três aspectos que esta análise ressalta para reflexão do MARP. Primeiro, a desconfiança existente entre os principais actores políticos, Frelimo e Renamo, que parece estar a deteriorar-se ultimamente. Segundo, a desconfiança da Renamo, e mesmo do cidadão, quanto à imparcialidade do poder judiciário. Terceiro, a chamada “manipulação da sociedade civil” pelo Governo do dia, onde também existiria a manipulação dos especialistas na matéria eleitoral. Face a este cenário fica difícil fazer uma recomendação que seja politicamente viável como plano de acção. Todavia a maioria defende uma CNE apartidária constituída por cidadãos honestos e imparciais a fim de garantir transparência, justiça e liberdade de voto.

3.2.1.2.4.1 A eficácia do sistema eleitoral

O sistema eleitoral tem validado a democracia formal, uma realidade em Moçambique. Contudo, a sua implementação não tem sido eficaz por não ter sido livre de conflitos, principalmente, porque segundo uma opinião, esboçada por diversos sectores da sociedade civil, os processos eleitorais são conduzidos por instituições criadas ao longo de linhas partidárias (de acordo com a representação na Assembleia da República). Um modelo político que inclui a própria estrutura do Conselho Constitucional, o órgão que trata das candidaturas presidenciais e, que não somente homologa os resultados eleitorais como tem o papel de última instância para julgar o apelo dos resultados. O cidadão argumenta que este modelo pode ser eficaz na letra

da lei, de forma normativa, mas no seu espírito criou uma hierarquia, de facto, posicionando o vencedor acima do perdedor na Comissão Nacional de Eleições. A CNE que, aos olhos do perdedor, tem usado o privilégio dos números percentuais em termos de representatividade para decidir sobre impasses sem buscar consenso, esta última uma prática de sucesso usada nas primeiras eleições gerais de 1994.³⁶

Desde 1994, ano das primeiras eleições multi-partidárias em Moçambique, as eleições têm sido um momento de tensão e objecto de discórdia entre as forças políticas que nela participam. Para as primeiras eleições municipais de 1998, a discórdia foi tão grande que a oposição retirou-se, quase que totalmente, do processo, no que foi proclamado como um boicote. Para as eleições gerais de 1999, depois da homologação dos resultados o protesto da oposição foi tão grande que, levou a demonstrações que culminaram em conflito e mortes em Montepuez na província nortenha de Cabo Delgado. Membros da oposição foram julgados e estão a cumprir pena.

O período antes e depois das eleições torna-se assim tenso e com alguma incerteza no seio da população, criando uma sensação de desconforto. O último processo eleitoral, em 2004, não foi excepção. Esta realidade levou a que a sociedade civil decidisse ser mais pró activa como medida de prevenção. Sendo assim, todo o processo foi monitorizado, o mais perto possível, pela sociedade civil nos termos da Lei, organizada para tal em fóruns. Estas forças da sociedade civil engajaram-se num diálogo com todas as forças políticas que se fizeram presente no processo, com o objectivo de mostrar a importância da presença do cidadão organizado como um actor válido e um intermediário honesto em caso de necessidade e ainda, para emprestar uma legitimidade adicional aos resultados validando-os com uma contagem de votos paralela ao apuramento institucional.

Para publicitar sua plataforma para o processo eleitoral de 2004, um dos fóruns, o Observatório Eleitoral (OE), convidou os partidos políticos e a comunicação social pública para uma mesa redonda de reflexão no início do processo. O OE desafiou, nesta ocasião, os actores envolvidos para pensar as eleições em termos de se assumir um compromisso com o povo para reforçar a democracia e a cidadania. A bandeira levantada no encontro, pelo Bispo D. Dinis Sengulane, foi que as eleições devem ser vistas como uma festa que todos somos convidados para construir democracia celebrando a paz e a reconciliação.³⁷ Este foi um objectivo para o acto eleitoral aceite por todas as forças vivas presentes neste acto cívico, um compromisso tomado para assegurar ao outro (aos outros) que se contribuiria para eleições livres justas e transparentes, e para um processo eleitoral pacífico.³⁸

Assim, existe o espaço de participação e a sociedade civil organizada tem feito uso do mesmo. Entretanto, o quadro legal poderia ser mais bem estruturado para colmatar os problemas de acusações mútuas entre as forças da posição e da oposição.

Neste contexto, Moyana (2007: 2) argumenta que a grande questão em relação à eficácia do sistema eleitoral, e das eleições, não diz respeito à quantidade ou periodicidade, nem ao seu quadro legal, mas, sim à qualidade que tem posto em cheque a capacidade de produzir resultados livres e justos, igualmente aceites por todos os actores envolvidos no processo. Moyana (*Ibid.*) argumenta com a questão da falta de democracia ao nível do distrito, considerando que é no distrito onde reside a maioria dos eleitores, objecto e sujeitos do processo eleitoral. Sendo assim, questiona: qual seria o terreno político, jurídico-legal e institucional que poderia garantir, a nível distrital, uma participação activa e consciente dos cidadãos nos processos eleitorais? Que pré condições políticas, sociais, cívicas e jurídico-

³⁶ Em 1994 a composição da CNE teve uma matemática interessante, que considerou a participação de mais partidos no órgão eleitoral para além da Frelimo e da Renamo. O número total era de 21 membros sendo, 10 elementos do Governo, 7 da Renamo, 3 de outros partidos e um para presidir a CNE, Uma composição quase Salomónica, que criou uma certa equidade e dificilmente perfez maioria de um dos dois lados que haviam sido beligerantes durante 1976-1992.

³⁷ Bispo da Igreja Anglicana e Presidente do Conselho Cristão de Moçambique.

³⁸ Os maiores partidos políticos tomaram parte nesta mesa redonda e fizeram publicamente o compromisso.

legais existem para que as eleições possam ser livres, justas e conscientemente bem participadas ao nível distrital?

Moyana (*Ibid.*: 3-4) introduz em seguida, e no mesmo campo de ideias, uma discussão que deve ser considerada pelo MARP quanto ao sistema eleitoral e a participação dos partidos políticos e do cidadão no mesmo, que tem a ver com a operacionalização dos conceitos de eleições competitivas, periódicas, inclusivas e definitivas. Moyana (*Ibid.*) argumenta que as eleições são competitivas, quando são disputadas num ambiente de ampla liberdade de expressão, de movimento de associação, sem que as reuniões públicas de uns sejam impedidas e/ou importunadas por outros; sem que as caravanas eleitorais de uns sejam impedidas de transitar por certas ruas ou zonas; sem que os grupos apoiantes de determinados candidatos agridam, verbal ou fisicamente, os apoiantes de candidatos adversários; sem que grupos apoiantes de determinados partidos rasguem e/ou destruam o material eleitoral de campanhas adversárias. As eleições são periódicas, quando elas se realizam periodicamente, por forma a não permitir a perpetuação indefinida dos mesmos elementos no poder, ou seja, em democracia os governantes e outros funcionários superiores do Estado devem estar disponíveis a colocar, periodicamente, os seus lugares ao escrutínio público com vista a renovar, ou ceder aos outros, a legitimidade governativa. As eleições são inclusivas, quando a definição de cidadão eleitor é suficientemente abrangente de forma a não excluir nenhuma camada social da participação no processo. E a inclusividade do processo eleitoral começa com a abrangência e transparência do processo de recenseamento eleitoral, o qual constitui o pressuposto básico da credibilidade das fases subsequentes do processo. As eleições democráticas são definitivas, porque elas outorgam, em último lugar, a legitimidade e a autoridade de governar o país aos vencedores, sem necessidade de outro tipo de aval.

3.2.1.2.4.2 Relatórios sobre eleições recentes

Nas eleições gerais de 2004, os observadores internacionais vieram da região, representando a SADC (*Southern Africa Development Community*), da União Europeia, do *Carter Center*, da *British Commonwealth* e da CPLP (Comunidade dos Países Falantes de Língua Portuguesa) (relatórios em anexo). A sociedade civil regional também se fez representar, pelo EISA (*Electoral Institute of Southern Africa*) para observar as eleições de 2004 (relatório em anexo). Ao nível interno, houve dois grandes observadores, o Observatório Eleitoral (OE), existente e activo já durante as eleições municipais de 2003, e o Fórum Moçambicano para Observação Eleitoral (FOMOE), que produziram relatórios sobre o processo (em anexo).

Estes observadores consideraram, grosso modo, as eleições de 2004 como ordeiras e pacíficas. Contudo, o impasse que se criou entre os órgãos eleitorais e a Missão da União Europeia, sobre até onde observar em termos de espaço e das acções dos órgãos eleitorais, foi problemático e não chegou a ser ultrapassado a contento. A União Europeia a solicitar a abertura para observar todo o exercício, ou seja, receber os resultados aos longo do processo de apuramento aos níveis provinciais e nacional e escrutinar os votos rejeitados e considerados não válidos. Os órgãos eleitorais a defenderem que a Lei era restrita, não permitindo assim uma observação tão intensa. Um termo médio foi atingido depois de muito impasse, que não satisfiz totalmente à Missão da União Europeia mas que foi o que se acordou. Um espaço físico foi criado no STAE, separando o processo de contagem em Maputo por uma parede de vidro. E através desta poderia ser observada a contagem por todos os observadores e pela imprensa. Um Centro de Imprensa também foi montado pela CNE para disseminar os resultados a todos os observadores, tão cedo estes fossem produzidos, com acesso aberto também à imprensa nacional e internacional.

3.2.12.4.3 Provas de litígios eleitorais

Desde 1994, ano das primeiras eleições gerais num regime pluralístico, a oposição, principalmente a Renamo, vem reclamando de fraude no processo e nos resultados eleitorais.

Depois das eleições gerais de 1999 esta reclamação ficou mais sonante, com algum eco também na voz de observadores internacionais e nacionais, que davam uma certa razão à oposição, principalmente no tocante aos procedimentos de todo o processo eleitoral e na contagem dos votos. Para as eleições gerais de 1999 ficou no ar, e em descrédito, a validade dos resultados, principalmente pelo grande número de votos que foi invalidado, ou não considerados, pela CNE, considerando que estes vinham de redutos eleitorais aparentemente fiéis à oposição, como o caso de Nacala em Nampula.³⁹

Para as eleições gerais de 2004 o país já possuía um Conselho Constitucional (CC), com atribuições de arbitrar no litígio eleitoral, e assim aconteceu. Aliás, já nas eleições municipais de 2003 o Conselho Constitucional foi árbitro do litígio eleitoral, emitindo um acórdão sobre os resultados finais.

Depois da proclamação dos resultados das eleições gerais de 2004, a oposição entregou seu último apelo ao Conselho Constitucional (CC), depois deste ter sido rejeitado pela CNE. Depois de cinco dias o CC deliberou de acordo com a Lei, decidindo que o recurso não procedia de acordo com os termos da Lei, pois havia sido enviado muito tarde, depois do prazo legal, ao Conselho Constitucional, e as alegações não estavam em congruência com o apelo de invalidar o acto eleitoral para um novo ter lugar em seis meses.

Do ponto de vista formal, o argumento do Conselho Constitucional foi que o recurso entregue pela Renamo-UE não havia seguido o requerido: o documento foi entregue tarde, e o solicitado, a invalidação das eleições, não estava congruente com os factos anexados. Mesmo assim, o CC ao validar os resultados deixou claro no seu acórdão as irregularidades encontradas no processo, algumas que coincidiam com as que foram levantadas no apelo da Renamo-UE, algumas que coincidem com os relatórios dos observadores. E deixou recomendações claras para que o processo fosse revisto, revendo-se as leis eleitorais e os procedimentos (em anexo), o que não aconteceu na sua plenitude.

3.2.2 A garantia do Estado de Direito e a supremacia da Constituição

3.2.2.1 Disposições Legais

“A Constituição de 1990 instituiu no país o estado de direito democrático, alicerçado na separação e interdependência dos poderes e no pluralismo, lançando os parâmetros estruturais da modernização, contribuindo de forma decisiva para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multi-partidárias” (preâmbulo da Constituição de 2004: 3) em 1994. Elementos importantes, quando ao Estado de Direito, introduzidos na Constituição de 1990 são: a garantia e o respeito pela liberdade de expressão política, cultural e religiosa, garantindo o pluralismo político democrático e liberdade de livre expressão de ideias, e a abolição da pena de morte. A Constituição de 2004 “reafirma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado moçambicano, consagra o carácter soberano do Estado de Direito Democrático, baseado no pluralismo de expressão, organização partidária e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos” (preâmbulo da Constituição de 2004: 3-4.) O Título III da Constituição de 2004 é sobre direitos, deveres e liberdades fundamentais com 61 artigos. E consagra o direito à vida, e à integridade física e moral e não podendo ser sujeito a torturas ou tratamentos cruéis ou desumanos (artigo 40). Consagra o direito ao bom nome, à reputação e à defesa da imagem pública e à reserva da vida privada (artigo 41). Consagra a liberdade de expressão e informação (artigo 48), direitos de antena, de resposta e de réplica política (artigo 49), direito à liberdade de reunião e de manifestação (artigo 51), liberdade de constituir, participar e aderir a partidos políticos (artigo 53), liberdade de consciência, de religião e de culto (artigo 54), liberdade de residência e de circulação (artigo 55), direito à indemnização e responsabilidade do Estado (artigo 58), direito à liberdade e segurança (artigo 59), acesso aos tribunais garantido pelo Estado (artigo 62), direito ao *habeas corpus* (artigo 66), inviolabilidade do

³⁹ De ressaltar que o resultado de alguns distritos até hoje não foram publicados.

domicílio e da correspondência (artigo 68), direito de impugnação dos actos que violam os seus direitos estabelecidos na Constituição e nas demais leis (artigo 69), direito de recorrer aos tribunais (artigo 70), direito de petição, queixa e reclamação perante a autoridade competente (artigo 79), direito de acção popular (artigo 81), direito de propriedade (artigo 82), direito à herança (artigo 83), direito ao trabalho (artigo 84), direito à retribuição e segurança no emprego (artigo 85), liberdade de associação profissional e sindical (artigo 86), direito à greve e proibição de *lock out* (artigo 87), direito à educação (artigo 88), direito à saúde (artigo 89), direito ao ambiente equilibrado (artigo 90), direito à qualidade dos bens e serviços consumidos (artigo 92), liberdade de criação cultural (artigo 94), e direito à assistência na incapacidade e na velhice (artigo 95).

As disposições legais estabelecendo o Estado de Direito estão na Constituição e na legislação ordinária, regulando o funcionamento do Ministério Público e dos Tribunais (supremo, administrativo, do trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos, arbitrais e comunitários). “ Durante a vigência do estado de guerra são instituídos tribunais militares com competência para o julgamento de crimes de natureza estritamente militar” (artigo 224 da Constituição de 2004). Segundo o número (1) do artigo 212 da Constituição (2004) “Os tribunais têm como objectivo garantir e reforçar a legalidade como factor da estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos, assim como os interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal”. A Constituição prevê a figura do Provedor de Justiça para zelar pelos interesses do cidadão na actuação da Administração Pública. Segundo o artigo 256 da Constituição (2004) “O Provedor de Justiça é um “órgão que tem como função a garantia dos direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da Administração Pública”; entretanto, esta figura ainda não existe na prática do ordenamento jurídico do país.

A supremacia da Constituição é clara no sistema político do País, e é garantida pelo Conselho Constitucional. O artigo 241 da Constituição (2004) no seu número (1) define o Conselho Constitucional como “o órgão de soberania, ao qual compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional”. No número (2) clarifica que “A organização, funcionamento e processo de verificação e controlo da constitucionalidade, da legalidade dos actos normativos e as demais competências do Conselho Constitucional são fixadas por lei”.

O procedimento a seguir para alteração da Constituição no país acautela o factor temporal, o factor inclusividade, e o factor excepção. Segundo o artigo 293 da Constituição de 2004, esta somente “pode ser revista cinco anos depois da entrada em vigor da última lei de revisão, salvo deliberação de assunção de poderes extraordinários de revisão, aprovada por maioria de três quartos dos deputados da Assembleia da República”. “Na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência não pode ser aprovada qualquer alteração da Constituição” (artigo 294). “As propostas de alteração da Constituição são de iniciativa do Presidente da República ou de um terço, pelo menos dos deputados da Assembleia da República (número 1 do artigo 291). O artigo 295, sobre votação e forma, reza que:

1. As alterações da Constituição são aprovadas por maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República.
2. As alterações da Constituição que forem aprovadas são reunidas numa única lei de revisão.
3. O Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão.

2.4.2 Como a Constituição e o Estado de Direito, se fazem valer no País

Segundo um membro do judiciário: em relação à Constituição “Moçambique está a viver uma fase muito interessante, porque é a fase em que as pessoas estão a ter uma consciência dos seus direitos, e vão ganhando pouco a pouco mais apelo ao Estado de Direito apesar que ainda ter que se fazer um trabalho muito apurado para se atingir o ideal. Mas se já está a ganhar um pouco a consciência daquilo que são seus direitos consagrados na Constituição”. Assim, “quando vêm os seus direitos violados já vão impugnando (as decisões) pelas formas

propícias, e isso é muito bom. A Constituição de certa forma já está a dar ao cidadão a consciência do que efectivamente é a Lei Suprema. E o cidadão vendo que muitas questões da vida, questões em termos de direitos principalmente, estão estabelecidas na Constituição, e que a própria Constituição garante de certa forma em termos de violação os meios para a participação, ele participa e exige seus direitos de cidadão. Outra coisa é se efectivamente eles conseguem valer isso, mas o direito já está destilado na Constituição em termos de garantia, direitos e deveres”.

Para a oposição, na voz de um parlamentar, a Constituição é pouco respeitada pelos que tomam decisão no país, fazendo do Estado de Direito “uma miragem”. “A Constituição da República ainda é vista como um instrumento que se deve curvar aos apetites e interesses de quem está a frente do barco da governação. O Estado de Direito em Moçambique ainda é uma miragem, pois a lei ainda não é cega. Ela tem olhos, e nalguns casos até usa binóculos. O caso do recém perecido filho do ex-Presidente Joaquim Chissano, Nyimpine Chissano, é um caso emblemático desta situação que agrava-se na proporção inversa com a distância de Maputo. E, ao contrário do que repetidamente dizia o ex-Procurador Geral da República, Joaquim Madeira – “nenhum cidadão está acima da Lei” - alguns cidadãos neste país não apenas estão acima da Lei como se deitam por cima dela. As decisões são tomadas de acordo com as conveniências e/ou as colorações políticas. No que se refere ao cumprimento das decisões, o mesmo cenário regista-se. Na separação de poderes, apesar da Constituição da República estabelecer sem margem para equívocos a separação de poderes, a prática mostra uma elevada dependência dos poderes Legislativo e Judicial em relação ao Executivo. Por exemplo, apesar da Assembleia da República possuir poderes para aprovar ou reprová-la a proposta do Orçamento do Estado, a sua função tem-se resumido a fazer sugestões cosméticas sem tocar as questões orçamentais de fundo, sejam a política orçamental, ou fiscal. Por outras palavras, ao invés de discutir o Orçamento da República a Assembleia da República limita-se a aprová-lo, não passando de um órgão ‘*ruber-stamp*’. Esta situação tem a ver, por um lado, com a dependência da AR em relação ao Executivo, agravada pela fraca qualificação dos deputados na análise de questões orçamentais. Poucas não são as vezes em que os pareceres das Comissões especializadas da AR são redigidos por funcionários do Ministério do Plano e Desenvolvimento ou das Finanças, que são os mesmos que elaboraram os orçamentos. O que revela, na prática, pouca ou nenhuma separação de poderes. As responsabilidades pela qualidade técnica baixa, quer dos deputados, quer dos assistentes das Comissões, recai sobre os partidos políticos, as bancadas parlamentares, a própria Assembleia da República, o Executivo, o Banco Mundial, o FMI, o Sistema das Nações Unidas e os doadores. Ao contrário do que acontece com o Governo, e de alguma forma com o Judiciário, que recebem recursos, quer humanos, quer materiais, para a sua modernização (sintomáticos são os casos do Ministério das Finanças, do Plano e Desenvolvimento, Banco de Moçambique e Ministério da Agricultura, que devido à assistência técnica que receberam hoje são capazes de produzir documentos de nível incomparável com outros sectores mesmo dentro do Governo), a Assembleia da República não foi potenciada para desenvolver sua capacidade de fiscalização ao Executivo”.

Para outro parlamentar da oposição existe muito inconstitucionalismo no País mas o cidadão está atento para o facto e tem reagido e o Conselho Constitucional tem feito um trabalho meritório. “Nós temos uma Constituição com as disposições que estabelecem o Estado de Direito, mas somente temos o Conselho Constitucional, não temos um Tribunal Constitucional (e questiona a razão). E vemos nos actos do Executivo grandes cortadas na Constituição. Penso que isto também acontecia no passado, mas hoje algumas pessoas foram despertando sobre a necessidade de questionar o Chefe do Estado. Mesmo a sociedade civil recolhe assinaturas para protestar contra a inconstitucionalidade de alguns actos, leis, decretos, e esta discussão pela constitucionalidade é muito boa para a democracia. Hoje já não é somente “aquele partido” que fala das inconstitucionalidades, outras vezes também já falam disto. A prática inconstitucional, que foi um hábito que ficou do mono partidarismo, está a mudar um pouco. É de louvar esta postura do Conselho Constitucional pois a Constituição tem que ser inquestionável. E quando se sentir que ela deve ser revista que seja revista dentro das normas,

mas não se pode violá-la. Como a sociedade está em mutação, quando se sentir que ela deve ser alterada então altera-se para acompanhar estas mudanças, mas enquanto ela está assim como está tem que ser respeitada”.

No seio da sociedade civil uma voz expressa que, “esta questão da Constituição é muito profunda, mas a Constituição está a ser validada e o Estado de Direito está a ser erguido em Moçambique, ainda que não seja uma realidade finalizada. Por isso, por não ser uma realidade finalizada, encontramos situações em que no respeito aos cidadãos, nas decisões tomadas e na separação de poderes, ainda há grandes abusos. A Constituição é muito bonita, ela fala-nos de maneira clara da divisão de poderes, da separação de poderes, dos direitos sociais e políticos, mas na prática isso ainda não existe. Assim, a Constituição e o Estado de Direito (ainda) não se fazem valer efectivamente em Moçambique. O país ainda tem de percorrer muitos caminhos até atingir o ideal. O que acontece é que os que deviam ser os guardiães desta Constituição e do Estado de Direito são os primeiros a violarem, então é isso que faz com que a Lei Mãe (ainda) pouco se faz sentir”.

Como ilustração da dificuldade de se respeitar a Constituição, “nós encontramos, por exemplo, muitas vezes o poder legislativo a sofrer pressão por parte do poder executivo para aprovar ou não aprovar uma certa matéria. Portanto, só isto é uma afronta à Constituição da República. O que não deixa claro que em Moçambique os três poderes são autónomos, nenhum pode interferir no outro, ou sobre o outro. Mas há aqui algumas questões também que são muito polémicas. O caso, por exemplo, do não ao Tribunal Constitucional e sim ao Conselho Constitucional, este é um exemplo; que interesses houve para a escolha da terminologia?. O outro exemplo é do Tribunal Superior, e dos outros órgãos judiciais do país. Eles são nomeados pelo Presidente da República, que é o chefe do executivo ao mesmo tempo. Então, aqui há uma questão que toca a transparência no processo. Quando comparamos com outro tipo de Constituições noutros países, encontramos estes elementos - Presidente do Tribunal Supremo, Procurador Geral da República, entre outros - a serem escolhidos, ou propostos pelo Presidente da República. Mas em outros cantos do mundo eles têm que passar por um inquérito do Senado onde julga-se a capacidade, ou não, para o cargo, entre outros pontos fortes e fracos do candidato. Estes cidadãos têm que passar pela aprovação de outro órgão de soberania que vai fazer a aprovação, uma aprovação onde se busca apurar o que realmente se deve pois está em jogo o direito do cidadão, e esta é a grande diferença. Então, uma mudança deste tipo na Constituição em Moçambique poderia contribuir para diminuir um pouco o poder que o Presidente da República tem sobre o poder judicial. Isto porque, o Presidente da República é chefe do executivo; é ele que controla todo o executivo; e porque há conflitos de interesses, muitas vezes, nos assuntos do dia a dia ele pode cometer falhas, pois toda a gente comete falhas. Mas quando estas falhas devem ser censuradas pelo poder judicial, aparece o problema. Se a pessoa que escolhe o executivo também nomeia o executivo, lidera o executivo, e é a mesma pessoa que nomeia o judicial, então existe o risco de haver cumplicidade. Este é um exemplo daquilo que a Constituição tem de reflectir melhor, como recomendação para o MARP. São lacunas que ao longo dos tempos vão sendo melhoradas, que podem ser ultrapassadas”.

Partindo da premissa que a Constituição deve ser respeitada como ela é, o facto é que os fazedores da política ainda não conseguem olhar para a Constituição como a Lei Mãe, “este é um dos problemas principais da nossa tentativa da consolidação do Estado de Direito”.

Para a oposição, “quanto mais longe da capital menos cega é a justiça e mais partidarizada, o Estado de Direito violado, e por consequência a (aplicação da) Lei, atropelando assim Constituição”. O cidadão argumenta que nos distritos a ignorância sobre a Constituição e o Estado de Direito de parte dos governantes é muito grande. E interroga se esta ignorância é propositada ou involuntária. O exemplo mais citado é o da intervenção do administrador distrital na administração da justiça a este nível político administrativo, quase sempre em benefício pessoal ou partidário e contra os interesses do cidadão comum.

3.2.2.2 Instituições que impõem estas disposições

Segundo a Constituição (2004) a Assembleia da República (AR) é o mais alto órgão legislativo do país e tem por competência, entre outras, (i) aprovar as leis, verificar a sua constitucionalidade, (ii) deliberar e fiscalizar a execução do programa do governo, (iii) aprovar o orçamento do Estado. A AR tem desempenhado seu papel segundo o princípio de normatividade da estrutura das sessões, seguindo uma agenda de trabalho aprovada em plenária. Entretanto, as leis não têm respeitado a Constituição como se espera de um estado Democrático⁴⁰ e o orçamento do Estado tem sido aprovado sem um debate abrangente que verifique se as actividades propostas estão conforme os resultados preconizados para o combate à pobreza, que tem sido o discurso oficial desde 2001, ano que teve início o primeiro Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA1), se o resultados e impactos destas actividades vão criar mais justiça económica e social, mais inclusão social (económica, política e cultural), e se vai reduzir as assimetrias existentes nas zonas e áreas menos favorecidas, comparativamente com as mais favorecidas, em questão de desenvolvimento.

O Tribunal Administrativo, enquanto entidade que fiscaliza a legalidade de actos administrativos e audita a Conta Geral do Estado e de instituições públicas, desempenha, segundo a Constituição (2004), o papel de vigilante nos gastos e acções do Estado. Este Tribunal tem mostrado mais capacidade e imparcialidade nos últimos anos, mas ainda não tem mostrado a constância esperada pelo cidadão em relação aos desvios encontrados, e dado a estes desvios o devido tratamento legal. Esta é a principal razão que o cidadão imputa o epíteto de corrupta ao comportamento da governação no seu sentido mais geral. Outro órgão que fiscaliza as finanças do Estado é a Inspeção Geral de Finanças, que por ser um órgãos governamental não ajuda neste aspecto.

O Conselho Constitucional é o garante último da Constituição e tem agido na defesa da Lei Mãe como demonstram os acórdãos (em anexo) sobre a inconstitucionalidade de actos governamentais que têm sido publicitados durante último ano. Dois exemplos ilustrativos:

Em Abril de 2007, o Conselho Constitucional decidiu que a expressão “decisão tomada, decisão cumprida”, que havia sido recomendada pela Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP) para ser introduzida no fecho da correspondência oficial das instituições do Estado, era ilegal e considerou que a ANFP havia agido “fora das suas atribuições e competências.”

Em Julho de 2007, o Conselho Constitucional declarou inconstitucional a proposta da AR de revogar a Lei 9/87, de 19 de Setembro (Lei de Defesa da Economia), como resposta da consulta realizada pelo Presidente da República antes de aprová-la e mandar publicar. A revogação tinha sido aprovada pela AR em 21 de Março de 2007 e caso tivesse sido aprovada ela iria despenalizar os crimes cuja punição não são hoje encontrados em nenhum outro instrumento legal, nem no Código Penal em vigor, nem na Lei 6/2004.

Para não recomendar a aprovação da proposta de Lei, O CC alegou que (i) a Lei encontra-se desajustada do novo figurino constitucional concernente à organização da economia, em que se valorizam as forças do mercado e a iniciativa privada; (ii) a lei não se enquadra no espírito do actual sistema económico; (iii) que as infracções punidas por esta Lei podem ser integradas em dispositivos do Código Penal e da Lei 6/2004 de 17 de Julho (Lei anti corrupção).

Para declarar inconstitucional a revogação da Lei anterior, o CC alegou resumidamente, que (i) a revogação da Lei em vigor criaria um vazio na punibilidade dos crimes contra a economia nela previstos, (ii) a Constituição da República de 1990 e a de 2004, apesar de terem introduzido mudanças substanciais no ordenamento económico do país comparativamente com a Constituição de 1975, elas mantiveram os mesmos princípios orientadores da organização do Estado. Princípios estes já consagrados na Constituição de 1990, não havendo assim, nenhuma incompatibilidade entre a mudança do modelo económico de 1990 e a Lei 9/87, (iii)

⁴⁰ Veja abaixo, uma amostra da lista de inconstitucionalidades na leis aprovadas pela AR que estão a ser verificadas pelo Conselho Constitucional.

os crimes previstos na Lei 9/87 não são totalmente estranhos nem incompatíveis com o contexto da economia de mercado, até porque existe outra legislação – contra a corrupção – que (também) pune os crimes contra a economia.

Mais um exemplo do trabalho do Conselho Constitucional foi a reacção positiva a uma petição da bancada da Renamo-UE. De facto, em 13 de Novembro de 2007 a Assembleia da República recebeu do Conselho Constitucional um acórdão, que foi o primeiro acórdão directamente a ela remetido como resposta de uma petição por iniciativa da bancada da oposição. Este acórdão declarou inconstitucional o Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça que havia sido criado pelo Decreto Presidencial 25/05 de 27 de Abril. A inconstitucionalidade foi baseada no facto que a petição chamou de “meter no mesmo saco” “órgãos de soberania como Tribunais, Governo (Ministério da Justiça e Interior) e Procuradoria Geral da República, com o fundamento de que, pela sua natureza e conteúdo, aquelas instituições traduzem um elevado grau de concurso e complementaridade de objectivos, o que pressupõe uma efectiva articulação” (ponto 7, página 3 da petição). Apesar de muitas ressalvas sobre o assunto, antes de fazê-lo inconstitucional, o Conselho Constitucional “conclui que o Decreto Presidencial impugnado fere, pelo seu conteúdo, a Constituição da República, padecendo de inconstitucionalidade material que decorre especialmente da contradição entre os artigos 1, 2 e 3 do decreto em causa com os artigos 134, 219, 222, alínea d) e 233, todos da Constituição, acabando por afectar a validade do diploma na sua globalidade” (página 14 do Acórdão).

Outro caso de inconstitucionalidade, foi o da criação da Autoridade Nacional da Função Pública pelo Executivo, que foi rectificado pelo Governo depois de muito debate, transformando-a num novo ministério, antes que o Conselho Constitucional se pronunciasse sobre a petição de inconstitucionalidade deste órgão a este enviada pelos parlamentares da Renamo-UE; um pronunciamento necessário que na opinião do cidadão, “se faz tarde”.

Finalmente, persistem casos de inconstitucionalidade no ordenamento jurídico do país que o Conselho Constitucional ainda não se pronunciou, como o Decreto 9/2007 sobre as empresas de segurança privada. O decreto subordina, de facto, estas empresas ao ordenamento jurídico legal do país, e busca regular a actividade hoje um pouco desordenada, e é assim, um passo positivo para o Estado de Direito. Obriga ao treinamento dos guardas e ao registo das armas usadas no Ministério do Interior, entre outros aspectos relevantes para o assunto em questão. Entretanto, o debate sobre a inconstitucionalidade do decreto prende-se com a propriedade destas empresas, uma vez que o decreto obriga-as a serem maioritariamente nacional, enquanto muitas empresas registadas e actualmente em operação no país não são. A inconstitucionalidade prende-se com o facto da Constituição (2004), no seu artigo 57, dizer que “Na República de Moçambique as leis só podem ter efeitos retroactivos quando beneficiam os cidadãos e outras pessoas jurídicas”. O Código Civil também estabelece no número 1 do artigo 12 que “A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”. E no número 2, “Quando a lei estabelece sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos sobre os seus efeitos, entende-se que, em caso de dúvida, só visa os factos novos; mas quando dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo-se dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor”.

3.2.3 O Alcance da descentralização

A Administração Pública em Moçambique “estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade da acção e dos poderes de direcção do Governo” (número 1 do artigo 250 da Constituição da República 2004)

Entretanto, o que é vulgarmente chamado de descentralização em Moçambique é percebido pelo cidadão pelas duas vertentes, que se interligam, no âmbito da definição dos conceitos,

criando alguma confusão para sua avaliação. Assim, para tornar mais clara a estratégia de desenvolvimento, e sem prejuízo da opinião do cidadão, suas duas vertentes em Moçambique são: a desconcentração de competências e a devolução do poder político. A desconcentração de competências é definida como uma transferência limitada de poderes para os órgãos locais do Estado, para que as decisões sejam tomadas ao nível local. No caso de Moçambique baseada na lei dos órgãos locais do Estado (Lei 8/03), que estabelece o lugar dos distritos, postos administrativos e das localidades no ordenamento territorial do país, com as devidas atribuições e competências, e nas assembleias provinciais previstas pela Constituição de 2004. A devolução cria o poder local. No caso Moçambicano é um figura político-administrativa que existe desde 1994 (Lei 3/94) revista em 1997 (Lei 2/97) com a criação dos municípios. A devolução do poder político envolve uma autoridade total, ainda que em Moçambique estes órgãos sejam tutelados administrativamente pelo poder central, e envolve a comunidade ao nível local com estatuto e provisão de acção autónoma dos sectores a eles mandatados. Está em curso em Moçambique, e de maneira paralela, os dois tipos de descentralização.

3.2.3.1 A Desconcentração de competências

Na sistematização legal do Estado independente, a Lei 5/78 estabelece as funções, tarefas, composição e funcionamento dos governos provinciais. Depois de constatar no Quarto Congresso em 1983 que o governo estava demasiadamente centralizado, uma certa desconcentração teve início em 1987, (Lei 2/87) quando o Conselho de Ministros foi autorizado a regular os estatutos de autonomia administrativa e financeira a corpos e instituições estatais, com poderes de conceder autonomia aos mesmos, cuja natureza assim o justificasse, os quais poderiam gradualmente tornarem-se auto suficientes (Guambe 1998: 16). Em 1994 o Conselho de Ministros confere a atribuição de algumas competências para os governos provinciais (Decreto do Conselho de Ministros 49/94), atribuindo ao Governador Provincial poderes de gestão corrente.

Em 1995 um Decreto do Conselho de Ministros (51/95) cria a inspecção administrativa do Estado e aprova o estatuto orgânico. Em 2003, a Lei 8/03 estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado – a Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE. Em 1992, a Lei 9/02, cria o SISTAFE, Sistema de Administração Financeira do Estado. Em 2005, o Decreto do Conselho de Ministros 11/2005, aprova o regulamento da lei dos órgãos locais do Estado.

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003), a chamada LOLE, regula a desconcentração de competências para as províncias e distritos, e reconhece as unidades territoriais de localidade e povoação, existentes abaixo dos postos administrativos.

A nova Constituição de 2004 prevê as Assembleias Provinciais, órgão que aprova, fiscaliza e controla o cumprimento do programa do Governo Provincial e que fiscaliza e controla a observância dos princípios e normas estabelecidos na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província. Entretanto, a Assembleia Provincial não legisla e a Assembleia da República tem o poder de dissolvê-la, sob proposta do Conselho de Ministros.

Em 2006 o Presidente da República proclama o distrito como o pólo de desenvolvimento, e passa desde então a alocar, anualmente, fundos específicos para serem distribuídos aos distritos e usados de acordo com os ditames de um Conselho Comunitário Distrital a ser criado em cada distrito do país. Estes fundos seriam inicialmente 7 (sete) milhões de Meticais (velha família) e sofreriam alguma variação consoante a densidade populacional e o potencial económico, entre outros factores de decisão.

3.2.3.2 As Disposições legais da devolução de poderes

Na sua essência administrativa, a descentralização, como devolução de poderes, criou em Moçambique os órgãos locais, que “nos diversos escalões territoriais, (...) asseguram a representação do Estado ao nível local” (Artigo 116 da Constituição da República (CR 1990, emendada em 1996 pela Lei 9/96). “Os órgãos locais do Estado têm como função a representação do Estado ao nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração da unidade nacional” (Artigo 185 da CR 1990, com a emenda pela Lei 9/96).

Neste contexto, a Lei 2/97 nasce da necessidade de se criar o quadro jurídico legal para a implantação das autarquias locais, ao abrigo do número 1 do artigo 135 da Constituição da República. Com a Lei 2/97, constituindo a Lei Quadro dos municípios, é elaborado em 1997 um pacote autárquico constituído de dez leis: para criar a Comissão Nacional Eleitoral (Lei 4/97); institucionalizar o recenseamento eleitoral sistemático para a realização de eleições e referendos (Lei 5/97); estabelecer o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias (Lei 6/97); estabelecer o quadro jurídico da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (Lei 7/97); definir as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo (Lei 8/97), regido por regras especiais por abrigar a capital do país no seu território; definir o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais (Lei 9/97); criar municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais (Lei 10/97); definir e estabelecer o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias (Lei 11/97).

Para dar maior corpo a este pacote autárquico, foi também aprovada a lei do recenseamento geral da população e habitação (Lei 12/97) que teve lugar em Agosto de 1997, que iria recolher e mostrar ao público os novos números da geografia social do país. Pode ainda ser considerado parte do pacote, a lei de terras, que regula também o solo urbano (Lei 15/97); e a lei do meio ambiente, que regula os procedimentos rurais e urbanos dentro do sector (Lei 16/97). Dentro deste pacote, de importância maior na governação foi o discurso da questão da tutela governativa e das finanças locais, que suscitou maior debate na Assembleia, ao lado do próprio princípio legal do processo eleitoral, que não foi aceite pela oposição porque limitou os órgãos eleitorais (CNE e STAE) aos níveis centrais, e limitou a participação nos órgãos eleitorais ao nível partidário, cortando assim a presença da oposição como teve lugar nas eleições nacionais de 1994. O princípio de inclusão com bases partidárias voltou a ser aceite para o pacote das segundas eleições nacionais de 1999, mas constituiu um dos motivos principais que conduziu à retirada da oposição das primeiras eleições locais em 1998.

A tutela administrativa aos órgãos locais, assim como apresentada na lei pelo executivo, está implícita no princípio do estado moçambicano ser unitário com vocação nacional. Entretanto, ela foi vista pela oposição e por certos sectores sociais locais, como uma forma de interferência do Estado nas autarquias, através do governo central. Considere-se aqui o facto do Estado ter o Governo com uma coloração política, e na óptica da oposição ter existido a possibilidade de algumas autarquias virem a ter outra coloração política; o que aconteceu em 2003 em cinco municípios (Beira e Marrumeu em Sofala; Nacala, Ilha de Moçambique e Angoche em Nampula). O Estado buscava primar pela legalidade que caracteriza o Estado de Direito, e a oposição assentava na futura legitimidade que teriam os governantes eleitos ao nível local em relação aos representantes locais do Estado, não eleitos. O principal argumento da oposição baseava-se no facto de se encontrar mais legitimidade no autarca eleito localmente do que no governador e no administrador apontados como representantes do Estado ao nível local (distrital e provincial). Venceu a proposta do Governo pelo voto da maioria e hoje coabitam no terreno dos municípios, com dificuldade, estas duas figuras.

A lei das finanças locais foi discutida com o Governo a propor algo que considerava “um quadro de partilha de responsabilidades e meios entre o Estado e as autarquias locais” (MAE 1997:9), e a oposição a pleitear por mais descentralização num quadro que considerava

demasiadamente centralizado e pouco distributivo. A oposição ressaltava que havia muitos encargos para os municípios e poucos recursos financeiros para que estes fossem executados a contento. O Governo ressaltava que as autarquias poderiam obter até 3% (três por cento) do OE, um esforço que deveria ser visto à luz do Programa de Reconstrução Económica e Social (PRES) que limita severamente o aumento das despesas públicas. Prevaleceu a proposta governamental que passou com o voto da maioria.

Houve ainda um debate neste pacote, sobre o facto de se especificar a cidade de Maputo em nome, para a cidade capital. A oposição queria que se dissesse simplesmente cidade capital, para o caso de no futuro esta vir a ser mudada na geografia do país. Prevaleceu a proposta do Governo.

Este conjunto de desacordos retirou a oposição quase em bloco do processo eleitoral autárquico de 1998. E esta por sua vez realizou também em bloco, uma campanha apelando ao boicote. Houve duas leituras para este gesto de boicote da oposição: uma era que se tratava de um protesto devido ao facto da oposição não ter visto as suas propostas consideradas no pacote total; a outra remetia a uma estratégia para a oposição concentrar forças nas eleições nacionais que teriam lugar em 1999.

3.2.3.2.1 Os Princípios que norteiam os órgãos do Poder Local

A Lei 2/97 refere-se aos princípios de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com a tutela administrativa do estado exercido pelos Ministérios da Administração Estatal e Plano e Finanças; constituindo o plano maior onde o estado relaciona-se formalmente com as autoridades locais.

Os órgãos locais foram criados com os princípios de economia e simplicidade, pluralismo e participação, legitimidade, respeito e colaboração com as autoridades tradicionais, e num ritmo de gradualismo.

O princípio de economia e simplicidade tem a ver com o facto de Moçambique ainda não possuir os meios e a capacidade de apoiar uma máquina administrativa pesada ao nível local, e assim na óptica do legislador justifica-se a limitação das autarquias às áreas urbanas.

O princípio de pluralismo e participação está assente no facto de partidos políticos assim como grupos de cidadãos se poderem juntar para o processo eleitoral ao nível local, o que não é permitido ao nível nacional.

O princípio de legitimidade está assente no facto de todos os cidadãos dentro dos limites da municipalidade terem o direito de participar no processo de eleger e ser eleito. O direito é universal, directo, igual e pessoal, através de voto secreto.

O respeito pelas autoridades tradicionais ao nível local está assente na própria natureza do estado Moçambicano. Moçambique é um estado comunidade (Baptista Lundin 2001), onde os indivíduos dividem laços comuns de parentesco e etnicidade assim como interesses comum na vida comunitária, e um sentido de pertença à comunidade acima e por vezes no lugar da própria cidadania. A comunidade é muitas vezes de base rural, mesmo se seus membros estão a ocupar um espaço geográfico urbano. No contexto rural as autoridades tradicionais têm um papel a desempenhar, mantendo unido um conjunto de indivíduos na vida comunitária de baixo de valores e hábitos comuns. As autoridades tradicionais compreendem os chefes maiores e menores e chefes de linhagem, os herboristas, os juizes, os anciões, os conselheiros e outros membros da elite tradicional intervindo na vida comunitária em questões de saúde, educação cívica, práticas tradicionais legais, e outras questões similares. Sendo representativa ao nível local, um espaço foi aberto na Lei 2/97 (Artigo 22) para esta elite desempenhar um papel no contexto municipal.⁴¹

⁴¹ Na Constituição de 2004, a Autoridade Tradicional é reconhecida pelo artigo 118.

O princípio de gradualismo está assente na necessidade de se construir capacidades e especializações. O país está ainda em reconstrução depois de 16 anos de um conflito armado, e muito permanece por se reconstruir. De facto, uma leitura da mudança do quadro da Lei dos órgãos do Poder Local, Lei 3/94 que abarcava todos os distritos urbanos e rurais (todo o país) e a Lei 2/97 que abriga somente 33 autarquias, e todas elas urbanas, indica um gesto político e administrativo de contenção. Um sentido de pragmatismo também se fez presente, para garantir primeiro, uma funcionalidade em alguns sítios e gradualmente levar outras unidades administrativas ao processo de municipalização. Por outro lado, outra leitura pode ligar-se ao resultado das eleições nacionais de 1994 onde o voto das zonas rurais foi dado em grande percentagem, à oposição, o que volta a repetir-se em 1999. E conseqüentemente, o partido no poder decidiu não correr o risco de colocar a frágil democracia à prova de poder vir a ter alguns governos locais dominados pela oposição, um risco que existiria caso as zonas rurais tivessem entrado no processo.

Os órgãos do Poder Local (Lei 2/97) estão divididos em duas categorias: municipalidades (o território das cidades e vilas) e povoações (as sedes dos postos administrativos). Na primeira fase do processo somente as municipalidades, em número de 33 (todas as cidades, em número de 23, e 10 vilas), foram abrangidas. Actualmente, foram criados mais 10 municípios, um em cada Província.

Cada autoridade local, municipalidade ou povoação, está organizada da seguinte maneira: presidente do Conselho Municipal, eleito pelos munícipes; Assembleia Municipal, também eleita pelos munícipes; e Conselho Municipal, escolhido pelo presidente do município entre os deputados e demais cidadãos do município. O número de deputados sendo sempre proporcional ao número de habitantes.

3.2.3.2 A Eficácia dos Mecanismos de Descentralização

Do ponto de vista da funcionalidade da descentralização, Totemeyer (2000) argumenta que com a descentralização o Estado pretende cumprir eficazmente com as exigências para o desenvolvimento sócio-económico e de serviços públicos a nível regional e local, de modo a atingir uma grande eficiência na provisão de serviços de forma a estabelecer um campo natural para uma democracia cooperativa e contextualizadas, e assim a descentralização torna-se um elemento essencial no processo político. Entretanto, os teóricos procedimentalistas ou funcionais, como Manor (1998) e Smith (1998), argumentam que a criação de instituições, mesmo que estejam apetrechadas de meios e competências, não constitui a garantia de um funcionamento eficaz da administração pública. Esta visão enfatiza que a descentralização por si só não garante o funcionamento eficaz dos órgãos resultantes deste processo, uma vez que existem complexidades inerentes a certas leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais que poderão comprometer as promessas positivas desta opção político administrativa. Ou seja, em certos casos pode não haver relação entre a descentralização e a maximização da participação dos cidadãos neste processo; existe o espaço legal para a participação mas os municípios não criam as condições propícias para tal participação. Esta visão enfatiza ainda, que as receitas que se cobram, no sector informal, por exemplo, podem não propiciar o desenvolvimento do município.

Para Moçambique a devolução de poderes teve, e tem certamente, um impacto positivo na qualidade da governação. Antes disto, a administração e os recursos necessários para o efeito estavam centralizados, o que não permitia a eficiência dos serviços administrativos e sua melhor celeridade.

Para a desconcentração de competências, nos distritos, na sua vertente de participação comunitária, os Conselhos Comunitários trouxeram mais valia no uso dos recursos alocados e na valorização do cidadão na governação. O pacote legislativo que atribui competências aos governadores e administradores distritais veio emprestar mais eficiência com melhores

resultados com a mesma quantidade de recursos, e mais eficácia, com os programas de trabalho produzindo os efeitos desejados.

A reforma na legislação tem atribuído uma crescente competência aos governadores provinciais, o que tem contribuído para diminuir a burocracia e o tempo de tomada de decisões servindo melhor ao cidadão e criado um melhor ambiente de negócios para o investimento nacional e estrangeiro. A criação dos Balcões Únicos de Atendimento (BAÚ), ao nível provincial, é corolário deste processo de desconcentração de competências congregando sectores governamentais. Uma medida que visa o melhor atendimento ao público e que tem contribuído para aumentar a presença do Estado na vida do indivíduo, aumentando consequentemente, o grau de cidadania no país.

Para o caso da devolução de poderes, antes da municipalização havia questões sobre as quais se devia esperar uma resposta, uma decisão de Maputo, de um Ministério, ou do Governador da Província. Com a descentralização, hoje, o Presidente do Conselho Municipal decide e pode, na base de consulta ao Conselho Municipal, decidir sobre *dossiers* que dizem respeito ao desenvolvimento do município. Portanto, com a devolução de poderes, a lei estabelece a autonomia de definir localmente, as políticas relativas ao desenvolvimento do município. Estabelece-se ao nível local, as prioridades e o modo como devem ser gastos os recursos disponibilizados pelo Governo central e aqueles obtidos a partir da cooperação com os parceiros internacionais e do imposto autárquico, que é pago pelos municípios. Assim funciona, ainda que os mecanismos existentes não estejam a ser tão eficazes quanto se deseja.

Quanto aos municípios, sua governabilidade baseia-se na combinação de diferentes factores, nomeadamente:

A legitimidade do Governo Local. Este forma-se na sequência de eleições, realizadas de cinco em cinco anos, e da vitória eleitoral pela obtenção da maioria de votos do eleitorado, de forma justa, livre e transparente;

O sistema de organização político administrativo territorial, que consiste de um Conselho Municipal, subdividido em Postos Administrativos.

Tomando como exemplo o município da Matola, ele é subdividido no Posto Administrativo-Sede, no Posto Administrativo da Machava e no Posto Administrativo do Infulene. No total, estes Postos Administrativos comportam 42 Bairros e são destas unidades administrativas que provêm a maior parte dos representantes do povo com assentos no Conselho Municipal.

Abaixo desta estrutura está o Governo Municipal, que compreende um Conselho Municipal, no qual, além do Presidente do Município, têm assento dez vereadores municipais. Estes últimos são responsáveis pelos departamentos municipais, nomeadamente, os de:

1. Administração Municipal e Desenvolvimento Institucional,
2. Planeamento Territorial,
3. Acção Social e Sociedade Civil,
4. Mercados, Feiras e Desenvolvimento Rural e Águas,
5. Transportes e Comunicações,
6. Juventude e Desportos,
7. Finanças e Património,
8. Polícia e Protecção Civil,
9. Obras Públicas e Infra-estruturas Municipais,
10. Serviços.

Alguns indicadores quantitativos, identificam factores positivos de desenvolvimento trazidos pela municipalização, como aparecem nas Tabelas 14-18.⁴² Um facto notório está relacionado com a capacidade de resolução dos problemas do município (Tabela 14) , que na opinião dos munícipes nota-se na tentativa dos governantes locais envolverem a população num diálogo que, ainda que incipiente e com necessidades de ser melhorado, veio emprestar uma nova dinâmica na governação.

Tabela 3.14 Qualidade da resolução de problemas no município

Como classifica a qualidade da resolução dos problemas do município?	Percentagem
Melhorou	55.9
Manteve-se	37.5
Piorou	6.6
Total	100.0

A contribuição no município na reparação e construção e estradas e de unidades sanitárias (Tabelas 15-16), é assinalada pelos munícipes como um valor positivo da política de devolução de poderes, com uso dos fundos recebidos do nível central que, na visão do cidadão, antes ficavam muito tempo bloqueados na burocracia dos respectivo sectores e/ou no governo provincial.

Tabela 3.15: Contribuição do município na construção de estradas

O município tem contribuído na construção de estradas?	Percentagem
Sim	68.1
Não	22.8
Não sabe	9.1
Total	100.0

⁴² Note que a população total destas Tabelas refere-se somente à população dos 33 municípios, e não à população total do país.

O mesmo princípio é assinalado para a construção de unidades sanitárias.

Tabela 3.16: Contribuição do município na construção e reconstrução de unidades sanitárias.

O município tem contribuído na construção e reconstrução de unidades sanitárias?	Percentagem
Sim	43,2
Não	37,4
Não sabe	19,4
Total	100.0

A criação e institucionalização de feiras comerciais constitui um dado novo na vida das populações, uma mais valia que aparece com os municípios (Tabela 17)., elemento novo de desenvolvimento que tem sido impulsionado pela presença de organizações não governamentais com grande participação do sector privado e familiar. Esta nova maneira de comercializar e adquirir produtos tem trazido uma nova dinâmica para os municípios, e tem contribuído para reforçar a captação de receitas a este nível de governação. Existe inclusive, algum intercâmbio na venda e compra de produtos nestas feiras, que ultrapassa as fronteiras municipais.

Tabela 3.17: Contribuição do município na construção de feiras comerciais

O município tem contribuído na construção de feiras comerciais	Percentagem
Sim	41.5
Não	38.3
Não sabe	20.2
Total	100.0

O abastecimento de água ainda é um “calcanhar de Aquiles” da governação em Moçambique, e a população das cidades e vilas, assim como das áreas rurais, sofre com este mal. Não foi grande a melhoria neste sector, como aparece na Tabela 18, mas nota-se algum avanço positivo como contributo do município no melhoramento do abastecimento de água.

Tabela 3.18: Contribuição do município no abastecimento de água

O município tem contribuído no abastecimento de água?	Percentagem
Sim	43.7
Não	38.8
Não sabe	17.5
Total	100.0

Uma mais valia observada como participação do cidadão no processo de municipalização, é o facto dos munícipes estarem a contribuir com o pagamento do imposto autárquico e com o pagamento das taxas de mercado para financiar as actividades da governação local (Tabelas 19-20).⁴³ O aumento da base tributária é um aspecto importante da governação (Agenda 2025, 2003: 121). E mais impostos nos municípios estão a indicar um aumento da massa produtiva, mais gente produzindo, mais produtividade com maior crescimento económico e, aumento da probabilidade de se criar mais desenvolvimento. Através desta participação o munícipe está a adquirir mais e maior legitimidade para como cidadão exigir mais dos seus governantes, o que contribui para reforçar a democracia.

Tabela 3.19: Contribuição do munícipe no pagamento do imposto autárquico

O munícipe tem contribuído no pagamento do imposto autárquico?	Percentagem
Sim	69.0
Não	23.0
Não sabe	8.0
Total	100.0

Tabela 3.20: Contribuição do munícipe no pagamento da taxa de mercado

	Percentagem
Sim	65.7
Não	33.3
Não sabe	1.0
Total	100

3.2.4. Descentralização e qualidade da governação

Em 2000, pelo decreto 6/2000 é criada a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), com a finalidade de “melhorar a descentralização e o processo de prestação de serviços, melhorar a monitoria e formulação de políticas públicas, profissionalização do sector

⁴³ Note que a população total destas Tabelas refere-se somente à população dos 33 municípios, e não à população total do país.

público, promover a boa governação e combate à corrupção, e por fim, melhorar o processo de programação orçamental e gestão de finanças públicas onde se destacam a melhoria de prestação de contas, o uso racional e adequado de bens públicos e a actualização da legislação sobre as normas de uso e conservação do património” (CIRES 2001).

Neste contexto, é de sublinhar que a figura da descentralização vem emprestar uma qualidade nova à governação por abrir um espaço para se ouvir a voz local e valorizar um saber que existe no seio do cidadão aí residente que expressa os interesses da comunidade e dos membros da mesmas, que expressa a opinião com sugestões sobre como resolver problemas locais.

Para um parlamentar da oposição, “o governo local é muito bom para a participação, a desconcentração nos distritos e mesmo as assembleias provinciais, pois leva o Estado para mais perto do cidadão. Temos aí os municípios, temos os governos provinciais, temos os concelhos distritais, e isto é muito bom para fazer a descentralização. Pode ser caro, mas a democracia é um sistema caro. Se queremos fazer a democracia tem que ser com participação ampla, ou então não fazemos democracia e ficamos com uma ditadura e ditadores que podem ser mais baratos. Mas estamos com esperança nesta descentralização e com as assembleias provinciais. Moçambique é um país vasto e até podia ser um estado federado, mas não optamos por esta via, pelo menos por enquanto. Aqui os Conselhos Consultivos (nos distritos) são bons como iniciativa, mas não estamos a ver o critério do seu funcionamento. Parecem estar a ser muito partidários e temos recebido reclamações sobre isto. A cor política parece estar a vir ao de cima nestes conselhos. Talvez não participamos muito lá, e até podemos não ter sido mais activos pois não estamos lá. Não estou a dizer que se eu estivesse lá seria melhor. Somente estou a dizer que sinto que não estou. (As questões que temos sobre) como se decide sobre obras nestes conselhos, não está muito claro. E nos perguntamos: qual é a modalidade de distribuição de fundos? E também não sei. A distribuição de fundos também não é muito clara. Como se selecciona os (indivíduos) que recebem (fundos)? E depois, será que aqueles que estão a receber fundos depois têm que pagar de volta? Vão pagar taxas? Caso sim, em que bases? Muitos nos perguntam mas não nós sabemos que isto não é bom. Depois se tiverem que pagar e não estando preparados vai criar problemas. Eu fico preocupada com isto se não está claro”. Muitas são as questões aqui levantadas ainda em aberto, carecendo de respostas.

A questão que o cidadão põe é: “como é possível garantir o sucesso da reforma do sector público em relação à descentralização, e outras políticas públicas, num cenário em que há influência política no processo?” O cidadão argumenta que esta é uma questão visível e grave que afecta o sistema de governação democrática aliada à questão da contestação sistemática dos resultados eleitorais neste e nos outros níveis de governação. “A falta de recursos onde eles são necessários nos municípios, é outro problema que afecta a governação política a este nível, assim como a cultura de medo que se instalou nas pessoas que pouco falam sobre o que realmente lhes inquieta na governação local”.

Para a desconcentração de competências, nos distritos há um esforço de fomentar a participação do cidadão com a planificação distrital, apesar de não existir ainda, uma resposta coerente sobre como fazer para a população que deve participar neste processo, para se organizar e se capacitar convenientemente para tal. Assim, e conseqüentemente, o orçamento distrital, que é decidido num exercício aparentemente participativo, acaba sendo muito politizado. Não tanto do ponto de vista político partidário, mas pelo excesso de influência do corpo administrativo no processo. E pelo excesso de influência do poder central neste corpo administrativo local ainda sem regras claramente (pré) estabelecidas sobre como fazer, levando a que este processo acabe também sendo mais centralizado do que descentralizado. O argumento foi expresso assim: “pedir que os Conselhos Consultivos revejam seus planos de trabalho de maneira repetitiva, significa o enfraquecimento de sua legitimidade”.

Um lado positivo da descentralização como municipalização, a devolução de poder, expressa pelo cidadão, é ter criado a possibilidade da coabitação entre os dois maiores partidos do país,

com o exemplo da cidade Beira, que desde as eleições de 2003 está a ser governada pela Renamo, o baluarte da oposição. Um exemplo de governação local que aparentemente está a funcionar bem. No município, “a descentralização obrigou a que os governantes se empenhassem na solução dos problemas da população uma vez que cria uma relação de dependência entre o desempenho dos detentores do poder e a sua reeleição. Por um lado, os munícipes têm incentivos para eleger o partido/grupo que, na sua percepção, têm maior potencial para resolver os seus problemas; e, por outro lado, os detentores do poder necessitam dos votos dos munícipes para se manterem no poder”. Mas a chave do sucesso da descentralização pode, aos olhos do cidadão, estar “nos mais jovens para gerir sistemas de governação mais modernos”. O que transparece no argumento expresso pelo cidadão ao apresentar o outro exemplo de boa governação autárquica: a boa prestação da municipalidade da cidade da Matola. O cidadão argumenta que “um jovem governante faz a diferença para estes novos sistemas de governação, como as autarquias, chama outros jovens para sua equipa e estão a mostrar sucesso para os munícipes. Estes mais jovens pensam com a própria cabeça e agem a bem dos interesses locais, constroem a Nação de baixo para cima. Diferentemente dos *madalas* que estão a governar em outros sítios mas não entendem destes novos processos, pensam muito centralizado e estão muito ligados com o cordão umbilical ao poder de Maputo. Estes outros mais velhos têm dificuldade para governar bem pois não ouvem nem seguem os interesses locais, são fiéis de Maputo. Assim, o munícipe se distancia do processo e esta distância pode questionar a mais valia da municipalização”.

Para a sociedade civil a municipalização trouxe mais valia. “Pois a dada altura passamos a ter Governos Municipais que passaram a dedicar-se inteira e exclusivamente, aos assuntos dos municípios. E nós notamos claramente que o município, pelo menos o maior número deles, infelizmente não todos, a partir de uma certa altura passaram a ter uma outra dinâmica; passaram a mostrar outra cara. E a isso considero mais valia. “Até muitos que são Frelimo ao nível central, como estes do “Juntos pela Cidade”, defendem interesses locais ao nível local e actuam com mais independência do poder central”.

Com os órgãos do poder local, independentemente da maior ou menor qualidade de um ou de outro município, a descentralização trouxe mais valia, é assim, algo positivo porque os munícipes podem participar na governação e na gestão do município. E ainda, porque as preocupações dos cidadãos são respondidas num espaço mais curto de tempo, “já não é preciso levar o problema a Maputo, o que ocasionava demora antigamente”.

Para o cidadão, “a municipalização trás algo de novo com a descentralização, mas também descentraliza as más práticas como esta de não planejar a priori, e da interferência do poder central na governação local”. Neste todo de ideias, na visão do cidadão o município da Beira aparece como um exemplo positivo de introdução de boas práticas por trazer algo inovador, o argumento pode ser, talvez, por fazer parte da plataforma governativa do programa da oposição que tem pouco espaço para mostrar o que vale e tenta usar da melhor maneira a oportunidade que a democracia lhe ofereceu. Um exemplo que valida a governação democrática, por ser pluralística e inclusiva, pois esta pressupõe a existência de um sistema político que inclui a possibilidade de haver diferentes partidos a governar em diferentes níveis político administrativos.

3.2.4.1 Participação do povo

Um membro do poder judiciário vê a municipalização como mais valia no sistema de governação que convida a mais, maior e melhor participação do cidadão. O argumento é “porque em termos de melhor organização, de melhor atenção daquilo que é o direito dos munícipes, das suas preocupações, há a possibilidade do Governo de certa forma prestar mais atenção a alguns problemas que são detectados a partir desta municipalização”. Nesta ordem de ideias conclui que, “se não tivesse havido a municipalização talvez estas questões não teriam sido resolvidas”.

Para a oposição, “a descentralização existe no quadro legal mas não está a consolidar-se enquanto municipalização. Pode-se dizer, grosso modo, que se regista uma mudança na atitude do Governo em relação à descentralização. Na governação Chissanista dava-se maior primazia à devolução de poderes via autarquias e municípios, enquanto que a actual governação Guebuziana se inclina para a desconcentração funcional de competências, tendo como base o distrito, daí o slogan “Distrito como pólo de desenvolvimento”. Tudo indica que agora o objectivo é desconcentrar funções e não descentralizar o poder, pois a descentralização levaria à ampliação da base de apoio de outras forças sociais e políticas, a partilha de espaços de convivência, o que levaria infalivelmente à perda de espaços de influência, de consolidação e reprodução do poder para a classe ou grupo social dominante”.

Aos olhos da oposição, esta mudança tem, *inter alia*, várias interpretações. “Se aliada aos discursos de intolerância política promovidos por quadros seniores do partido no poder, as recentes manobras com vista à inviabilização das eleições provinciais, a exclusão social de quem não pertença ao partido no poder, e a crescente partidarização da vida social, económica e política, pode-se afirmar que a mudança de enfoque - da descentralização para a desconcentração - adequa-se à visão da actual liderança do partido no poder, na sua estratégia de limitação de espaços de diálogo, de negação à partilha de espaços de convivência rumo à centralização absoluta, quer da riqueza, quer do poder, e consequentemente à diminuição de espaços de manobra, e reprodução de centros de poder alternativos, quiçá a eliminação gradual, se não definitiva, da oposição”.

A descentralização numa percepção global, permitiu que o cidadão pudesse participar, apesar de ainda não participar com o devido impacto e se ausentar dos actos eleitorais. Abriu um novo espaço para o cidadão participar naquilo que diz respeito à sua própria vida. Quanto à municipalização, existe um grupo de opinião que defende que os cidadãos já percebem as vantagens de ter um município, mesmo nos locais onde ainda não há município. E como consequência, faz pressão ao poder político a pedir para suas zonas de moradia a chegada de municípios “porque já viram a diferença na prática da governação em relação a locais que têm municípios”. O argumento, para justificar tal opinião, é que em alguns distritos a administração distrital é sobrecarregada com problemas que poderiam ser aliviados com a presença de municípios. E que os municípios que participam da governação pagando, por exemplo, as taxas do mercado, insurgem-se quando não vêm o serviço prestado a contento. As pessoas usam a Assembleia Municipal, onde é mais fácil apresentar as preocupações. Por exemplo, em Tete a população exigiu ao Presidente do Município a reabilitação de estradas e ele prometeu e cumpriu. Quando se espera do nível central pode vir como pode não vir, mas a possibilidade da resposta local anima o cidadão. E é esta proximidade ligada ao facto do conhecimento físico e visual do eleitor em relação ao eleito na municipalização, que constitui mais valia para a governação democrática.

Entretanto, a opinião do pesquisador é que a mais valia da descentralização em matéria de participação do povo, do homem da rua, ainda é pálida: o cidadão comum participa pouco e o decréscimo do número de votantes nos actos eleitorais municipais, tal como acontece também nas eleições gerais, é ilustrativo. A questão que se põe é: estará este processo a ser implementado para servir mais a interesses políticos ao nível central ou estará para servir as províncias, distritos, postos administrativos e localidades? Estará este processo a acercar-se mais ao poder estatal institucionalizado ou às comunidades rurais e urbanas compostas de mulheres, homens e crianças, produtores agrícolas, comerciantes, população vulnerável, etc.? São questões ainda sem resposta, e a falta de conhecimento que se nota em algumas municipalidades sobre o programa do governo, um exemplo do município de Manhica (Jivá 2007), onde 84% dentre 200 municípios inquiridos não souberam citar nenhum programa de trabalho da autarquia, parecem revelar a ausência do cidadão do processo de descentralização.

Na opinião do cidadão, no capítulo da participação a descentralização é, ou deveria ser, um passo rumo à melhoria da governação. Mas quando ela ainda não está acompanhada pela descentralização de recursos as coisas àquele nível não podem acontecer da melhor forma possível. A capacidade das pessoas para tomarem as decisões que dizem respeito à sua vida

ainda não existe. E assim, é preciso que se invista (mais) na capacitação de todas as forças vivas ao nível local, incluindo os jovens, as mulheres e os grupos sociais menos favorecidos, como os deficientes, para que estas coisas existam de facto e para que o contrato social que existe num Estado de Direito entre o Estado e o cidadão possa ser firmado também entre o cidadão e o órgão de governação local para a governação local ter (mais) efeito na vida prática do cidadão comum.

3.2.4.2 Responsabilidade das entidades descentralizadas

Tudo indica que no país os governantes estão a adoptar a chamada “governação aberta”. “Viajam muito”, dizem os cidadãos. Entretanto, aos olhos do cidadão estes governantes ainda estão longe de mostrar maior responsabilidade perante os interessados na qualidade da governação política. Este novo comportamento governativo, que foi inaugurado pelo Presidente Guebuza, passou também para as unidades políticas administrativas descentralizadas.

Uma questão que dificulta a responsabilização do governo local, junto ao cidadão, prende-se com o controlo dos fundos ainda (muito) vinculados a Maputo. Uma realidade que, aos olhos do cidadão, liga de facto o governante local mais ao centro do poder, localizado em Maputo, do que aos munícipes (no caso da devolução de poderes) ou aos concidadãos do distrito (no caso da desconcentração de competências). A percepção do cidadão é que este sistema de vinculação, ou tutela, que as leis prevêm, bloqueia o contacto do governante local com a população. O cidadão argumenta que somente com um certo “grau de vassalagem” ao poder político central o governante local pode garantir a liberalização, num tempo útil, dos fundos necessários para garantir a boa governação local. Entretanto, este processo de prestar “vassalagem” toma muito o tempo do governante local, e não lhe sobra o tempo necessário para ele servir o seu eleitor com a devida responsabilidade. A recomendação ao MARP é de se rever a lei de tutela.

A LOLE abre uma grande oportunidade para o cidadão participar na governação local. Todavia, os responsáveis locais parecem conhecer mal a Lei devido à falta de divulgação, ou se a conhecem não a praticam. Os instrumentos legais existem. Entretanto, por não serem, nem conhecidos, nem implementados, o facto dificulta a participação efectiva do cidadão na vida política e social do seu local de residência. O cidadão se ausenta do processo político e não vai votar. A ausência do cidadão, prende-se ainda com o facto do processo de tomada de decisão mostrar que as decisões, mesmo as tomadas ao nível local, têm sido mais ligadas às políticas partidárias do que às necessidades administrativas, o que permite atropelos. E neste todo, o próprio governante local reconhece que “há um alto grau de interferência da Nação (leia-se Maputo) na governação local devido à postura dos nossos dirigentes”. Um exemplo desta interferência é argumentado pelos políticos activos nos órgãos locais, na recente nomeação de administradores para representarem o Estado nas áreas das autarquias; e a Governadora da cidade de Maputo sobreposta em área de jurisdição ao Presidente do Município. A questão do cidadão é: porque tanta tutela? E o cidadão questiona: “trata-se de questões políticas, ou de questões administrativas? Trata-se de um acto que foi generalizado para todos os municípios, para não parecer que somente se quer controlar as cinco autarquias que estão a ser governadas pela Renamo?” São questões postas ao poder constituído neste exercício do MARP e que carecem de resposta de quem de direito.

Uma nota positiva do grau de responsabilização das autoridades municipais, ainda que tímida pelo alto grau de abstenções (pela resposta “não sei”), transparece na Tabela 21, com números maiores em relação ao grau de resolução dos problemas da população resolvidos pelos municípios e, conseqüentemente, pelas autoridades que os governam.⁴⁴

⁴⁴ Note que a população total nesta Tabela circunscreve-se somente ao total dos munícipes, e não à totalidade da população.

Tabela 3.21: Envolvimento do Município na resolução dos problemas da população

Os problemas da população são resolvidos pelo Município?	Percentagem
Sim	44.3
Não	40.3
Não sei	15.4
Total	100.0

3.2.5 A sujeição dos serviços de segurança às autoridades civis

3.2.5.1 As disposições legais

Pela Constituição da República (2004, artigo 266) ,

As forças de defesa e segurança subordinam-se à política nacional de defesa e segurança e devem fidelidade à Constituição e à Nação.

O juramento dos membros das forças de defesa e dos serviços de segurança do estado estabelece o dever de respeitar a Constituição, defender as instituições e servir o povo.

As forças de defesa e os serviços de segurança do Estado são apartidárias e observam a abstenção de tomada de posições ou participação em acções que possam pôr em causa sua coesão interna e a unidade nacional.

As forças de defesa e os serviços de segurança do Estado devem especial obediência ao Presidente da República na sua qualidade de Comandante em Chefe.

Segundo a Constituição (2004), a Polícia na República de Moçambique é apartidária (artigo 254).

A Constituição da República (2004) estipula a existência de um Conselho Nacional de Defesa e Segurança (artigo 268), “o órgão do estado de consulta específica para os assuntos relativos à soberania nacional, integridade territorial, defesa do poder democraticamente eleito e à segurança” (Número 1 do artigo 268). O órgão é presidido pelo Presidente da República e tem a composição que a lei determinar, a qual inclui cinco membros designados pela Assembleia da República.

3.2.5.2 A eficácia da inspecção

Para o poder executivo, opinião expressa ao nível provincial, nas assembleias provinciais ainda não existe a prestação de contas pois estas estão na Constituição mas ainda não foram eleitas; existe assim um vazio. Entretanto, em alguma medida existe alguma prestação de contas, com um informe ao Governo Provincial. Para a Assembleia da República, existe no ordenamento legal a prestação de contas de parte do Procurador Geral da República, e do Ministro do Interior e da Defesa, estes dois últimos quando interpelados aquando da sessão de perguntas feitas pelos deputados ao Executivo. Tal possibilidade de diálogo é um sistema que o executivo provincial vê com bons olhos para que seja instituído também nas assembleias provinciais, quando estas entrarem em funcionamento.

A questão mais delicada, nesta prestação de contas é, segundo o cidadão, “em relação ao SISE que nunca foi visto a prestar contas em público a ninguém”. E na opinião de um leque largo de cidadãos, seja aquele quadro a exercer cargos no Executivo, Judiciário ou Legislativo, seja o cidadão comum, “deve haver de parte deste órgão alguma prestação de contas ao cidadão através da Assembleia da República, por mais que (talvez) preste contas ao Presidente da República em sigilo”. O argumento é que: “por mais que os serviços de segurança (SISE) tenham uma natureza secreta, não de domínio público, e isto todos

respeitamos, existem assuntos que devem ser declarados no seio da Assembleia da República considerando-se que qualquer Órgão do Estado que recebe do Orçamento do Estado deve prestar contas a este Estado através dos representantes do povo, os deputados, porque seu serviço é a favor deste mesmo Estado e do cidadão que paga impostos”. O cidadão tem a sensação que, “por vezes, estes serviços tentam transformar em debate público aquilo que é informação estratégica da política, sobre criminosos perigosos. E aquilo que devem discutir com o cidadão, por exemplo, sobre como se explicam as fugas espectaculares de indivíduos condenados da cadeia de máxima segurança, não discutem”.

Para o poder judiciário, “Nós que estamos cá deste lado temos sempre uma visão e os que estão de lado de fora têm outra. Eu penso que tenho uma visão de magistrado que faz parte do sistema, e que vejo esses relatórios (de prestação de contas) a darem entrada na Assembleia da República. Quando vejo esses relatórios percebo o conteúdo muito bem, mas há quem possa ver e ter outra visão. Se me coloca a questão desse lado, posso dizer que as questões são resolvidas dentro do que é a realidade do próprio país e sinto que existe total prestação de contas”.

Para a polícia, “a prestação de contas dos serviços de segurança aos órgãos do Estado, é feita com base nos princípios previamente estabelecidos pela Constituição. Um exemplo, é a apresentação de relatórios de actividades da corporação ao Governo Central e aos Órgãos Municipais, tendo em observância a obediência hierárquica na prestação de contas que é sempre privilegiada localmente”.

A polícia está habituada a prestar contas, argumentam seus membros, “sempre presta contas mesmo até às populações”. Um exemplo foi oferecido por um membro da força pública na cidade de Maputo ressaltando, entretanto, que podem haver diferentes interpretações destas acções de prestação de contas: “no sábado passado (17/11) estávamos lá no Maxaquene (um bairro da Cidade), com as populações e todos os órgãos eleitos a dizer ao cidadão como estávamos em termos criminais desde Janeiro até aqui. Este é um exemplo de que a nossa polícia está habituada a prestar contas. Mas o cidadão, no seu uso pleno da democracia, tem muitas opiniões e eu como polícia tenho uma outra maneira de ver”. De facto, o cidadão sente que “por vezes, até o polícia vai lá e fala”, mas interroga-se se este acto pode ser interpretado como prestação de contas uma vez que existe pouco ou nenhum diálogo, e este não é feito de maneira igual para todos os cidadãos e nem diz respeito a todos os actos praticados pela forças de defesa e segurança, hoje considerados obscuros, que o cidadão gostaria de ver esclarecidos. Tais como: execuções sumárias de cidadãos; processos iniciados mas mal parados nas diferentes instâncias legais; crimes de corrupção não investigados ou não devidamente esclarecidos; crimes, alguns até mediatizados mas não esclarecidos. Neste contexto, o cidadão cita, também, acontecimentos que lesaram a população nos últimos anos, de responsabilidade dos Órgãos do Estado, mas para os quais não aparecem os culpados. Os casos mais citados são as explosões dos paióis na cidade de Maputo e na da Beira, que resultou em muitas mortes e feridos e em avultados danos materiais, mas aparentemente sem culpados e sem sanções. A sensação do cidadão, é que “as forças de defesa e segurança não estão a responder aos mandatários do povo, o poder civil que foi eleito pelo cidadão, e não estão a zelar pelo bem público e privado como se espera em um Estado Democrático”.

Para um parlamentar da oposição, “as autoridades de segurança submetem se às autoridades civis. Contudo, importa sublinhar que esta sujeição muda de carácter quando se trata de uma autoridade civil que seja diferente do partido no poder. Por exemplo, no que se refere ao parlamento verifica-se uma sujeição formal e não de facto. Para além das audições de rotina que as Comissões Parlamentares fazem aos Ministros da Defesa e do Interior e ao Director do SISE, poucos são os casos em que os serviços de segurança se sujeitam à fiscalização efectiva do parlamento”.

A oposição no parlamento sente que fiscaliza estes serviços através do Orçamento do Estado, aquando da apresentação deste anualmente na Assembleia da República. “Temos a prestação de contas do Governo. Mas o que questionamos é o que está a acontecer com suas verbas a

aumentar, e queremos perceber melhor porquê. Há alguma guerra por aí? Parece que não. Aachamos que a polícia podia ser mais bem apetrechada e menos fundos serem dispensados/planeados para o serviço de segurança e sobre isto não há debate. Sobre o SISE, de facto nos preocupa. Nós sentimos que não prestam contas, eles têm um “saco azul” que não sabemos para que serve. E depois, há muitos cargos de direcção da coisa pública onde o SISE tem a mão. Não vou falar de pessoas, pois não quero falar de pessoas. Mas muitas vezes vemos a nomeação para um cargo público e perguntamos de onde vem este, e nos informam que vem do SISE. Nós pensamos que sim, aqueles devem ter a confiança política, mas devem ser nomeados também por competência. Preocupa-nos esta realidade actual porque não vemos que é assim, a confiança política parece sobrepor-se à competência”.

A percepção do cidadão é que estes órgãos de defesa e segurança “vigiam tudo a favor do partido no poder. Existem instrumentos legais para esta prestação de contas mas o problema é que os dirigentes são partidários e seguem este poder”. Foi citado o documento que parece existir, ou que existiu, no Ministério da Defesa onde os membros do efectivo são inquiridos sobre a cor partidária do efectivo; o que seria clara violação da Constituição de 2004. Por estes e outros exemplos, a sociedade civil sente que existe uma situação pouco clara e a prestação de contas é, conseqüentemente, obscura, o que torna o sistema de *checks and balances* muito difícil de antever.

Sobre o assunto, um conjunto de opiniões pode ser resumida em dois pontos: (i) existem muitos serviços de segurança privada no país, dos quais pouco se conhece. Assim, a prestação de contas destes serviços é deficitária; (ii) quando se fala dos órgãos eleitos pressupõe-se que estes representam os cidadãos e o Estado a eles presta contas. Mas tudo indica que não é bem assim em Moçambique e muitos são os exemplos”. A Assembleia da República é exemplificada como um órgão eleito. Entretanto, muitas vezes quando os executivos dos serviços de segurança são chamados para prestarem contas dentro da Assembleia eles não o fazem a contento, ou o “fazem com uma certa arrogância porque parece existir no país uma percepção de que por fazerem parte do partido no poder estão acima de qualquer Lei, e assim se comportam de maneira impune”. Por ser assim, o cidadão não sente que existe prestação de contas. Ou melhor, que existe um sistema fraco de *checks and balances* “onde não se responde às questões que se pergunta, sendo assim pouco transparente. Nós encontramos em alguns momentos situações que infelizmente não são reportadas, pois nas hostes da segurança não se obedecem a níveis superiores; parece haver alguma insubordinação, uma indisciplina até certo ponto, e o grau de prestação de contas é fraco”.

Na subordinação ao poder civil, o cidadão salienta que a prestação de contas não deve limitar-se somente aos informes prestados à Assembleia da República. Considerando o alto e crescente nível da criminalidade no país, tráfico de seres humanos, de armas e de drogas que está a por em jogo a democracia, o cidadão opina que se torna imperioso haver maior entrosamento entre os parlamentares e as próprias instituições de defesa e segurança. Torna-se necessário ultrapassar-se os discursos da Assembleia da República e ir-se de encontro a uma avaliação mais prática do que a polícia e a defesa fazem e abrirem-se canais de informação nestas instituições. Isto não implica informar sobre a estratégia de trabalho do que eles fazem para um debate público, mas é preciso que a polícia e a defesa sejam alvos de monitorização por parte dos parlamentares para o cidadão saber de que meios humanos e materiais estas forças dispõem, e se com estes meios elas estão na altura de lidar com os novos contornos do crime e as novas ameaças que perigam a segurança individual e colectiva dos cidadãos, perigando, em última instância, a própria democracia. Esta seria uma avaliação de forma directa de parte dos parlamentares, como representantes do cidadão. Entretanto, deve haver também algum tipo de avaliação específica, sobre o deficit de formação académica na força pública, o que tem dificultado o cumprimento do dever de parte do seu efectivo, como prescrito na Constituição.

Finalmente, uma preocupação que o cidadão levanta para consideração do MARP é a marginalização e a baixa moral que argumenta existirem nas forças de defesa e segurança, e

que considera perigoso numa democracia. O argumento é que os membros da Renamo no exército único criado pelas duas forças com o fim do conflito armado em 1992, estão a ser desmobilizados à força, um assunto que o poder civil não está a tomar em conta. E que mesmo os membros da Frelimo não estão a ser valorizados de forma equitativa. Como existe, neste sentido, uma difícil prestação de contas ao poder civil, pouco disto e de outras coisas que acontecem neste sector saem para o público, pouco se fala fora das fileiras mas o problema está lá e é preocupante.

Conclusão

A existência da democracia liberal em Moçambique é fruto de um processo recente, tendo implicado transformações profundas da sociedade. Trata-se de um processo que tem início com a independência e passa por transformações a partir de mais de um momento de transição do modo de ser e estar da vida individual e colectiva no país envolvendo todos os sectores da vida governativa. Trata-se de um processo em curso que, apesar das reformas profundas conducentes ao Estado de Direito e às Liberdades Democráticas, ainda estão longe de consolidar as práticas de governação democrática. A paz é um componente a ser destacado neste processo de reformas rumo à democracia, depois de 3 décadas (1964-1975, 1976-1992) de conflito armado. Entretanto, a Paz ainda está a ser validada e consolidada no sistema democrático como esperado pelo cidadão, no espírito e na letra das leis, nas práticas e nas acções da governação. O cidadão argumenta que falta mais diálogo e tolerância; mais inclusão social e menos assimetrias; mais justiça económica e social.

O direito político em Moçambique é garantido pela Constituição da República (2004), que no artigo 3 sobre o Estado de Direito Democrático reza que “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem”. A Constituição da República (2004) garante aos cidadãos direitos civis e políticos bem como o direito à segurança e ao desenvolvimento, e os Moçambicanos têm constitucionalmente acesso aos serviços de saúde, de educação e o direito de acesso à terra. Há liberdades e direitos legalmente constituídos no sistema democrático. O sistema político é (re) constituído, em cada cinco anos, na base do sufrágio universal, “directo, igual, secreto” (artigo 73 da Constituição de 2004), em que os cidadãos, através dos seus partidos políticos, concorrem para merecerem o estatuto de representantes do povo junto dos órgãos do poder.

Entretanto, o cidadão argumenta que existem fragilidades respeitantes à capacidade do Estado assegurar a segurança individual e colectiva e a ordem pública, e que o processo de implementação do sistema democrático está a sofrer influências negativas para a sua consolidação. Dois exemplos destas influências negativas são, na visão do cidadão: (i) a inconstitucionalidade encontrada em leis e decretos propostos e/ou aprovados durante 2007 e, (ii) a (re) partidarização do Estado, “voltando ao período mono partidário de 1975-1990”. Práticas governativas que perigam a democracia e que podem criar condições para a emergência de instabilidade política no país.

A Constituição da República garante a pluralidade de expressão na organização política democrática (artigo 3): a liberdade de reunião e manifestação (artigo 51), a liberdade de associação (artigo 52) e a liberdade de constituir, participar e aderir a partidos políticos (artigo 53). O sistema eleitoral é regulado por leis ordinárias. O processo eleitoral é gerido por uma Comissão Nacional de Eleições (CNE) e executado por um Secretariado Técnico (STAE). A CNE é o órgão responsável pela organização, direcção, coordenação, execução, condução e implementação do registo eleitoral e de todas as actividades relacionadas com o processo eleitoral. O STAE é assim um órgão técnico e executivo que recebe as ordens da CNE. Os processos eleitorais, em princípio, facilitam a participação do indivíduo, e o sistema eleitoral tem validado a democracia formal.

Entretanto, na visão do cidadão, a implementação do processo eleitoral não tem sido eficaz pois não tem sido livre de conflitos. O argumento prende-se com o facto dos processos eleitorais serem conduzidos por instituições criadas ao longo de linhas partidárias (de acordo

com a representação na Assembleia da República). Um modelo político que inclui a própria estrutura do Conselho Constitucional, o órgão que trata das candidaturas presidenciais e, que não somente homologa os resultados eleitorais como tem o papel de última instância para julgar o apelo dos resultados.

O Tribunal Administrativo (TA), enquanto entidade que audita a Conta Geral do Estado, desempenha o papel de vigilante nos gastos e acções do Governo. Nesta condição o TA tem mostrado capacidade crescente e imparcialidade nos últimos anos. O Conselho Constitucional é o garante da Constituição, e tem agido na defesa da Lei Mãe como demonstram os acórdãos sobre a inconstitucionalidade de actos governamentais que foram publicitados durante 2007.

Entretanto, o TA não tem mostrado a firmeza de acção esperada pelo cidadão em relação aos desvios encontrados nas contas públicas, e dado a estes desvios o devido tratamento legal. O argumento do cidadão é que este facto empresta o epíteto de corrupta à governação do país. O facto da Inspeção Geral de Finanças ser um órgão governamental não ajuda este aspecto da corrupção.

A estratégia governativa baseia-se na desconcentração de competências para as províncias, distritos, e outros escalões administrativos, e na devolução de poderes aos municípios. Para a consolidação da desconcentração de competências o pacote legislativo atribui competências aos governadores e administradores distritais, o que veio emprestar mais eficiência com melhores resultados com a mesma quantidade de recursos, e mais eficácia, com os programas de trabalho a produzirem os efeitos desejados. O Governo elegeu o distrito como pólo de desenvolvimento e os Conselhos Comunitários Distritais trouxeram mais valia no uso de recursos alocados a este nível administrativo, e na valorização da participação do cidadão na governação.

Entretanto, na visão do cidadão o Governo não acrescentou a componente do desenvolvimento democrático para a dinâmica de funcionamento do distrito, o que conduz a uma democracia limitada, “de velocidades variáveis” neste nível político administrativo. Ou seja, a participação do cidadão no desenvolvimento do distrito sendo guiada por ditames políticos partidários.

Na descentralização como na devolução de poderes, a Lei estabelece a autonomia de definir localmente as políticas relativas ao desenvolvimento do município; estabelece ao nível local as prioridades e o modo como devem ser gastos os recursos disponibilizados pelo Governo central e aqueles obtidos a partir da cooperação com os parceiros internacionais e do imposto autárquico, que é pago pelos munícipes. Como resultado deste quadro legal a municipalização tem produzido ganhos para a democracia uma vez que as decisões são tomadas a níveis mais próximos do cidadão. Uma grande mais valia nota-se no aumento da participação cidadã, com a contribuição dos munícipes através do pagamento do imposto autárquico e das taxas de mercado para financiar as actividades da governação local. Os indicadores quantitativos apresentados, nas Tabelas 14-20, atestam sobre o aumento da prestação de serviços a este nível político administrativo, com mais e melhores estradas, unidades sanitárias e escolas, feiras comerciais e abastecimento de água. Um facto destacado pelo cidadão, como mais valia da municipalização para a consolidação da democracia, foi a possibilidade que a existência de outras esferas de poder, o poder local, abriu para a coabitação política na esfera das decisões, ainda que difícil, entre os dois maiores partidos do país, na segunda cidade do país, a cidade Beira, governada desde 2003 pela Renamo.

Entretanto, o argumento do cidadão é que: pelo excesso de influência política no processo governativo de parte do Governo Central os mecanismos governativos existentes nos municípios ainda estão longe de serem os mais eficazes.

A subordinação dos serviços de segurança ao poder civil e à Constituição é garantida pela própria Constituição (2004, artigo 266). Entretanto, tal subordinação não tem sido eficaz no quadro de um governo democrático considerando que os informes anuais do Procurador ao parlamento são vagos e as respostas às questões formuladas pelos parlamentares aos

responsáveis dos pelouros têm sido esquivas e incompletas. Estas apresentações demonstram mais a ineficiência dos órgãos do que a prestação de serviço ao Estado e ao cidadão.

Recomendações

- As fraquezas identificadas em matéria de democracia constitucional, incluindo competição política periódica e oportunidade de escolha, Estado de Direito, direitos dos cidadãos e supremacia da constituição, poderão ser supridas se forem desenvolvidas uma série de acções, com destaque para as seguintes:
- Activar a figura constitucional do Provedor de Justiça e pôr em prática o seu trabalho urgentemente;
- Divulgar o mais amplamente possível a Constituição da República no país, usando os meios de comunicação existentes, incluindo as Rádios Comunitárias;
- Adoptar estratégia de divulgação de toda a lei, decreto e diploma, assim como os seus regulamentos, aprovados no País, para as áreas urbanas e rurais, com o objectivo de chegar aos cidadãos e aos locais pertinentes informando-os do seus direitos e deveres.⁴⁵;
- Eliminar as incongruências da Lei Eleitoral, seguindo o acórdão do Conselho Constitucional de 2003 e 2004;
- Adoptar o modelo de aprovação do pacote eleitoral por maioria qualificada no parlamento;
- Equacionar, nos e com os partidos políticos, a possibilidade de haver mais democracia interna no seio dos mesmos. Para as eleições, devem apresentar listas nominais para se escolher os representantes do povo, os deputados nacionais, provinciais e municipais, e que estes estejam ligados de facto às comunidades específicas, aí residindo e produzindo como cidadão apto, conhecer esta realidade porque está a viver no dia a dia os seus problemas. Este argumento, sugestão do cidadão para que estivesse incluída no MARP, assenta-se na necessidade de aumentar (garantir maior) a ligação do governante com o governado, e a prestação de contas por cada círculo eleitoral;
- Institucionalizar processos de participação do cidadão na governação política;
- Repensar os processos eleitorais — legislação, procedimentos e calendários — para facilitar a participação do cidadão no mesmo.
- Ampliar a plataforma G20 para torná-la mais representativa, e discutir uma agenda comum para monitorar a governação a partir do trabalho que já se realiza hoje no seio das organizações, associações e dos fóruns;
- Submeter os partidos a um sistema de auditoria independente com base nas leis internacionais, como tem lugar a auditoria, hoje, das contas do Estado, do sector privado e do sector não governamental;
- Aplicar a Lei de forma estrita para a observância da laicidade dos partidos políticos;
- Institucionalizar para a CNE um sistema de diálogo, com consultas regulares aos partidos políticos antes da tomada de decisões e à sociedade civil organizada;
- A CNE deve abrir um espaço regular de comunicação com o grande público através dos meios de comunicação social existentes no país, incluindo as Rádios Comunitárias;

⁴⁵ Um exemplo mais geral desta estratégia de divulgação é, por exemplo, os termos da Lei que proíbe o ingresso de menores aos locais noturnos deverem estar afixados na estrada destes mesmos locais com a devida sanção (multa) quando não for cumprida. Um exemplo mais específico, é sobre os termos da Lei eleitoral que devem estar afixados nas escolas, institutos e universidades, e divulgados como parte dos currículos. Estes termos devem estar sempre afixados nas instituições eleitorais e, no evento eleitoral, devem estar afixados nos locais de votação.

- Rever o sistema eleitoral e vincular (também) os candidatos também aos círculos eleitorais, ao invés de (somente) listas partidárias. Recomenda-se, ou um sistema híbrido, composto de listas partidárias e de cidadãos candidatos, ou somente um sistema individual, partidário mas onde o cidadão/candidato estaria na linha da frente;
- Despartidarização dos órgãos eleitorais e profissionalizá-los;
- Adotar um modelo de indicação dos quadros que compõem o poder judicial, pelo poder executivo, que seja ractificado pelo parlamento, com a mesma maioria necessária para revisão constitucional;
- Tornar o Tribunal Administrativo mais activo, e incentivar a apresentação uma fórmula para penalizar os desvios que encontra na Conta Geral do Estado que tem sido apresentada anualmente desde 2001, em informe ao parlamento;
- Estudar uma maneira de tornar a Inspeção Geral do Estado (mais) autónoma;
- Usar a Associação dos Municípios para se discutir sobre as bases legais que abrem o espaço para a participação do cidadão na governação local, comparando-as com as práticas que têm sido adoptadas pelos governantes locais até o momento;;
- Aumentar o número de municípios para dar aos outros cidadãos a mesma oportunidade que os moradores de 33 autarquias têm neste momento, para ampliar seu grau de cidadania. O argumento é que não fica bem um país democrático com dois tipos de cidadãos, aqueles que podem escolher seu governante ao nível local, e aqueles que não podem;
- Rever a lei da tutela administrativa, patrimonial e financeira dos municípios para beneficiar (mais) o governo local, sem perder de vista que o país não é um Estado federado;
- Quer para os municípios, quer para os distritos, deve-se estudar um novo mecanismo de descentralização de fundos. Que este seja aprovado anualmente pelo orçamento do Estado, com prazos fixos para seu desembolso a cada uma destas unidades governativas, e clarificar sobre a prestação de contas dos mesmos; e
- Deixar mais claro o mecanismo que deve nortear o funcionamento dos Conselhos Consultivos Distritais;

3.3. Objectivo 3: Promoção e defesa dos direitos económicos, sociais e culturais, e dos direitos civis e políticos, conforme estipulado nos instrumentos africanos e internacionais de direitos humanos.

QUESTÃO 1: Que medidas foram adoptadas para promover e defender os direitos económicos, sociais, culturais, civis e políticos?

Questão 2: Que medidas foram tomadas para facilitar a igualdade de acesso à justiça para todos?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1

- Identificar as disposições legais que reconhecem e garantem cada um desses direitos, incluindo, sem a eles se limitar, os direitos a:
 - Igual acesso ao emprego,
 - Educação,
 - Saúde,
 - Liberdade de expressão,
 - Liberdade de religião,
 - Alojamento acessível e viável para o cidadão comum;
 - Acesso a disposições legais e mecanismos existentes para promover e defender esses direitos;
- Facultar prova de casos graves de violações de direitos e liberdades dos cidadãos tratados pelos tribunais durante os cinco anos anteriores.

Questão 2

- Fazer prova de disposições legais e instituições/mecanismos criados para facilitar o acesso à justiça, incluindo honorários, proximidade dos tribunais, educação legal e Assistência legal;
- Facultar detalhes de mecanismos alternativos de resolução de disputas (se houverem) que possam existir ou estar em funcionamento;
- Dar detalhes de medidas tomadas para manter o progresso (treino, vigilância, avaliação, ajustamento);
- Fazer prova de qualquer avaliação oficial anterior (dos últimos 5 a 10 anos) do sistema de justiça para estabelecer o nível de acesso.

O Direito, na sua forma geral é interpretado como sendo *"aquilo que é justo, recto e conforme a lei; faculdade legal de praticar ou deixar de praticar um acto; prerrogativa, que alguém possui, de exigir de outrem a prática ou abstenção de certos actos, ou o respeito a situações que lhe aproveitam; faculdade concedida pela lei; poder legítimo; ciência das normas obrigatórias que disciplinam as relações dos homens em sociedade; jurisprudência; o conjunto de conhecimentos relativos a esta ciência, ou que tem implicações com ela, ministrados nas respectivas faculdades; o conjunto das normas jurídicas vigentes num país; complexo de normas não formuladas que regem o comportamento humano"*.⁴⁶

O complexo de normas do Direito Constitucional é a Constituição da República. A Constituição é a norma fundamental que funda e organiza o Estado. Ou seja: *"A Constituição do Estado, considerada sua Lei Fundamental, seria então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício de poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua acção, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a Constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado"*.

A Constituição da República de Moçambique de 2004 *"reafirma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado Moçambicano, consagra o carácter soberano do Estado de Direito Democrático, baseado no pluralismo de expressão, organização partidária e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos"*.(3)

Na doutrina de José Afonso da Silva, Direitos Fundamentais são *"situações jurídicas, objectivas e subjectivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana"*, ou seja *"São direitos constitucionais na medida em que se inserem no texto de uma Constituição ou mesmo constem de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte. São direitos que nascem e se fundamentam, portanto, da soberania popular."*

Apesar da existência de conceitos e teorias várias relativamente aos direitos fundamentais e, particularmente no que concerne à sua classificação e/ou estruturação, importa considerar que, todas as categorias de direitos fundamentais, sejam os direitos civis e políticos, sejam os direitos sociais, económicos e culturais, exigem obrigações negativas ou positivas por parte do Estado. Os direitos civis e políticos não são realizados, apenas, mediante obrigações negativas, assim como os direitos sociais,

Existe, de facto, uma interessante afinidade estrutural entre todos os direitos fundamentais, reforçando a ideia da indivisibilidade dos mesmos, já reconhecido por vários autores. A título de exemplo, pode-se verificar a dificuldade existente em desvincular o direito à vida do direito à saúde; à liberdade de expressão do direito à educação; o direito de voto do direito à informação; o direito de reunião do direito de sindicalização; o direito à propriedade do direito ao meio ambiente sadio, para além doutros.

É de suma importância tratar os direitos fundamentais como valores indivisíveis, a fim de não se priorizarem os direitos de liberdade em detrimento dos direitos sociais ou vice-versa. Na verdade, de nada adianta a liberdade sem que sejam concedidas as condições materiais e espirituais mínimas para que se usufrua desse direito. Não é possível, portanto, falar em liberdade sem um mínimo de igualdade, nem de igualdade sem as liberdades básicas. É valioso relacionar os direitos sociais às liberdades para que, desde logo, fique claro que não se trata de optar entre aqueles e estas. Não se querem direitos sociais sem liberdade, assim como esta não é possível, para todos, sem aqueles. Em ambos os casos, ficaria comprometida a democracia e o princípio da dignidade e igualdade do cidadão.

Em termos legais, a Constituição da República de Moçambique prevê nos seus Capítulos I a V, Título III, Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais, tais como Direitos, Garantias

⁴⁶ Queiroz, Cristina M.M., "Direitos Fundamentais (Teoria Geral)", Coimbra Editora, Outubro 2002

Individuais, Garantias de Participação Política, Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais.

De entre os vários aspectos constantes e protegidos pela Constituição, importa relevar os seguintes:

Igualdade de género;
Direitos dos Portadores de deficiência;
Direito à vida;
Direitos da criança;
Liberdade de expressão, informação e associação;
Liberdade de reunião e de manifestação;
Liberdade de constituir, participar e aderir a Partidos Políticos;
Liberdade de consciência, de religião e de culto;
Acesso aos Tribunais;
Inviolabilidade do domicílio e da correspondência;
Direito de propriedade, herança e trabalho;
Direito à educação, saúde, ambiente, habitação e Urbanização;
Liberdade de criação cultural.

No seu artigo 43 (Interpretação dos direitos fundamentais), Capítulo I, Título III, a Constituição da República de Moçambique estabelece que “Os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais são interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos”.⁴⁷

3.3.1 Direitos humanos - vida, liberdade de expressão e liberdade religiosa.

Como resultado das entrevistas realizadas e do inquérito realizado, constatações foram feitas relativamente ao sub-tema acima referido.

A maioria dos entrevistados e inquiridos não conhece o conteúdo da Constituição da República, isto é 45.5% dos inquiridos e 32,4% afirma que não sabe, o que demonstra a necessidade de se fazer um grande trabalho de divulgação da Lei Fundamental do País. Como consequência desta constatação, verifica-se que a maioria da população não conhece os seus direitos e deveres básicos, permitindo assim que haja violação destes mesmos direitos.

Tabela 3.22: Conhecimento da Constituição da República

Conhece o Conteúdo da Constituição da República?	Percentagem
Sim	22.1
Não	45.5
Não sabe	32.4
Total	100.0

No que concerne à Declaração Universal dos direitos do homem e à Carta Africana dos direitos do homem e dos povos verifica-se que a maioria dos inquiridos não conhece e não sabe da existência destes documentos. Este facto encontra-se reflectido no valor percentual obtido, isto é, 59,3% e 59,4 % respectivamente.

Os aspectos anteriormente referidos, reflectem-se, igualmente, na questão relativa ao

⁴⁷ Constituição da República de Moçambique, Preâmbulo, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo 2004

conhecimento dos direitos civis e políticos, onde 64,4% dos inquiridos responderam negativamente. O mesmo acontece no que diz respeito à Declaração Universal dos Direitos do Homem e à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, onde 47% e 48,4% respectivamente afirmaram não conhecer.

Os Direitos Humanos são no geral respeitados, se bem que se verifiquem casos de violação dos mesmos por parte da Polícia e alguns outros agentes de Autoridade.

Tabela 3.23: Garantia do respeito dos direitos civis e políticos pelo Governo

Diga se o Governo garante o respeito dos direitos civis e políticos dos cidadãos □	Porcentagem
Sim	22.1
Não	45.5
Não sabe	32.4
Total	100.0

A Tabela permite verificar que o não conhecimento real dos direitos civis e políticos por parte dos cidadãos, influenciou consideravelmente as respostas, apesar de se notar uma percentagem elevada de respostas no sentido de se afirmar que o Governo não garante o respeito dos direitos civis e políticos dos cidadãos.

Apesar de, ao nível institucional considerar-se que existem melhorias substanciais neste capítulo, a sociedade civil manifesta-se preocupada com a acção da polícia e o funcionamento dos tribunais.

Outro problema constatado é a ocorrência de violência por parte de agentes de autoridade, a superlotação das cadeias e uma relativa falta de conhecimento dos procedimentos legais, meios de trabalho, modelos de actuação por parte de agentes da polícia, o que provoca uma violação de regras básicas dos direitos humanos, de acordo com o que se prevê na Constituição da República e noutros diplomas legais.

O acesso à justiça por parte do cidadão continua, ainda, sendo um problema a ser ultrapassado. Esforços têm sido desenvolvidos no sentido de melhorar o acesso à justiça, através da aprovação recente da Lei da Organização Judiciária e a Lei do Ministério Público e do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público. A demora no tratamento de processos criminais, aliada à falta de meios de apoio institucional para a defesa dos cidadão (IPAJ), em todo o país, constitui um factor que dificulta o acesso do cidadão comum à justiça.

O acesso da população aos serviços de advogados é extremamente difícil, se considerarmos os custos daí advindos e a quantidade de serviços existentes.

O cidadão mais carenciado é a principal vítima do funcionamento e acesso à justiça, sendo este um dos aspectos mais frágeis do actual sistema de justiça. Devido a esta situação, verifica-se um aproveitamento, por parte de funcionários de justiça, em termos de cobrarem valores não legais, como condição para dar andamento a processos em tribunal.

Segundo os resultados apurados no inquérito realizado, o acesso à justiça é relativamente fácil. Constata-se a existência de Tribunais Judiciais nos Distritos e o seu funcionamento é relativamente bom. No que concerne à existência de Tribunais Comunitários, nota-se que existe um grande número dos mesmos e o seu funcionamento é considerado bom pela maioria dos inquiridos.

Políticas e acções do Governo

No concernente à promoção e defesa dos direitos verifica-se em termos legais a existência de legislação adequada para esse efeito, como é o caso da Constituição da República. Esta protege no seu artigo 40, Capítulo I, Título III, o direito à vida-“1. *Todo o cidadão tem direito à*

vida e à integridade física e moral e não pode ser sujeito à tortura ou tratamentos cruéis ou desumanos.2.Na República de Moçambique não há pena de morte”.

Foram aprovados e ratificados ao nível da Assembleia da República, vários instrumentos internacionais com vista à protecção dos direitos civis, políticos, económicos e culturais. Alguns desses instrumentos foram adequados à legislação nacional, existindo alguns outros já depositados na Assembleia da República para ratificação.

A criação de Tribunais Comunitários foi uma medida tomada com vista a ampliar o acesso dos cidadãos à justiça. Recentemente foi feita uma proposta de expansão e criação de delegações do Tribunal Supremo a algumas Províncias e a criação de Delegações do Tribunal Administrativo nas Províncias. A criação da Comissão dos Direitos Humanos tem um impacto positivo, na perspectiva de ampliar a rede que permite garantir a protecção dos direitos humanos.

Nota-se um esforço do Governo no sentido de melhorar o desempenho do Sector da Administração da justiça, criando assim as condições essenciais para a afirmação e defesa dos direitos fundamentais. Neste domínio o Governo desenvolve acções contínuas no melhoramento do quadro jurídico-legal de modo a responder aos desafios da actualidade.

A reorganização do sector da Administração da Justiça é fundamental para a garantia do respeito pelos direitos e liberdades do cidadão e na consolidação do estado de Direito. A reorganização passou pelos tribunais comuns, pelo Ministério Público e pela investigação criminal.

Como acções neste âmbito, destacam-se ainda:

- a Lei da Organização Judiciária
- a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.
- o Código das Custas Judiciais
- o Regulamento do Serviço de Medicina Legal.
- a Autonomização da Polícia de Investigação Criminal (PIC).
- o Código do Processo Penal.

Recentemente, foram aprovadas pela Assembleia da República, por proposta do Governo, a Lei da Organização Judiciária e a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público. Estas leis introduzem claras melhorias na organização das duas Magistraturas, especialmente, no que concerne ao reforço dos mecanismos de coordenação entre os tribunais e o Ministério Público, o papel do Ministério Público sobre a instrução preparatória dos processos crime e a dependência funcional da Polícia de Investigação Criminal

No caso particular da Polícia de Investigação Criminal, o Governo terminou recentemente a preparação técnica da Lei que cria o Serviço de Investigação Criminal, uma instituição autónoma, que se pretende com maior nível de preparação e especialização na investigação criminal.

Pretende-se, com esta lei, conferir todas as garantias necessárias para que a investigação dos crimes, não só seja realizada com independência, mas também com as condições indispensáveis para o seu exercício.

Está também em fase final a elaboração da Lei que Cria o Instituto de Medicina Legal, órgão auxiliar da investigação criminal de vital importância.

A problemática dos direitos humanos é séria e o seu tratamento não tem sido fácil, tendo o Governo inscrito e previsto as seguintes acções:

- Lei que cria a Comissão Nacional dos Direitos Humanos –
- Reforma do IPAJ – a Proposta de Lei está em fase final de elaboração
- Lei sobre o Tráfico de Pessoas em Particular Mulheres e Crianças - já depositada na Assembleia da República
- Lei sobre a Liberdade Religiosa - já depositada na Assembleia da República
- Lei da Protecção da Criança - já depositada na Assembleia da República
- Lei da Organização Tutelar de Menores - já depositada na Assembleia da República
- Lei sobre as Pessoas Portadoras de Deficiência – em fase final de elaboração
- Código Penal - porque constitui o principal instrumento da realização prática dos princípios

constitucionais em matéria dos Direitos Humanos, a Proposta de Lei sobre a sua revisão deverá voltar ao debate público.

- Alteração da Lei Orgânica do Tribunal Administrativo – em discussão na CIRES

- Lei do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa – Em discussão na CIRES

- Simplificação de procedimentos administrativos – permanente.

Nota-se alguns progressos na reforma dos instrumentos legais, persistindo ainda um relativo atraso neste processo de reformas que são necessárias para melhorar o acesso à justiça por parte dos cidadãos, sendo contudo de relevar os esforços que têm sido desenvolvido pelo sector de justiça.

Apesar das acções desenvolvidas pelo Governo, nota-se que, em termos efectivos, muito trabalho tem, ainda, que ser feito, pois, não só a falta de conhecimento por parte da população dos seus direitos e deveres básicos tem que ser colmatada, como também a extensão efectiva dos órgãos e instituições para a protecção dos direitos dos cidadãos tem que ser materializada em todo o país. Torna-se necessário que se desenvolva uma ampla campanha de educação cívica, de modo a que as populações conheçam os direitos básicos.

Em resumo, o sector de justiça registou uma grande concentração de esforços no sentido de uma melhoria da provisão de serviços judiciais, mercê do desenvolvimento dos recursos humanos nos últimos anos, sem bem que o acesso à justiça, por parte da população, esteja, ainda, aquém do suficiente e a celeridade no tratamento dos processos em tribunais continua lento, o que requer um esforço redobrado.

3.3.1.1 Liberdade religiosa

Em Moçambique notou-se uma evolução considerável no modo como o Governo encarou a questão das confissões religiosas. Na Constituição da República de 1975, afirmava, no seu artigo 19, Título I (Princípios Gerais), que :*“A República Popular de Moçambique é um Estado laico, nela existindo uma separação absoluta entre o Estado e as instituições religiosas. Na República Popular de Moçambique as actividades das instituições religiosas devem conformar-se com as leis do Estado”*.

Notou-se, na fase pós-independência, um relacionamento relativamente difícil entre o Governo e as confissões religiosas e por vezes, a liberdade religiosa foi posta em causa.

A situação evoluiu positivamente e, hoje, o relacionamento é saudável entre o Governo e as inúmeras confissões religiosas existentes no país, algumas delas recentes.

A actual Constituição da República, adoptada em 2004, possui um preceituado mais desenvolvido no que diz respeito à “Liberdade de consciência, de religião e de culto”, dando maiores garantias e liberdades religiosas (art.54, Capítulo II, Título III).

Como resultado do inquérito e das entrevistas realizadas, pôde-se constatar que, no que concerne à existência dos mesmos direitos e regalias para todas as religiões, a maioria dos inquiridos confirma o facto, considerando até a importância social do papel da igreja.

Tabela 3.24: Liberdade religiosa

Considera que os cidadãos gozam em pleno de liberdade de religião no país?	Percentagem
Sim	55.9
Não	15.3
Não sabe	28.8
Total	100.0

Todavia, é importante sublinhar que os dados da Tabela revelam que ainda há um longo caminho a percorrer para a satisfação plena do cidadão em relação a este assunto.

Políticas e acções do Governo

O direito à Liberdade de consciência, de religião e de culto, encontra-se previsto na Constituição da República no seu artigo 54, Capítulo II, Título III, “1. Os cidadãos gozam da liberdade de praticar ou de não praticar uma religião”. Os parágrafos 2, 3, 4 e 5 deste mesmo artigo completam e asseguram outros aspectos relativos a esta liberdade.

O Governo defende uma política de colaboração com as diferentes instituições e agremiações religiosas, no interesse da consolidação da harmonia na família moçambicana, da reconstrução, da reconciliação, da unidade nacional, da consolidação da paz e da valorização do tecido ético e moral.

O número de confissões religiosas existentes no país demonstra a existência de liberdade religiosa. A construção de igrejas de várias religiões demonstra, também, esse facto, notando-se também uma relação cordial entre o Governo e as confissões religiosas, tendo estas desempenhado um papel importante na pacificação do país.

Têm-se realizado em dias comemorativos, cerimónias religiosas conjuntas, onde representantes de diversas religiões oram em prol de objectivos comuns, tais como a manutenção da paz, cultura de diálogo e outros valores nobres para o país.

3.3.2 Direitos sócio-económicos e culturais

Moçambique não é signatário do protocolo internacional dos direitos económicos, sociais e culturais (PIDESC) mas, já dispõe de uma lei de terra, aprovada em 1997 que defende que a terra é propriedade do Estado e, assegura o direito ao uso e aproveitamento pelos cidadãos, conferindo direitos iguais a mulheres e homens.

Contudo, existe uma relativa incongruência entre o estipulado na legislação e o que ocorre na prática. Este aspecto é mais visível no que concerne ao uso e aproveitamento da terra, onde as populações mais carenciadas são prejudicadas.

Nalguns casos, este aspecto agrava-se devido à concessão de terras a estrangeiros em prejuízo da população local e propriedades são integradas em detrimento dos seus proprietários.

A promoção destes direitos mostra-se necessária em termos de se fazer cumprir com o estabelecido na legislação do país.

Não se constata casos de violação da propriedade privada, salvo situações em que áreas são demarcadas para a construção de grandes projectos.

Uma das dificuldades e lacunas constatadas diz respeito à insuficiente presença nas zonas rurais, de instituições bancárias e de micro-finanças, o que não permite que a população possa desenvolver actividades geradoras de rendimento e criar auto-emprego.

Nas zonas rurais nota-se com grande intensidade a necessidade de se desenvolverem acções que possam permitir fazer valer, de facto, os direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Sendo o desenvolvimento rural importante para o efeito, maior atenção deve ser dada à transversalidade desta questão e à coordenação consequente entre os vários actores. É importante a actualização da política agrária e a aprovação e implementação da estratégia de desenvolvimento rural, que esclarece o papel do Estado e do sector privado neste processo. O desenvolvimento rural requer aumento da produtividade dos pequenos produtores, como pré-condição para a melhoria da sua qualidade de vida.

As autoridades distritais e provinciais deverão dar prioridade a investimentos em infra-estruturas rurais como estradas, energia eléctrica, e sistemas de irrigação, saneamento e gestão de água, desenhadas para responder às necessidades de produção, comercialização e processamento rural. Este conjunto de factores, pode contribuir, de forma relevante, para a melhoria da vida da população, contribuindo, assim, para o respeito e promoção dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais dos cidadãos.

Nota-se o desenvolvimento e a existência de campanhas de promoção de valores culturais da população em geral, respeitando a especificidade de cada grupo populacional. As autoridades tradicionais constituem uma realidade no país e a elas é dado um papel como autoridade de grande relevância.

Importa relevar o reconhecimento pela UNESCO da língua Nyau, da Timbila e da Ilha de Moçambique como património Mundial da Humanidade, facto que estimula a preservação e promoção da cultura moçambicana, em toda a sua plenitude e diversidade.

O programa de educação nas línguas maternas é um facto em franco desenvolvimento e irá permitir valorizar as línguas nacionais.

Nota-se uma relativa melhoria no que concerne à criação de um ambiente económico e jurídico que favoreça o desenvolvimento da liberdade de criação literária, artística e de indústrias culturais. O Turismo cultural constitui uma realidade em franca evolução.

Políticas e acções do Governo

A questão relativa aos direitos e deveres económicos e sociais e culturais encontra-se legislada e pode-se encontrar no texto constitucional. De facto, a Constituição da República de Moçambique dedica todo o seu Capítulo V do Título III, para além de alguma legislação dispersa, que foi elaborada com base no preceituado na Constituição da República.

No seu Programa Quinquenal, o Governo considera que o bem estar da população constitui o objectivo principal de toda a acção governativa que deverá ser alcançado através da inclusão do factor humano em todas as políticas, estratégias e acções integradas de desenvolvimento.

Como resultado das políticas públicas prosseguidas, regista-se uma progressiva melhoria do bem-estar da população. Estimativas recentes apontam para uma redução dos índices de pobreza nos últimos 6 anos, tendo passado de 69,4% em 1996-97, para 54,1% em 2002-2003.

É nesta mesma perspectiva que o Governo tem desenvolvido acções visando melhorar as condições da habitação, abastecimento de água e saneamento.

O Programa do Governo promove o conhecimento e utilização das línguas nacionais como veículos do saber e instrumentos de desenvolvimento sócio-económico do país, através da definição e implementação de uma Política Linguística.

3.3.2.1 Acesso à educação, saúde e justiça

3.3.2.1.1 Educação

A Educação, longe de ser um adorno ou o resultado de uma frívola vaidade, possibilita o pleno desenvolvimento da personalidade humana e é um requisito indispensável à concretização da própria cidadania. Com ela, o indivíduo compreende o alcance das suas liberdades, a forma de exercício dos seus direitos e a importância dos seus deveres, permitindo a sua integração numa democracia, efectivamente, participativa. Por outro lado, é o pressuposto necessário à evolução de qualquer Estado de Direito, pois, a qualificação para o trabalho e a capacidade crítica dos indivíduos mostram-se imprescindíveis ao alcance desse objectivo.

Considerando a situação do país na fase pós-conflito, observa-se uma evolução significativa em termos de serviços de educação. Há uma grande evolução na expansão da rede escolar, estando-se a registar um crescimento da população escolar. Aliada ao crescimento da rede escolar, são relevantes os esforços realizados no sentido de elevar a quantidade e qualidade na formação de professores e na distribuição do livro escolar. Por outro lado, a formação de directores e gestores escolares em curso, constitui um esforço de promoção da melhoria da qualidade da educação. Contudo, é necessário continuar a construção de mais salas de aulas e formação de professores, como factor determinante para garantir em todo o país o acesso à educação, encurtando também a distância entre o local de residência e a escola.

O acesso à educação, em termos dos esforços que têm sido desenvolvidos pelo Governo para

facultar o seu acesso, foi confirmado como uma realidade por um horizonte de 43,2% dos inquiridos e que a mesma é acessível. Nota-se um grande esforço na construção de escolas, sensibilização dos pais, distribuição gratuita do livro escolar, mas o mesmo não acontece no que concerne ao fornecimento gratuito de refeições.

Políticas e acções do Governo

Na República de Moçambique o Direito à Educação encontra-se estabelecido na Constituição da República no seu art.88, Capítulo V, Título III, tendo a seguinte formulação “1. Na República de Moçambique a educação constitui direito e dever de cada cidadão. 2. O Estado promove a extensão da educação à formação profissional contínua e a igualdade de acesso de todos os cidadãos ao gozo deste direito”.

A importância que o Governo concede à educação, para além do estabelecido constitucionalmente, encontra-se reflectida nos seus programa e projectos.

O Governo privilegia a expansão da rede escolar. Esse crescimento tem desafiado a capacidade de provisão de salas de aulas e de professores qualificados. Assim, o governo tem dado particular atenção à construção de infra-estruturas escolares. Em resposta a este crescimento exponencial, o Governo adoptou modelos de formação de professores, flexíveis, rápidos e com espaço para a reflexão e investigação. Estes modelos podem de facto permitir redobrar a capacidade de formação de professores, dando, ainda, possibilidades de recrutar anualmente mais professores para o atendimento de um cada vez maior número de alunos nas escolas.

Paralelamente, foi iniciada a formação dos directores e gestores escolares das 10.000 unidades existentes em Moçambique. O objectivo do Governo é de continuar a promover a melhoria da qualidade da educação, da formação e da vida dos alunos e das comunidades onde se encontram inseridos.

A reforma da Educação Técnico-Profissional iniciada pelo Governo que, através dos Centros Comunitários de Desenvolvimento de competências tem estado a dar respostas, com a formação de jovens com habilidades que lhes permitem desenvolver actividades de rendimento e de promoção de auto-emprego. Estes Centros já funcionam em Maputo-Província, Zambézia, Cabo Delgado.

No quadro da expansão do Ensino Superior Público, foi recentemente aberta a Unilúrio em Nampula, com o lançamento como cursos de partida, os de medicina. Segundo os planos do Governo, a Unilúrio será expandida para as Províncias do Niassa e de Cabo Delgado.

3.3.2.1.2 Saúde

O Direito à vida consiste no primordial direito do ser humano, pois a partir dele surgem os demais. A ele compete não apenas o direito de manter-se vivo, mas também o da concessão de possibilidades para que o indivíduo tenha condições de capacitar o pleno desenvolvimento das faculdades que lhe são inerentes. Dentro dessa órbita gira o direito à saúde, constituído por um conjunto de deveres do Estado para com todo cidadão, que visa afastar as enfermidades procurando garantir o desenvolvimento saudável da população.

A Saúde encontra-se entre os bens intangíveis mais preciosos do ser humano, digna de receber a tutela protectora estatal, porque se consubstancia em característica indissociável do direito à vida. Dessa forma, a atenção à saúde constitui um direito de todo cidadão e um dever do Estado, devendo estar plenamente integrada nas políticas públicas governamentais.

De facto, o direito à saúde é parte de um conjunto de direitos chamados de direitos sociais, que têm como inspiração o valor da igualdade entre as pessoas.

Porém, o Direito à saúde deve ser entendido no seu sentido amplo, não se restringindo, apenas, aos casos de risco de vida ou de grave lesão à integridade física ou mental, mas deve abranger também a hipótese de se assegurar um mínimo de dignidade e bem estar ao cidadão.

Em Moçambique, ao nível da Saúde, verifica-se uma melhoria na qualidade e quantidade de prestação de serviços de saúde básicos a população, onde é relevante o aumento de unidades sanitárias. Torna-se necessário que se continue a apetrechar as unidades sanitárias, com equipamentos e recursos humanos suficientes de modo a que se melhore substancialmente a qualidade desses serviços.

Tabela 3.25: Acesso à saúde

Considera a saúde acessível a todos os cidadãos?	Percentagem
Sim	44.5
Não	29.0
Não sabe	26.5
Total	100.0

Pela natureza da questão, o desconhecimento da realidade manifestada por 26.5% dos agregados familiares inquiridos significa muito provavelmente que este universo não se beneficie dos serviços de saúde, pelo menos com regularidade. Este pressuposto hipotético, conjugado com a percentagem (29.0) dos que considera a saúde não acessível a todos os cidadãos, leva a que se conclua que ainda há muito por fazer no sector para responder às necessidades do cidadão do país em geral.

Por outro lado, pôde-se constatar que existe um posicionamento maioritário no que concerne ao reconhecimento dos esforços que o Governo desenvolve na construção de unidades sanitárias, o mesmo não acontecendo relativamente à formação e, colocação de técnicos de saúde, formação de médicos e acções de sensibilização, pois, consideram que está aquém das reais necessidades da população.

Verifica-se ser necessário que, através de construção de Unidades Sanitárias, Formação de Técnicos de Saúde, Formação de Médicos e Acções de Sensibilização, acções sejam levadas a cabo, visando uma melhoria substancial na oferta de serviços de saúde. Por outro lado, pôde-se também constatar que uma das dificuldades para o acesso aos cuidados de saúde são de carácter económico.

Com base nas estatísticas do Ministério da Saúde, constata-se que como áreas de bom desempenho no sector da saúde em 2006 destacam-se: o tratamento antiretroviral- 44.100 pessoas receberam tratamento em comparação com 27.000 em 2005, representando 58% mulheres e aproximadamente 8% crianças menores de 15 anos de idade. A rede das unidades sanitárias oferecendo tratamento anti-retroviral cresceu de 38 em 2005 para 150 em 2006, cobrindo 70% de todos distritos do país. No âmbito da mitigação, o Governo aprovou um plano multisectorial orçamentado para a situação de Crianças Órfãs e Vulneráveis, cobrindo mais de 280.000 crianças em pelo menos três serviços básicos.

Com base na mesma fonte, MISAU, as áreas de fraco desempenho foram em 2006 : a prevenção da transmissão vertical do HIV/SIDA e o financiamento do Governo na área continua baixo.

Por outro lado, constata-se constrangimentos em recursos humanos e financeiros que limitam a resposta Nacional.

Políticas e acções do Governo

A Constituição da República de Moçambique actualmente vigente (aprovada em 2004), no seu artigo 89, Capítulo V, Título III, estabelece que : *“Todos os cidadãos têm o direito à assistência médica e sanitária, nos termos da lei, bem como o dever de promover e defender a saúde pública”*.

A política do Governo relativa ao Sector de Saúde, no quinquénio 2005-2009, de acordo com o Programa Quinquenal do Governo, é orientada para a melhoria da disponibilidade e acesso de cuidados de saúde de qualidade, com base em critérios de eficiência e equidade na distribuição de recursos e na sua utilização, tendo em vista a redução das elevadas taxas de morbilidade e mortalidade na população geral e nos grupos de risco acrescido e desfavorecidas, em particular.

Por outro lado, a expansão da rede sanitária figura no quadro das estratégias para alargar a provisão dos serviços de saúde a toda a população. Assim, o Sector desenvolverá esforços visando incrementar a construção e reabilitação de unidades sanitárias, a construção de gabinetes de aconselhamento e testagem voluntária (GATV), Hospitais Dia, serviços amigos de adolescentes e jovens (SAAJ), casas para trabalhadores e saúde, infra-estruturas logísticas e de formação do pessoal de saúde.

O Programa do Governo na área da saúde integra seis componentes; cuidados de saúde primários; cuidados de saúde no combate às grandes endemias; combate ao HIV/SIDA; rede sanitária; desenvolvimento de recursos humanos; planeamento e gestão do sector de saúde.

Em Moçambique, as doenças com maior expressão nos serviços de saúde são a malária e o HIV/SIDA. A Malária representa 40% de todas as consultas externas, 60% de admissões às enfermarias de pediatria e 30% da mortalidade intra-hospitalar.

Face a esta realidade, o Governo adoptou uma estratégia integrada de controlo desta doença, usando a combinação de várias intervenções preventivas e curativas tais como:

A pulverização intra-domiciliária;

A distribuição gratuita de redes mosquiteiras;

No que concerne ao HIV/SIDA, várias acções têm sido programadas e desenvolvidas, visando minimizar os efeitos daí advindos.

Para o Governo Moçambicano e de acordo com o PARPA II, a saúde (a par da educação), ocupa também um lugar de mérito na área social, pela sua missão de promover e preservar a saúde da população. O sector da saúde contribui directamente e a curto prazo para a elevação do bem estar da população, desempenhando as políticas e programas públicos na área, um papel necessário de redistribuição do rendimento e da riqueza.

O Governo, continua a desenvolver esforços no sentido de aumentar de forma gradual o número de unidades sanitárias em todo o país como forma de melhorar a oferta dos serviços de saúde à população. O Quadro em baixo, permite verificar a evolução das infra-estruturas das Unidades Sanitárias no país do ano 2000 ao ano de 2005.

3.3.2.1.3 Liberdade de expressão e de imprensa

A questão relativa à liberdade de expressão e de imprensa é vista como sendo uma das melhores do Continente e apesar da problemática do acesso às fontes, registam-se melhorias neste sector da vida nacional. Após a independência e com base na Constituição que entrou em vigor a 25 de Junho de 1975 (Constituição da República Popular de Moçambique), a única referência associada à liberdade de expressão vinha expressa no seu artigo 27, Título II, Direitos e Deveres Fundamentais dos Cidadãos onde se estabelece que :” *Na realização dos objectivos da Constituição, todos os cidadãos gozam de liberdade de opinião,*”.

No que concerne à liberdade de imprensa, não aparece qualquer referência e, na prática, era caracterizada por uma imprensa estatal que funcionava dentro de princípios estabelecidos pelo

Partido-Estado. Não existia, para além de órgãos de informação estatais, órgãos de informação privados.

Esta situação é alterada com a adopção da Constituição de 1990, a qual estabelece no seu artigo 74, parágrafos 1, 2, 3 e 4, do Capítulo II- Direitos, Deveres e Liberdades o seguinte:

“1. Todos os cidadãos têm o direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação.

2. O exercício da liberdade de expressão, que compreende, nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação não serão limitadas por censura.

3. A liberdade de imprensa compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais e outras publicações.

4. O exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo será regulado por lei, com base nos imperativos do respeito pela Constituição, pela dignidade da pessoa humana, pelos imperativos da política externa e defesa nacional”.

Foi com base neste preceituado que se aprovou a Lei nr.18/91 de 10 de Agosto- Lei de Imprensa, onde se define e regulamenta a Liberdade de imprensa, o Direito à informação, a existência de órgãos de informação do sector público, cooperativa, mista ou privada.

A existência da liberdade de imprensa, permitiu o surgimento de *media* privados, que servem, também, para garantir e facilitar a boa governação, criando e desenvolvendo relações dinâmicas entre uma população informada, crítica e participativa e os governantes eleitos.

De facto, os *media* trazem consigo uma mais valia no que concerne ao reconhecimento e fortalecimento dos direitos humanos básicos, uma sociedade civil mais forte, transparência política e desenvolvimento económico sustentável, factores de grande importância para a sociedade.

Na perspectiva de se garantir o preceituado Constitucionalmente, isto é, garantir o Direito à Informação, a MISA-Moçambique procedeu, a 25 de Novembro de 2005, à entrega formal de um pedido, na forma de esboço de anteprojecto de lei do Direito à Informação, à consideração da Assembleia da República. Este documento encontra-se nesta fase sob a responsabilidade da Assembleia da República, para que seja provavelmente submetido a debate e aprovação.

Nos inquéritos realizados, a maioria dos respondentes considerou que a existência de liberdade de expressão é um facto no nosso país, apesar de acontecerem por vezes atropelos isolados a essa liberdade.

Tabela 3.26: Salvaguarda do direito de liberdade de imprensa

Diga se nota alguma acção do Governo no sentido de salvaguardar e fazer respeitar o direito de liberdade de expressão	Percentagem
Sim	47.5
Não	22.0
Não sabe	30.5
Total	100.0

Os entrevistados consideraram que existe de facto liberdade de imprensa em Moçambique e que se manifesta pela existência e funcionamento de vários órgãos de informação, tanto do sector público como privado e cooperativo.

Em termos políticos, nota-se que existe liberdade de expressão. Tal é o caso das opiniões veiculadas por Membros de Partidos Políticos em várias circunstâncias, incluindo na Assembleia da República, sem que haja quaisquer tipo de represálias.

A existência de liberdade de expressão é um facto constatado pelo inquirido, pois, a maioria dos inquiridos assim o afirmou, como indica a tabela seguinte.

Tabela 3.27: Respeito pela liberdade de expressão

Diga se existe respeito pela liberdade de expressão em Moçambique	Percentagem
Sim	63.5
Não	11.6
Não sabe	25.0
Total	100.0

Políticas e acções do Governo

A liberdade de expressão e de informação encontram-se consagradas na Constituição da República no seu artigo 48, Capítulo I, Título III, "1. Todos os cidadãos têm direito liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação."

Com base neste preceituado está em vigor a Lei 18/91 de 10 de Agosto, Lei de Imprensa. O Governo, considerando a necessidade de a actualizar, lançou um debate público no sentido de se visitar a Lei de Imprensa vigente, adequando-a a actual realidade do processo de construção e consolidação da democracia no país.

De acordo com o conteúdo do Ante-Projecto de Revisão da Lei de Imprensa (Revisão Pontual da Lei nr.18/91, de 10 de Agosto), constata-se que a mesma lança desafios futuros ao prever a adopção de Leis específicas para a difusão televisiva, o Conselho Superior de Comunicação Social e o acesso às fontes de informação.

Desde a adopção da Constituição de 1990, que ampliou o âmbito do exercício da liberdade de imprensa em Moçambique, até ao presente momento estavam registados no país 336 títulos e designações para órgãos de informação, dentre rádios, televisões, jornais, revistas, boletins e outras publicações, testemunhando assim o estímulo que a Lei criou.

Apesar da existência de um elevado número de órgãos de informação, importa referir que a cobertura nacional plena, constitui, ainda, um desafio a ser considerado, não só pelo Governo como também pelos demais intervenientes do sector.

Conclusão

Na Republica de Moçambique existe legislação que salvaguarda a defesa dos direitos económicos, sociais e culturais, e dos direitos civis e políticos dos cidadãos. A principal base legal é a Constituição da República que enuncia todo um quadro que permite que os direitos fundamentais dos cidadãos estejam protegidos.

Foram já adoptados para a ordem interna vários instrumentos africanos e internacionais relativos aos direitos fundamentais, se bem que muitos deles já estivessem previstos e contemplados na Constituição da República.

Ao nível da Justiça, consideráveis avanços foram registados, sem contudo ir-se do encontro do que seria suficiente. Torna-se necessário que neste sector acções mais efectivas sejam realizadas para que a melhoria seja notória e que tenha um impacto efectivo na sociedade. O acesso à justiça deve ser melhorado, para que o cidadão se possa proteger e fazer valer os direitos fundamentais.

O grande problema constatado é a falta de conhecimento por parte dos cidadãos dos seus direitos fundamentais, devido à falta de divulgação dos mesmos. Torna-se necessário que se realizem campanhas de educação cívica nesta perspectiva.

Ao nível da liberdade de imprensa e liberdade de expressão, verifica-se uma grande evolução em termos efectivos, havendo legislação que garante estes direitos e liberdades. Torna-se contudo necessário legislar-se o direito ao acesso à informação, que já se encontra contemplada na Constituição da República.

Recomendações

Apesar de se verificar um esforço por parte do Governo, no sentido de garantir a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, verifica-se que muito tem ainda que ser realizado. Neste sentido, recomenda-se que sejam desenvolvidas as seguintes acções:

Realizar mudanças efectivas na postura, métodos e capacidade das Instituições Públicas, no sentido de passarem a servir de maneira mais efectiva e eficiente os cidadãos;

Elevar a qualidade dos serviços prestados pela administração da Justiça, com realce para a garantia e facilitação do acesso à justiça por parte dos cidadãos, através da criação e apetrechamento dos Tribunais até ao nível local em termos de recursos humanos e materiais;

Garantir a ordem pública e tranquilidade, punição do crime, justiça célere para todos os cidadãos, imposição do respeito pelos direitos dos cidadãos;

Impor celeridade no processo de revisão legislativa;

Capacitar os agentes de autoridade pública em termos de conhecimentos sobre direitos humanos, liberdades fundamentais dos cidadãos;

Realizar campanhas de educação cívica em termos de divulgação do conteúdo da Constituição da República, e demais direitos e deveres fundamentais dos cidadãos ;

Combater a corrupção, reforçar o sector judicial, consolidar o Estado de Direito e modernizar a Administração Pública;

Expandir a rede de assistência jurídica aos cidadãos;

Reforçar o funcionamento dos canais de atendimento e resolução de petições e reclamações dos cidadãos;

Prosseguir com o processo de reconhecimento, valorização e reforço do papel das autoridades tradicionais;

Reforçar e consolidar a independência dos Tribunais, face aos demais Órgãos do exercício do poder de Estado;

Garantir maior efectividade, eficiência, celeridade e justa administração da justiça;

Construir e reabilitar infra-estruturas prisionais e seu apetrechamento para implementar uma melhor política prisional;

Assegurar a formação e o aperfeiçoamento contínuo de magistrados, oficiais de justiça e demais funcionários de administração de justiça;

Garantir, através de meios materiais, humanos e financeiros indispensáveis, o funcionamento dos órgãos de inspecção judicial e do Ministério Público;

Promover a coordenação entre a justiça formal e a informal com vista a garantir a observância das normas previstas na Constituição em vigor no país;

Promover os sistemas alternativos de resolução de conflitos sociais e económicos através da arbitragem. Mediação e conciliação;

Assegurar o respeito dos direitos humanos, através de acções prontas e esclarecedoras com o envolvimento da sociedade civil;

Garantir a inviolabilidade do direito ao uso e exploração da terra e da propriedade privada, de acordo com o estabelecido na Constituição e demais legislação existente;

Consolidar o relacionamento entre o Governo e as diversas confissões religiosas no interesse da harmonia social e para a consolidação da paz;

Reforçar a legalidade e a erradicação das práticas de violação dos direitos;

Continuar com os esforços no sentido de expansão da rede escolar pública em todos os níveis de ensino e em todo o país, apetrechamento da mesma em termos de recursos humanos e materiais de qualidade, formação de professores de modo a garantir a elevação da qualidade de ensino, facilitar e estimular o acesso das mulheres à escola, capacitação dos gestores de escolas e demais funcionários;

Continuar com os esforços no sentido de expandir e apetrechar cada vez mais Unidades Sanitárias, com recursos humanos e materiais adequados, de modo a garantir de facto o direito e o acesso à saúde por parte da população em todo o país;

Promover de modo constante os valores e património cultural do país, considerando a importância de que se reveste na identidade e unidade nacional; e

Garantir que a Lei de Imprensa proposta e a ser aprovada não constitua uma limitação à liberdade de expressão e de imprensa prevista na Constituição da República.

3.4 Objectivo 4: Manter a separação de poderes, incluindo a defesa da independência do poder judicial e do poder legislativo eficaz.

QUESTÃO 1: Quais são as disposições constitucionais e legislativas que estabelecem a separação e equilíbrio de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Poder Judicial?

QUESTÃO 2: Até que ponto o poder judicial é independente?

QUESTÃO 3: Como classifica a independência do corpo legislativo no vosso país?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1

- Fazer prova de disposições constitucionais e legislativas que estabeleçam e garantam a separação dos poderes;
- Descrever os mecanismos (se houver) para resolução de conflitos entre os braços do governo;
- Avaliar a eficácia da separação de poderes e dos mecanismos de fiscalização e equilíbrio.

Questão 2

- Facultar prova de disposições legais que determinem a independência do poder judicial, incluindo entre outros: atribuição de recursos, e procedimento para a nomeação, determinação e detenção do cargo, promoção, remuneração e ratificação das entidades judiciais;
- Avaliar o grau de independência do poder judicial e comprovar essa avaliação;
- Facultar detalhes de qualquer avaliação oficial ou estudo anterior sobre a independência do poder judicial.

Questão 3

- Fazer prova de disposições legais e atribuição de recursos estabelecendo a independência do legislativo, incluindo, entre outros, projectos de lei, propostas de emendas (incluindo emendas ao orçamento) e oportunidade de questionar a acção do executivo;
- Facultar uma avaliação da independência do legislativo e dar detalhes de relatórios de qualquer avaliação oficial;
- Descrever medidas tomadas para manter o progresso (treino, avaliação, relatórios disponíveis)

3.4.1 Democracia e separação dos poderes do Estado: código e padrão internacionais

O código e o padrão da prática democrática resulta da fixação, por organizações supranacionais, de instrumentos jurídicos que comportam princípios com valor normativo nos Estados membros. A carta da ONU, por exemplo, no que respeita a seus propósitos e princípios, insta os Estados membros a “favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, língua ou religião” (art. 13). O carácter vinculativo deste princípio comporta a obrigatoriedade moral dos Estados-membros de reconhecerem, através das respectivas ordens constitucionais, direitos civis e políticos⁴⁸, que se traduzam na participação dos governados na legitimação e controle/avaliação dos sistemas políticos.

No espírito de consolidar o respeito pelo primado da lei nos assuntos internacionais e nacionais, a ONU produziu instrumentos para a estruturação dos sistemas judiciais que se alicercem no princípio de separação dos poderes do Estado, de modo a garantir-se o respeito dos Direitos Humanos na Administração da Justiça nos Estados-membros.

Neste sentido, o oitavo Congresso da ONU para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de Setembro de 1990, definiu os “Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público” como um pressuposto para o respeito da conduta profissional e dos Direitos Humanos na Administração da Justiça⁴⁹. Trata-se de princípios elaborados para ajudar os Estados membros a promoverem a eficácia, a imparcialidade e a equidade do Ministério Público no processo penal. Estes devem ser respeitados e tomados em consideração pelos Governos no quadro da legislação e da prática nacionais, devendo, por conseguinte, ser levados à atenção dos magistrados do Ministério Público assim como de outras pessoas, tais como os juizes, os advogados, os membros do Executivo e do Parlamento e do público em geral. Para a garantia do respeito de Direitos Humanos na Administração da Justiça nos Estados-membros da ONU, uma vez incorporados nas respectivas ordens jurídicas, estes princípios definem a referência universal do estatuto e condição profissional dos magistrados do Ministério Público. De harmonia com estes princípios, estabelecem-se os procedimentos relativos (i) à qualificações, selecção e formação de magistrados do Ministério Público, (ii) ao estatuto e condição profissional dos Magistrados do Ministério Público, (iii) à independência da magistratura, e (iv) à liberdade de expressão e de associação.

Qualificações, selecção e formação de magistrados do Ministério Público

As pessoas seleccionadas para assumir a função de magistrado do Ministério Público devem ser íntegras e competentes e ter formação e qualificação jurídica consideradas suficientes.

⁴⁸ Quanto ao capítulo de direitos políticos, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, faz-se, aqui, referência ao direito à liberdade de expressão como um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática, susceptível de favorecer a afirmação de diferentes organizações políticas, no debate sobre problemas de governação. A participação dos cidadãos em eleições, na base do sufrágio universal, para a legitimação do direito à formação, por uma força política, do Governo; o direito de tomar parte do governo assim como na direcção dos assuntos públicos; o exercício de outros direitos civis, nomeadamente, (i) o direito de circular livremente e de escolher o local de sua residência no interior de um Estado; (ii) o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e de regressar ao mesmo; (iii) o direito a uma nacionalidade; (iv) o direito ao casamento e à escolha do cônjuge; o direito de qualquer pessoa, tanto individualmente como em associação com outras, à propriedade; (v) o direito à herança; (vi) o direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; (vii) o direito à liberdade de opinião e de expressão; (viii) o direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas e outros. (Fonte: DUDH: 2007: E:\Constituição%20Brasileira%20%20Direitos%Humanos.htm)

⁴⁹ Gabinete de Documentação e Direito Comparado, “Direitos Humanos na Administração da Justiça – Conduta Profissional: Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público”, <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/te...is-dh/tidhuniversais/dhaj-pcjp-24.html>

Os critérios de nomeação dos magistrados do Ministério Público comportam garantias contra nomeações parciais ou imbuídas de preconceitos e excluem toda a discriminação contra uma pessoa baseada na raça, cor, sexo, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional, social ou étnica, situação de fortuna, nascimento, situação económica ou outra condição.

Os magistrados do Ministério Público devem ter uma formação adequada; devem ser conscientes dos ideais e deveres éticos da sua função, das disposições constitucionais e jurídicas que garantem os direitos dos suspeitos e das vítimas, bem assim como dos direitos humanos e liberdades fundamentais da pessoa tal como reconhecidos pelo Direito nacional e internacional.

Estatuto e condição profissional dos Magistrados do Ministério Público

Em conformidade com os “Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público”, para o respeito da conduta profissional e dos Direitos Humanos na Administração da Justiça, revela-se imperiosa a definição do estatuto dos magistrados do Ministério Público, nos termos seguintes:

Os magistrados do Ministério Público, enquanto magistrados essenciais da administração da justiça, devem sempre manter a honra e dignidade da sua profissão bem como uma forte consciência do seu papel de defesa da legalidade e da verdade material.

Os Estados devem assegurar que os magistrados do Ministério Público têm condições para desempenhar os seus cargos sem serem objecto de intimidação, obstrução, ingerência imprópria, nem serem sujeitos injustificadamente a responsabilidade civil, penal ou outra.

Os magistrados do Ministério Público e as suas famílias devem ter a sua integridade física protegida pelas autoridades sempre que a sua segurança seja ameaçada no exercício das suas funções.

Condições de serviço satisfatórias, adequada remuneração e, quando aplicável, a duração do mandato, a pensão e a idade de reforma dos magistrados do Ministério Público são definidos por lei ou regras públicas.

A promoção dos magistrados do Ministério Público, sempre que um tal sistema exista, deve ser fundada em factores objectivos, em particular sobre as qualificações profissionais, a competência, a integridade e a experiência e ser objecto de processo justo e imparcial.

Sobre a independência da magistratura

O septuagésimo oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Milão de 26 de Agosto a 6 de Setembro de 1985 e endossados pela Assembleia Geral da ONU nas suas resoluções 40/32, de 29 de Novembro de 1985 e 40/146, de 13 de Dezembro de 1985⁵⁰, estabeleceu os princípios básicos relativos à independência da Magistratura. Formulados para ajudar os Estados membros na sua tarefa de garantir e promover a independência da magistratura, devem ser tomados em consideração e respeitados pelos Governos no âmbito da sua legislação e prática nacionais e ser levados ao conhecimento dos juízes, advogados, membros do poder executivo e legislativo e do público em geral. No que respeita à matéria, estas resoluções estabelecem o seguinte:

A independência da magistratura será garantida pelo Estado e consagrada na Constituição ou na legislação nacional. É dever de todas as instituições, governamentais ou outras, respeitar e acatar a independência da magistratura.

⁵⁰ Fonte: <http://www.gddc.pt/direitos> humanos/te...is-dh/tiduniversais/dhaj-pcjp-21.html

Os Juízes devem decidir todos os casos que lhes sejam submetidos com imparcialidade, baseando-se nos factos e em conformidade com a lei, sem quaisquer restrições e sem quaisquer outras influências, aliciamentos, pressões, ameaças ou intromissões indevidas, sejam directas ou indirectas, de qualquer sector ou por qualquer motivo.

A magistratura será competente em todas as questões de índole judicial e terá autoridade exclusiva para decidir se um caso que lhe tenha sido submetido é da sua competência nos termos em que esta é definida pela lei.

Não haverá quaisquer interferências, indevidas ou injustificadas, no processo judicial, nem se submeterão as decisões dos tribunais à revisão. Este princípio é aplicável sem prejuízo da revisão judicial ou da atenuação ou comutação, efectuada por autoridades competentes, de penas impostas pelos magistrados, em conformidade com a lei.

Todas as pessoas têm o direito a ser julgadas por tribunais comuns, de acordo com os processos legalmente estabelecidos. Não serão criados tribunais que não apliquem as normas processuais devidamente estabelecidas em conformidade com a lei, para exercer a competência que pertença normalmente aos tribunais ordinários.

Em virtude do princípio da independência da magistratura, os magistrados têm o direito e o dever de garantir que os procedimentos judiciais são conduzidos em conformidade com a lei, e que os direitos das partes são respeitadas.

Cada Estado membro tem o dever de proporcionar os recursos necessários para que a magistratura possa desempenhar devidamente as suas funções.

Sobre a liberdade de expressão e de associação

Em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os magistrados gozam, como os outros cidadãos, das liberdades de expressão, de crença, de associação e de reunião; contudo no exercício destes direitos, eles devem comportam-se sempre de forma a preservar a dignidade do seu cargo, a imparcialidade, a legalidade e a independência da magistratura.

Os Juízes gozam do direito de constituir ou de se filiarem em associações de juízes, ou outras organizações, para defender os seus interesses, promover a sua formação e proteger a independência da magistratura.

Os Estados-membros da União Africana (UA), sob o contexto de desafios da globalização política, assumiram o compromisso de fundar o sistema de relações sociais e políticas no estado de Direito, o que vincula as ordens políticas dos Estados membros a princípios de boa-governança, democracia e direitos humanos. Assim, no Acto Constitutivo da UA (2000), no que respeita a seus objectivos, os Estados membros assumem a necessidade de “encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem” (art. 3.); consideram, do mesmo modo, a necessidade de promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação (*ibidem*).

Pela carta africana sobre a democracia, eleições e governação (SAIIA: 2007), os Estados [Africanos] subscreventes obrigam-se a respeitar e a implementar os seus princípios (arts. 3, 4, 5), nomeadamente:

Respeitar os direitos humanos e os princípios democráticos;

Aceder e exercer o poder do Estado de acordo com a Constituição e no respeito do princípio do primado da lei;

A promoção de um sistema de governação representativo;

Promover eleições regulares, transparentes, livres e credíveis;

Respeitar o princípio de separação de poderes;

Promover a boa governação, garantindo uma administração transparente dos negócios públicos

A carta africana sobre democracia, eleições e governação enaltece e obriga o Estados membros da UA a respeitarem, através das ordens constitucionais domésticas, o princípio de que a soberania reside na comunidade de governados, devendo, os Governos, uma vez legitimados, respeitar os princípios de boa governação. A Declaração solene da Conferência sobre a Segurança, Estabilidade e Cooperação em África (CSSDCA) engaja os Estados africanos a respeitar o princípio segundo o qual “a democracia, a boa governação, o respeito pelos direitos do homem e dos povos e pelo Estado de Direito são pré-condições para a segurança, estabilidade e desenvolvimento do continente. Na mesma perspectiva, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) reconhece que “a paz, a segurança, a democracia, a boa-governação, os direitos humanos e uma gestão económica são condições essenciais para um desenvolvimento sustentável”; a Declaração de 2002 sobre a Democracia, Governação Política, Económica e das Empresas exorta os Estados a “trabalharem com renovada determinação para reforçar”, entre outros, o Estado de Direito, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei e a liberdade do indivíduo; a integração dentro do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) da NEPAD vincula os Estados aceitantes a subscrever outro compromisso, contido na declaração, que é o de “assegurar a independência do sistema judicial com o fim de prevenir o abuso do poder e a corrupção.”

Estes compromissos reforçam os que constam na Carta Africana sobre os Direitos do Homem e dos Povos, adoptada em 1981, e da qual todos os Estados membros da UA fazem parte. A maioria dos países africanos é, também, signatária dos principais tratados internacionais sobre direitos humanos. Em 2003, a Comissão Africana dos Direitos e dos Povos, responsável pela interpretação da Carta Africana, adoptou um instrumento conhecido por “Princípios e Directrizes sobre o Direito ao Julgamento Justo e à Assistência Jurídica em África”, o qual emite instruções legais aos Estados africanos sobre os seus deveres em relação a muitas das questões ligadas ao funcionamento do sector da justiça.

3.4.1.1 Democracia e separação dos poderes do Estado: código e padrão à luz do ordenamento jurídico moçambicano

3.4.1.1.1 Órgãos de Soberania e Fundamentos da sua Legitimidade

A Constituição moçambicana (1990; 2004) é o fundamento por que se consubstancia o código e o padrão para a prática democrática. À luz dos seus princípios fundamentais, a República de Moçambique é um Estado independente, democrático e de justiça social (art. 1). No que concerne à soberania e legalidade do poder público, o texto constitucional estabelece que a soberania reside no povo (art.2) e que o povo moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição (*idem*). O Estado de Direito é baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem (art. 3). No que respeita a princípios de organização do poder político (art. 133) a Constituição instituiu e consagrou como órgãos de soberania, isto é, *órgãos com poder sem igual na ordem interna*, os seguintes:

1. O Presidente da República (PR)
2. A Assembleia da República (AR)
3. O Conselho de Ministros (O Executivo)
4. Os Tribunais
5. O Conselho Constitucional (CC)

Segundo o texto constitucional, *os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados e devem obediência à Constituição e às leis* (art. 134). Apesar de os cinco órgãos serem órgãos soberanos, apenas dois, o Presidente da

República e a Assembleia da República, tem como base de legitimidade a eleição por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico (art. 73). Os outros três órgãos de soberania - Conselho de Ministros, Tribunais e Conselho Constitucional – têm como pressuposto de legitimidade o acto de delegação de poderes pelo Presidente da República, concretizada sob a forma de um decreto ou despacho, publicados no Boletim da república (art. 158).

Estas diferentes origens dos órgãos de soberania suscita controvérsias no sistema político moçambicano. Segundo H. Torres (2003:13), esta diferenciação das bases de legitimidade abre espaço para um debate sobre a existência ou não de separação de poderes. O argumento é que estes poderes, sendo soberanos, deveriam, estatutariamente ser iguais em competência e capacidade. Por conseguinte, não se justifica uma relação de hierarquia, mas apenas de coordenação. Sob este ponto de vista, nenhum dos órgãos soberanos deveria depender do outro; trata-se de órgãos iguais e deveriam, na sua função, estabelecer relações de coordenação para a realização dos fins prosseguidos pela sociedade política.

O debate sobre a diferenciação das bases de legitimidade dos órgãos de soberania é, certamente, no contexto moçambicano, importante. Não se pretende aduzir elementos para um reflexão exaustiva sobre esta matéria. Parece, no entanto, tratar-se de uma opção instrumental típica de Estados, na qualidade de organizações políticas. Visam, por esta via, estruturar o espaço de centralidade, intermediário e periférico do poder, como pressuposto para a construção da ordem e a gestão de situações de desordem, garantindo-se, assim, a funcionalidade do sistema político, sob o contexto em que o Estado, o Estado de Direito, são ainda processos inacabados.

3.4.1.1.2 O Presidente da República: legitimidade, centralidade e coordenação sistémica

Estatuto e Fonte de Legitimidade: Titular de um órgão do poder que é, juridicamente, soberano, como os outros, o PR preenche, na prática, um papel que é, paradoxalmente, de centralidade e de coordenação, no sistema político moçambicano. Ele é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado; é o garante da Constituição, o chefe do Governo e o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança (art. 146). A legitimidade do PR decorre do facto de ser eleito por sufrágio universal directo, igual, secreto e periódico (art. 147), devendo, a sua eleição ser confirmada pela obtenção de mais de metade dos votos expressos (art. 148). É investido no cargo pelo Presidente do CC em acto público e presta, no acto da investidura, o seguinte juramento:

Juro, por minha honra, respeitar e fazer respeitar a Constituição, desempenhar com fidelidade o cargo de Presidente da República, dedicar todas as minhas energias à defesa, promoção e consolidação da unidade nacional, dos direitos humanos, da democracia e ao bem-estar do povo moçambicano e fazer justiça a todos os cidadãos (art. 151)

Competências: A posição de centralidade no sistema político, fundada na legitimação por sufrágio universal, confere ao PR poderes transversais, traduzidos na capacidade legal de este formar os demais órgãos partícipes do sistema de governação. Com efeito, do leque de competências, nos termos do artigo 159, entre outras, cabe ao Presidente :

- (i) Convocar eleições gerais;
- (ii) Dissolver a AR, nos termos do artigo 188;
- (iii) Demitir os restantes membros do Governo quando o seu programa seja rejeitado pela segunda vez pela AR;
- (iv) Nomear o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do CC, o Presidente do Tribunal Administrativo e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo;

(v) Nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República.

Sempre na perspectiva do exercício do papel de centralidade e de actor constituinte do sistema, segundo o artigo 160 da Constituição, compete ao PR:

(vi) Convocar e presidir as sessões do Conselho de Ministros;

(vii) Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro;

(viii) Criar ministérios e comissões de natureza inter-ministerial

(ix) Nomear, exonerar e demitir os Ministros e Vice-Ministros;

(x) Nomear, exonerar e demitir os Governadores Provinciais;

(xi) Nomear, exonerar e demitir os reitores e Vice-Reitores das Universidades Estatais, sob proposta dos respectivos colectivos de direcção;

(xii) Nomear, exonerar e demitir o Governador e o Vice-Governador do banco de Moçambique

(xiii) Nomear, exonerar e demitir os Secretários de Estado.

O posicionamento de centralidade do PR no sistema de governação é, também, corroborado, pelo artigo 161, pelo qual se definem as competências do Presidente da República no domínio da defesa e da ordem pública, nomeadamente:

(xiv) Presidir ao Conselho Nacional de Defesa e Segurança;

(xv) Nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, o Comandante-Geral e Vice-Comandante-Geral da Polícia, os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa e Segurança, nos termos da lei.

Nos termos do artigo 163, sobre a promulgação e veto, compete ao PR promulgar e mandar publicar as leis no Boletim da República.

3.4.1.1.3 Assembleia da República: legitimidade e função sistémica

Definição: A AR, na qualidade de órgão representativo de todos os moçambicanos, é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique. Determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico (art.s 168 e 169).

Eleição e composição: Constituída por duzentos e cinquenta deputados, a legitimidade da AR decorre de esta ser eleita, por sufrágio universal, directo, igual, pessoal e periódico. Concorrem às eleições os partidos políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos (art. 170).

Incompatibilidades: A função de deputado, de acordo com o artigo 172, é incompatível com as de:

(i) Membro do Governo;

(ii) Magistrado em efectividade de funções;

(iii) Diplomata em efectividade de serviço;

(iv) Militar e polícia no activo;

(v) Governador provincial e administrador;

(vi) Titular de órgãos autárquicos.

Competências: Compete à AR, por força do artigo 179 da Constituição:

(i) Legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país;

- (ii) Aprovar as leis constitucionais;
- (iii) Aprovar a delimitação das fronteiras da República de Moçambique
- (v) Deliberar sobre a divisão territorial;
- (vi) Aprovar e denunciar os tratados que versem sobre matérias da sua competência;
- (vii) Aprovar a legislação eleitoral e o regime de referendo;
- (viii) Propor a realização de referendo sobre questões de interesse nacional;
- (ix) Sancionar a suspensão de garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;
- (x) Ratificar a nomeação do Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do CC, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo.
- (xi) Eleger o Provedor da Justiça;
- (xii) Deliberar sobre o programa do Governo
- (xiii) Deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução;
- (xiv) Aprovar o Orçamento do Estado;
- (xv) Definir a política de defesa e segurança, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança;
- (xvi) Definir as bases da política de impostos e o sistema fiscal;
- (xvii) Autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos vales a conceder pelo estado;
- (xviii) Definir o estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, das províncias e dos órgãos autárquicos;
- (xix) Deliberar sobre as bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública;
- (xx) Ratificar os decretos-leis;
- (xxi) Ratificar e denunciar os tratados internacionais;
- (xxii) Conceder amnistia e perdão de penas.

3.4.1.1.4 O Conselho de Ministros: delegação presidencial e legitimidade

Definição: De acordo com a Constituição, o Governo da República de Moçambique é o Conselho de Ministros (art. 201). O Conselho de Ministros é composto pelo Presidente, que a ele preside, pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros.

Fonte de legitimidade: A legitimidade do Conselho de Ministros resulta de um acto de delegação de poderes e nomeação, ao abrigo do artigo 160 da Constituição, segundo o qual compete ao PR nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro, Ministros, Vice-Ministros e Vice-Ministros.

Competências: Compete, ao abrigo do artigo 204, ao Conselho de Ministros:

- (i) Garantir o gozo dos direitos e liberdades dos cidadãos;
- (ii) Assegurar a ordem pública e a disciplina social;
- (iii) Preparar propostas de lei a submeter à AR;
- (iv) Aprovar decretos-leis mediante autorização legislativa da Assembleia da República;

- (v) Preparar o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado e executá-lo após aprovação pela AR;
- (vi) Promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais;
- (vii) Preparar a celebração de tratados internacionais e celebrar, ratificar, aderir e denunciar acordos internacionais, em matéria da sua competência governativa;
- (viii) Dirigir a política laboral e de segurança social;
- (ix) Dirigir os sectores do Estado, em especial da educação e saúde;
- (x) Dirigir e promover a política de habitação;
- (xi) Dirigir e coordenar as actividades dos ministérios e outros órgãos subordinados ao Conselho de Ministros;
- (xii) Garantir a defesa e consolidação do domínio público do Estado e do património do Estado;
- (xiii) Analisar a experiência dos órgãos executivos locais e regulamentar a sua organização e funcionamento e tutelar, nos termos da lei, os órgãos das autarquias locais;
- (xiv) Estimular e apoiar o exercício da actividade empresarial e da iniciativa privada e proteger os interesses do consumidor e do público em geral;
- (xv) Promover o desenvolvimento cooperativo e o apoio à produção familiar.

Competências do Primeiro-Ministro: A Constituição faz uma menção especial ao titular do cargo de Primeiro-Ministro. Sem prejuízo de outras atribuições confiadas pelo PR e por lei, compete ao Primeiro-Ministro assistir e aconselhar o PR na direcção do Governo. (art. 205). No exercício das suas funções, cabem-lhe as seguintes funções:

- (i) Assistir o PR na elaboração do Programa do Governo;
- (ii) Aconselhar o PR na criação de ministérios e comissões de natureza ministerial e na nomeação de membros de governo e outros dirigentes governamentais;
- (iii) Elaborar e propor plano de trabalho do Governo ao PR;
- (iv) Garantir a execução das decisões dos órgãos do Estado pelos membros do Governo;
- (v) Presidir a reuniões do Conselho de Ministro destinadas a tratar da implementação das políticas definidas e outras decisões;
- (vi) Coordenar e controlar as actividades dos ministérios e outras instituições governamentais.
- (vii) Supervisionar o funcionamento técnico-administrativo do Conselho de Ministros.

Relacionamento entre o Governo e Assembleia da República: No que respeita ao relacionamento entre o Governo e a AR, no quadro da separação e interdependência dos poderes, (art. 134), segundo o artigo 206, compete ao Primeiro-Ministro:

- (i) Apresentar à AR o Programa do Governo, a proposta do Plano económico e Social e do Orçamento do Estado.
- (ii) Apresentar os relatórios de execução do Governo;
- (iii) Expôr as posições do Governo perante a AR.

Responsabilidade e competências do Conselho de Ministros: A observação do princípio de separação dos poderes do Estado não pondo em causa o posicionamento de centralidade e de coordenador do sistema governação, a prática torna pertinente a necessidade de responsabilização. Por conseguinte, o Conselho de Ministro responde perante o PR e a AR,

pela realização da política interna e externa e presta-lhe contas das suas actividades nos termos da lei (art. (art. 207). O conselho de Ministro, por sua vez, responde perante o PR e a AR pela realização da política interna e externa e presta-lhe contas das suas actividades nos termos da

3.4.1.1.5 Tribunais: delegação presidencial e legitimidade

Função jurisdicional: Os tribunais têm como objectivo garantir e reforçar a legalidade como factor da estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos, assim como os interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal. Os tribunais penalizam as violações da legalidade e decidem de acordo com o estabelecido na lei (art. 212).

Inconstitucionalidade: De acordo com o artigo 214, nos feitos submetidos a julgamento os tribunais não podem aplicar leis ou princípios que ofendam a Constituição. As decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de outras autoridades (art. 215).

Estatuto dos Juízes: O estatuto dos Juízes é definido e salvaguardado pela Constituição. De acordo com o artigo 217:

(i) No exercício das suas funções, os juízes são independentes e apenas devem obediência à lei;

(ii) Os Juízes têm igualmente as garantias de imparcialidade e irresponsabilidade;

Responsabilidade: As circunstâncias em que os titulares da função judicial tornam-se passíveis de acto de responsabilização são definidas nos termos do artigo 218 :

(iii) Os Juízes respondem civil, criminal e disciplinarmente por actos praticados no exercício das suas funções apenas nos casos especialmente previstos na lei;

(iv) O afastamento de um Juiz de carreira da função judicial só pode ocorrer nos termos legalmente estabelecidos.

Incompatibilidades: No tocante a circunstâncias de incompatibilidade, em conformidade com o artigo 219, os Magistrados Judiciais, em exercício, não podem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou privadas, excepto a actividade de docente ou de investigação jurídica ou outra de divulgação e publicação científica, literária, artística e técnica, mediante prévia autorização prévia do Conselho Superior do Magistratura Judicial (CSMJ).

Do Conselho Superior da Magistratura Judicial

Definição e composição : O CSMJ é um órgão crucial no sistema judicial. Trata-se, de harmonia com o artigo 220, do órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial. Para a garantia de uma relação de equilíbrio, nos termos da Constituição, entre os actores do sistema político e o sector judicial, o CSMJ apresenta, segundo o artigo 221, a seguinte composição:

(i) Presidente do Tribunal Supremo, nomeado pelo PR nos termos do artigo 159 da Constituição;

(ii) Vice-Presidente do Tribunal Supremo, nomeado pelo PR nos termos do artigo 159 da Constituição;

(iii) Dois membros designados pelo PR.

(iv) Cinco membros eleitos pela AR segundo o critério de representação proporcional na AR; e

(v) Sete magistrados judiciais das diversas categorias, todos eleitos pelos seus pares, nos termos do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

O CSMJ inclui, também, funcionários da justiça eleitos pelos seus pares, para discussão e deliberação de matérias relativas ao mérito profissional e ao exercício da função disciplinar sobre os mesmos, em termos a determinar por lei.

O CSMJ é, ainda nos termos do artigo 221, presidido pelo Presidente do Tribunal Supremo, o qual é substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do mesmo órgão.

Competências: Compete ao CSMJ, nos termos do artigo 222, nomeadamente:

- (i) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e, em geral, praticar todos os actos de identificação da natureza respeitantes aos magistrados judiciais;
- (ii) Apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os funcionários da justiça, sem prejuízo das competências disciplinares atribuídas aos Juízes;
- (iii) Propor a realização de inspecções extraordinárias, sindicâncias e inquéritos aos tribunais;
- (iv) Dar pareceres e fazer recomendações sobre a política judiciária, por sua iniciativa ou a pedido do PR ou do Governo.

Dos Tribunais: Tipos e organização

No concernente a tipos e organização, a Constituição considera, na base do artigo 223, a existência dos seguintes tribunais:

A) O Tribunal Supremo

Definição: O Tribunal Supremo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais.

O Tribunal Supremo garante a aplicação uniforme da lei na esfera a sua jurisdição e ao serviço dos interesses do povo moçambicano (art. 225).

Composição: No que respeita à sua composição e ao perfil sócio-profissional dos seus membros, o artigo 226 da Constituição estabelece que:

- O Tribunal Supremo é composto por Juízes Conselheiros em número a ser estabelecido por lei;

Legitimidade por delegação: O Presidente da República nomeia o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo, ouvido o CSMJ;

- (i) Os Juízes Conselheiros são nomeados pelo Presidente da república, sob proposta do CSMJ, após o concurso público, de avaliação curricular, aberto aos magistrados e a outros cidadãos nacionais, de reputado mérito, todos licenciados em Direito, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos;
- (ii) Os Juízes Conselheiros do Tribunal Supremo devem, à data da sua designação, ter idade igual ou superior a trinta e cinco anos, haver exercido, pelo menos durante dez anos, actividade forense ou de docência em Direito, sendo os demais requisitos, fixados por lei.

B) O Tribunal Administrativo

Definição: Nos termos do artigo 228, o Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.

O controlo da legalidade dos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira cabem ao Tribunal Administrativo.

Composição: A composição e o perfil sócio-profissional dos membros do Tribunal Administrativo é, nos termos do artigo 229, assim estabelecido:

- (i) O Tribunal Administrativo é composto por Juízes Conselheiros, em número estabelecido por lei.

- (ii) O PR nomeia o Presidente do Tribunal Administrativo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (CSMA);
- (iii) Os Juízes Conselheiros do Tribunal Administrativo são nomeados pelo PR, sob proposta do CSMA;
- (iv) Os Juízes Conselheiros do tribunal Administrativo devem, à data da sua nomeação, ter idade igual ou superior a trinta e cinco anos e preencher os demais requisitos estabelecidos por lei.

Competências: Compete ao Tribunal Administrativo, nos termos do artigo 230:

- (i) Julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas;
- (ii) Julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes;
- (iii) Conhecer dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros;
- (iv) Emitir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- (v) Fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo;
- (vii) Fiscalizar, sucessiva e concomitantemente os dinheiros públicos;
- (viii) Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

C) Os Tribunais Judiciais

D) Do Ministério Público

Definição: O Ministério Público constitui, nos termos do artigo 234 da Constituição, uma magistratura hierarquicamente organizada, subordinada ao Procurador-Geral da República.

- (i) No exercício das suas funções, os magistrados e agentes do Ministério Público estão sujeitos aos critérios de legalidade, objectividade, isenção e exclusiva sujeição às directivas e ordens previstas na lei.
- (ii) O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.

Natureza: O Ministério Público compreende, segundo o artigo 235, a respectiva magistratura, a Procuradoria-Geral da República e os órgãos subordinados.

Funções: Em conformidade com o artigo 236, ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade, os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes.

Procuradoria-Geral da República: A Procuradoria-Geral da República é, de acordo com o artigo 237, o órgão superior do Ministério Público, com orgânica, composição e competências definidas por lei.

- (i) A Procuradoria-Geral da República é dirigida pelo Procurador, o qual é coadjuvado pelo Vice-Procurador-Geral da república.

Procurador-Geral e Vice-Procurador-Geral da República: O Procurador-Geral e o Vice-Procurador da República, segundo o artigo 239, são nomeados, por um período de cinco anos, pelo PR de entre licenciados em Direito, que hajam exercido, pelo menos durante dez anos, actividades profissional na magistratura ou em qualquer outra actividade forense ou de docência em Direito, não podendo o seu mandato cessar senão nos seguintes casos: a)

renúncia; b) exoneração; c) demissão; d) aposentação compulsiva em consequência de processo disciplinar ou criminal; d) aceitação de lugar ou cargo incompatível com o exercício das suas funções.

(i) O Procurador-Geral da República responde perante o Chefe do Estado;

(ii) O Procurador-Geral da República presta informação anual à AR

Procuradores-Gerais Adjuntos: Os Procuradores-Gerais Adjuntos, em conformidade com o artigo 240, representam o Ministério Público junto das secções do Tribunal Supremo e do Tribunal Administrativo e constituem o topo da carreira da Magistratura do ministério Público.

Os Procuradores-Gerais Adjuntos são nomeados pelo PR, sob proposta do CSMMP, após concurso público de avaliação curricular, aberto a cidadãos nacionais de reputado mérito, licenciados em Direito, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, que tenham, à data do concurso, idade igual ou superior a trinta e cinco anos, a actividade forense ou de docência em Direito.

Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público: A Procuradoria-Geral da República compreende, à luz do artigo 238, o CSMMP, que inclui na sua composição membros eleitos pela AR e membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público.

(i) O CSMMP é o órgão de gestão e disciplina do Ministério Público

(ii) A lei regula a organização, a composição e funcionamento do CSMMP.

3.4.1.1.6 O Conselho Constitucional: mediação e correcção de factos de inconstitucionalidade

Definição: Nos termos do artigo 241 da Constituição, o CC é o órgão de soberania, ao qual compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional

A organização, funcionamento e o processo de verificação e controlo da constitucionalidade, da legalidade dos actos normativos e as demais competências do CC são fixadas por lei.

O CC é, conforme o artigo 242, composto por sete Juízes Conselheiros, designados nos seguintes termos:

(i) Um Juiz Conselheiro nomeado pelo PR que é o Presidente do CC;

(ii) Cinco juízes Conselheiros designados pela assembleia da república segundo critérios da representação proporcional;

(iii) Um juiz Conselheiro designado pelo CSMJ.

Os juízes do CC são designados para um mandato de cinco anos, renovável e gozam de garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade.

Os juízes Conselheiros do CC, á data da sua designação, deve ter idade igual ou superior a trinta e cinco anos, ter pelo menos dez anos de experiência profissional na magistratura ou em qualquer actividade forense ou de docência em Direito.

Nos termos do artigo 243, os juízes Conselheiros do CC, em exercício, não podem desempenhar quaisquer outras funções publicas ou privadas, excepto a actividade de docente ou de investigação jurídica ou de divulgação e publicação científica, literária, artística e técnica, mediante prévia autorização do respectivo órgão.

Competências: Compete, como determina o artigo 244, ao CC:

(i) Apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado;

(ii) Dirimir conflitos de competências entre os órgãos do Estado;

(iii) Verificar previamente a constitucionalidade dos referendos;

- (iv) Verificar os requisitos legais exigidos para a candidatura a Presidência da República;
- (v) Declarar a incapacidade permanente do Presidente da República;
- (vi) Verificar a morte e a perda de mandato do Presidente da República;
- (vii) Apreciar em última instância, os recursos e as reclamações eleitorais, validar e proclamar os resultados eleitorais nos termos da lei;
- (viii) Julgar as acções de impugnação de eleições e de deliberações dos órgãos dos partidos políticos;
- (ix) Julgar as acções que tenham por objecto contencioso relativo ao mandato dos deputados;
- (x) Julgar as acções que tenham por objecto as incompatibilidades previstas na Constituição e na lei.

Solicitação de apreciação de inconstitucionalidade: O CC aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos demais actos normativos dos órgãos do Estado, em qualquer momento da sua vigência.

Podem solicitar ao CC a declaração de inconstitucionalidade das leis ou de ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado:

O Presidente da República;

O Presidente da Assembleia da República;

Um terço, pelo menos, dos deputados da AR;

O Primeiro-Ministro

O Procurador-Geral da República;

O Provedor de Justiça;

Dois mil cidadãos.

Verificação preventiva da constitucionalidade: Nos termos do artigo 246, o PR pode requerer ao CC a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que lhe tenha sido enviado para promulgação.

Se o CC se pronunciar pela inconstitucionalidade, o PR veta e devolve o diploma à AR.

Irrecorribilidade e obrigatoriedade dos acórdãos: Os acórdãos do CC são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, e não são passíveis de recurso e prevalecem sobre outras decisões.

Em caso de incumprimento dos acórdãos referidos no presente artigo, o infractor incorre no cometimento de crime de desobediência, se crime mais grave não couber.

Comentário: A leitura comparativa de códigos e padrões das relações entre o Estado e a sociedade sob o regime democrático, corrobora a democraticidade do Estado moçambicano. A estruturação da ordem política funda-se em princípios constitucionalizados, nomeadamente os relativos:

- (i) à democracia política, opção indissociável da universalização dos direitos civis e políticos para o conjunto de cidadãos e segmentos sociais que formam a sociedade global; a participação da sociedade civil, como consequência do exercício de tais direitos, da legitimação, através do sufrágio universal, dos órgãos do sistema de governação;
- (ii) ao princípio de divisão dos poderes dentro do Estado, para a especialização dos seus órgãos em três funções fundamentais, a função legislativa, executiva e a judicial, de modo a propiciar a sua eficácia, em prol do bem comum.

A diferenciação das fontes de legitimidade, traduzida no facto de, por um lado, o Presidente dever a sua legitimidade à eleição por sufrágio universal directo, igual, pessoal e secreto e, por outro, os titulares de cargos do Executivo e do poder judicial deverem a sua legitimidade somente a um acto de delegação/nomeação presidencial, parece ser uma prática não desprovida de consequências. Com efeito, a posição de centralidade no sistema político, confere ao PR poderes transversais, traduzidos na capacidade legal de este formar os demais órgãos de soberania. A divisão dos poderes do Estado parece ser, não um recurso para permitir o equilíbrio e o controle, pelo poder judicial, dos actos do poder público, mas uma técnica para permitir a prevenção de situações de desordem no sistema de governação e, nesta base, a governabilidade do corpo social, sob o contexto em que o Estado, o Estado de Direito são realidades em construção. O CC, num exercício pioneiro, afigura-se ser um instrumento com subsídios relevantes para a socialização da classe política moçambicana no sentido da superação de modelos passados de governação em prol do reconhecimento à opinião pública do papel regulador do sistema político e da cultura de Estado de Direito.

A respeito desta matéria, uma interrogação revela-se ser orientadora da avaliação feita por entidades do governo, da sociedade civil e pelos representantes dos agregados familiares : qual o grau de coerência e da eficácia do sistema político, no quadro da correlação entre os poderes legislativo, executivo e judicial, à luz dos princípios que organizam e legitimam a separação e interdependência dos poderes e que estruturam a sua relação hierárquica, no exercício do poder público?

3.4.2 Respeito pelas disposições constitucionais e legais que estabelecem a separação e o equilíbrio de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o poder judicial

As entidades do Estado, entrevistadas no âmbito deste estudo, apoiam-se no modo institucionalista e legalista de pensar e de interpretar a estruturação e a articulação dos poderes do Estado. Fundamentam-se na crença de que a prescrição, pela entidade detentora do poder constituinte, de um conjunto de instrumentos reguladores da acção dos órgãos do poder e da inter-acção entre os mesmos, constitui o factor suficiente para a sua eficácia. Nesta base, para as entidades do Estado, a ordem político-constitucional moçambicana consagra o Estado Democrático. A sua organização e funcionamento obedecem a princípios universais por que se regem os regimes democráticos, nomeadamente:

- (i) O primado da Lei como a expressão da vontade geral;
- (ii) A divisão de poderes do Estado em três domínios: o poder legislativo, com a função de fazer leis; o executivo, com a responsabilidade de executar as resoluções públicas com carácter de lei; o poder judicial, com incumbência de julgar crimes e os diferendos entre cidadãos.
- (iii) O Respeito dos Direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, na base de garantias jurídicas para a sua efectiva realização. De forma concreta, o Estado estrutura-se em diferentes órgãos soberanos.

A avaliação feita por entidades da sociedade civil distancia-se da leitura institucionalista-legalista de interpretação de sistemas políticos. Para as entidades da sociedade civil, esta questão, a da separação dos poderes do Estado, deve ser analisada à luz da historicidade do sistema político moçambicano. O poder estruturante do sistema, legitimado pelo sufrágio popular, recai sobre o Presidente da República. Este constitui importantes órgãos do sistema de governação, nomeadamente os órgãos do poder executivo e do poder judicial. Delega, subsequentemente, o exercício destes poderes, a pessoas de quem pensa possuírem a capacidade técnica mas sempre associada à credibilidade destas no Partido vencedor das eleições, de que ele, o Presidente da República, chefe do Governo, é, também, o Presidente. O regime democrático, em Moçambique, herdou do regime de Partido único este modo de estruturação do sistema de governação, que era, por natureza, muito centralizado, na perspectiva de ser a força dirigente do Estado e da sociedade.

Divididos em duas correntes, o primeiro segmento das entidades do Estado sustenta que a separação dos poderes do Estado decorre não só da natureza do regime democrático como de dispositivos jurídicos que viabilizam uma relação de interdependência na prossecução dos fins do Estado. Não obstante a legitimidade de cada um destes órgãos resultar de pressupostos diferentes, este segmento sustenta que tal diferenciação quanto a processos de legitimação não traz consequências do ponto de vista dos respectivos estatutos. Os cinco órgãos do poder são, no seu entender, igualmente soberanos e tal estatuto lhes é consagrado por lei. Assim, o Presidente da República, cuja legitimidade decorre do sufrágio universal, detém o poder constitutivo do sistema político; *o poder legislativo, também constituído na base do escrutínio popular*, decorre da qualificação e elegibilidade dos candidatos a deputado para a ocupação de assentos na Assembleia da República; os demais órgãos de soberania, os do poder executivo e judicial, resultam de um acto de nomeação pelo Presidente da República, de delegação de poderes na base da confiança. Segundo a avaliação das entidades do Estado, estes poderes, pelos factos de que os seus campos de acção e responsabilidades são definidos por lei, respeitam-se mutuamente e interagem em prol da eficiência e da eficácia na realização do bem público e não têm, como o ilustra o depoimento seguinte, relações de conflito:

Os tribunais são independentes: não existe nenhuma interferência na administração da justiça; cabe ao juiz julgar e decidir; o governo tem o seu papel; os órgãos da justiça têm o seu papel. Portanto, “nunca um governador ou administrador interferiu no funcionamento dos tribunais; nunca foi ter com um juiz para impedir que se prossiga com o julgamento de uma determinada causa; nunca manteve encontro com um procurador para dizer que, olha, este assunto não pode ser investigado”.

Para a segunda corrente de entidades do Estado, o processo de construção do Estado de Direito em Moçambique é marcado por incoerências, retrocessos e progressos, na prática do princípio de separação de poderes. Este paradoxo é associado com o fenómeno de “partidarização do Estado”, o que explica que a separação de poderes permaneça, por conveniência, em estado de projecto *ainda* inacabado.

O Executivo revela-se ser, segundo este grupo de entrevistados, a equipa do Presidente. O Primeiro-Ministro assume, também por delegação, uma função auxiliar. Este modo de organização do sistema de governação apresenta-se, segundo argumentam, como um factor para a estabilidade político-institucional. Mas este comporta, em si, limitações para a observação de uma efectiva separação de poderes. Pouco se pode saber, argumentam os entrevistados, sobre as relações entre o poder executivo, judicial e legislativo, quando todos provêm do mesmo Partido político e estão comprometidos com o mesmo objectivo e com o desempenho do sistema segundo a orientação do Partido. Embora os campos de acção dos poderes do Estado estejam estabelecidos por lei, os membros do governo parecem desconhecer os limites dos poderes do executivo.

Neste projecto inacabado de separação de poderes, na construção do Estado de direito, segundo a análise da segunda corrente de entidades do Estado, *o governo interfere em muitos assuntos que, por vezes, não lhe diz respeito e isso por causa de interesses que os movem numa determinada conjuntura política*. No que respeita à relação entre o poder executivo e judicial, segundo os entrevistados, *o executivo tem interferido no judicial. Tal não significa, porém, invalidação do princípio da divisão de poderes*.

Aspectos adicionais são associadas à paradoxal relação entre o poder executivo e o poder judicial. Trata-se, no entender dos entrevistados da segunda corrente, da dependência económica do sistema judicial do governo. O orçamento das instituições judiciais deveria, para se desencorajar a interferência, ser fixado pela Assembleia da República, para diminuir a dependência orçamental.

No entanto, no âmbito da paradoxal relação entre o poder executivo e os demais poderes do Estado, os entrevistados fazem alusão a mudanças indicativas da tendência ao respeito da separação de poderes. Apontam o facto de que está em curso a correcção, no sentido de se fazer respeitar a Constituição no relacionamento entre o executivo e os demais poderes.

Referem que apenas os casos de corrupção em que estão envolvidos os dirigentes do Estado é que reeditam o fenómeno de influência/interferência. Esta traduz-se, na circunstância, pelo começo da instrução processual sobre um determinado caso de corrupção que nunca chega ao desfecho e nem se faz uma comunicação pública sobre o mesmo, não obstante a publicitação do mesmo pelos *mídia*. O interminável silêncio dos tribunais sobre casos desta natureza, alguns dos quais assassinatos com móbil de obstrução da justiça, como foi o caso do economista e gestor do Banco Austral, Siba-Siba Macuacua, fazem transparecer, segundo os entrevistados, uma relação de cumplicidade entre o poder político e o poder judicial.

Excluídos os casos com a complexidade de crime organizado, segundo os entrevistados, muitas vezes, o poder político não interfere no poder judicial, privilegiando a sua independência. Hoje, na percepção dos entrevistados, procuradores e advogados decidem com independência e imparcialidade, em relação à matéria de natureza factual. Os filhos de dirigentes, como foi o caso do filho do ex-chefe do Estado, na qualidade de cidadãos, quando suspeitos de envolvimento em crimes, são, pelo menos, ouvidos em tribunal, ainda que não sejam julgados. No julgamento do caso do Anibalzinho, o juiz actuou sem interferência de ninguém. Isto revela que a tendência, no quadro da correcção do relacionamento entre o poder executivo e judicial, é de considerar que, à luz da constituição, não há intocáveis.

A AR tem feito o seu trabalho. Tem duas sessões por ano e geralmente os assuntos não concluídos passam para o ano seguinte. Por vezes, há assuntos mais urgentes em detrimento de outros. A actividade legislativa e fiscalizadora da governação, pela AR, tem estado, segundo as entidades do Estado, a desenrolar-se no respeito das suas obrigações constitucionais.

Do ponto de vista das entidades da sociedade civil, a questão que se põe, no contexto democrático, é a de se saber se o modelo fundado na centralidade e no papel estruturante do sistema de governação pelo PR, de que resultam, por delegação, os órgãos do poder executivo e do poder judicial, pode permitir o respeito do princípio de separação de poderes do Estado. No entender das entidades da sociedade civil, este sistema traz limitações e constrangimentos à capacidade, constitucionalmente criada, de respeitar-se a separação dos poderes do Estado. Os argumentos para este posicionamento são os seguintes:

- (i) A constituição de um órgão de soberania por via de um acto de nomeação, de um acto de delegação, significa, do ponto de vista formal, um acto de estabelecimento de vínculo de subordinação à entidade delegante.
- (ii) No contexto moçambicano, esta relação de subordinação é reforçada pelas relações de fidelidade política, comprovada no exercício da militância partidária dos titulares de diferentes cargos, tanto do poder executivo como do poder judicial.

A maior lacuna deste modo de legitimação e estruturação dos órgãos do sistema de governação reside no facto de os titulares de diferentes cargos, como é o caso dos da justiça, prestarem explicações somente ao chefe do Governo e do Estado, que é, ao mesmo tempo, chefe do partido no poder. Esta relação revela-se limitativa e obstrutiva de uma relação equilibrada, de respeito aos princípios democráticos e da justiça, do ponto de vista dos interesses da sociedade civil e da Constituição. Para a superação desta limitação, os titulares de cargos de administração da justiça deveriam, no entender das entidades da sociedade civil, passar por um processo de legitimação mais amplo, além do concurso documental e da simples nomeação pelo PR. Os detentores de cargos do poder judicial, o Presidente do Tribunal supremo, o Procurador-Geral, o Presidente do CC, deviam passar por um processo de legitimação, que envolvesse o aval da AR e da sociedade civil. Esta opção teria duas consequências:

Conferiria maior autonomia aos órgãos responsáveis pela administração da justiça:

Teriam, os titulares de cargos da Administração da justiça, maior consideração para com a opinião pública.

Os titulares de cargos da administração da justiça eximir-se-iam, assim, segundo a percepção das entidades da sociedade civil, da suspeita relação de subordinação político partidária. Exercerem com imparcialidade a sua responsabilidade de defender a supremacia da Constituição e da lei, característica fundamental do Estado democrático.

A outra corrente de opinião da sociedade civil, parece conformar-se com o actual modo de delegação presidencial dos poderes executivo e judicial a entidades da confiança do PR. O seu argumento resulta do facto de ter identificado, na pessoa do CC, um factor de correcção de factos de inconstitucionalidade, cometidos tanto pelo poder executivo como pelo poder legislativo. De acordo com esta corrente de pensamento, o CC tem feito um trabalho louvável, em prol da defesa da Constituição, para repor uma relação de equilíbrio entre os poderes do Estado. O CC censura tanto os actos do poder executivo como os do poder legislativo, para repor a legalidade. Trata-se de um órgão que contribui para a formação da cultura de separação de poderes em Moçambique e, assim, para o reforço da soberania nacional defendendo a Constituição como um sistema de normas superior às demais leis do ordenamento jurídico nacional. O CC, na opinião desta corrente de pensamento, funciona como garante da democracia.

Segundo esta corrente da sociedade civil, alguns factos relativos ao desempenho do CC sustentam o seu posicionamento. O CC iniciou as suas funções em finais de 2003, com a responsabilidade de administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, devendo apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado (SAVANA:28.12.2007). Neste exercício, a título de exemplo, o CC recebeu o ofício nº 257/ANFP/GP/2007, da autoria da ex-Presidente da Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP), que informava sobre a Resolução nº 001/2007, de 2 de Março, que fixa a expressão “Decisão Tomada decisão cumprida” como fórmula uniforme para o fecho da correspondência oficial. Depois de apreciar a legalidade do acto, o CC tornou pública a deliberação nº 01/CC/2007, de 12 de Abril, por que declarava aquela Resolução como ilegal, pelo facto de a ANFP ter agido fora das suas atribuições e competências.

A 20 de Junho, o CC declarou a inconstitucionalidade da norma jurídica aprovada a 21 de Março por unanimidade da norma jurídica aprovada a 21 de Março, pela AR, com a qual se pretendia revogar os dispositivos legais nº5/82, de 9 de Junho, e 9/87, de 19 de Setembro, que adoptam medidas punitivas para crimes anti-económicos. No seu acórdão, o CC sustentara que, a entrar em vigor, o referido instrumento poderia produzir efeitos como a descriminalização de condutas anti-económicas, à abertura de um vazio legal no sistema jurídico-constitucional e consequente fragilização do Estado através da privação de mecanismos de autodefesa contra práticas contrárias aos seus objectivos.

O PR solicitara ao CC, no âmbito das prerrogativas conferidas pelo artigo 246 da CRM, a fiscalização preventiva da referida lei, depois que esta lhe enviada pela AR para efeitos de promulgação, conforme determina o artigo 163 da Constituição.

Com o acórdão 05/CC/2007, O CC declarou a inconstitucionalidade do Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça (CCLJ). O órgão invalidado foi criado pelo PR, através do Decreto Presidencial nº25/205, de 27 de Abril.

Uma parte das entidades da sociedade civil considera o regime presidencialista como factor com acção obstrutiva da construção do Estado de Direito e a defesa da supremacia da Constituição, em Moçambique. Para estas entidades, é aceitável que o PR forme, uma vez legitimado pelo sufrágio universal, o seu Governo. Afigura-se-lhes, todavia, uma prática contraproducente do ponto de vista da democracia, que o PR constitua, na base do critério de confiança e de fidelidade político-partidária, os órgãos de administração da justiça. Trata-se, no entender deste segmento da sociedade civil, por um lado, de uma prática limitativa ao campo de acção destes órgãos; por outro, incute de uma lógica de subserviência e de clientelismo aos titulares de cargos importantes na administração da justiça, levando-os, por conseguinte, a funcionar não de uma forma transparente e em defesa da legalidade e dos direitos dos cidadãos.

À luz da interpretação segundo o qual a democracia e o Estado de direito devem ser consideradas como realidades em construção, este segmento da sociedade civil considera que a separação de poderes, em Moçambique, é respeitada de forma incoerente e existem enormes e complexos problemas no relacionamento entre o Executivo e Judiciário.

Para outro dos segmentos da sociedade civil, a separação de poderes, na prática, não existe, em Moçambique. A imbricação entre o Estado e o partido dificulta a definição da fronteira entre o Estado e o partido. Por esta razão, num acto de desrespeito à Constituição, o governo interfere no judiciário e no legislativo. A correção desta prática, segundo este segmento da sociedade civil, será possível *quando tivermos a separação entre o partido e o Estado e a figura do Presidente deixar de ser, ao mesmo tempo, presidente de um Partido e chefe do Governo e do Estado: o Presidente não pode ser tratado como chefe de um Partido, mas como PR; ele cobre todos os cidadãos deste país. Se assim fôr, falaremos de respeito à Constituição.*

Esta falta de distinção entre o Partido e o Estado, no parecer das entidades da sociedade civil, explica, como tenta ilustrar a citação seguinte, que as instituições da justiça estejam subordinadas ao poder político.

A procuradoria devia julgar a todos por igual, mas não o faz; devia instruir processos por igual, não o faz. Basta que o processo toque no partido no poder para não ser julgado. Os juízes fazem tudo para não julgar o partido no poder. Quando o cidadão é membro do partido no poder e tem que responder no tribunal a Frelimo interfere para proteger o seu membro. O poder executivo interfere no poder judicial. Isso começa desde a indicação do juiz presidente pelo Presidente da República. Naturalmente o presidente da república vai nomear alguém de sua confiança e que seja do seu partido. Estes dois tornam-se aliados e nunca prejudicam um ao outro. O presidente do supremo sabe que está ali porque o presidente o nomeou e não porque tenha sido indicado pela capacidade técnica. Há muitos juízes bem capacitados que não são escolhidos porque não tem o cartão da Frelimo.

Com a “partidarização”, segundo os membros da sociedade civil, os titulares de cargos de administração da justiça não são livres de exercer o seu dever porque sempre quererão satisfazer os desejos da parte de quem os nomeou. O que acontece em Moçambique, segundo os entrevistados, é a “mistura de tudo e todos e não se faz a diferença entre governo e partido”. Não havendo a separação de poderes, as leis são bonitas no papel; o cumprimento dessas leis é um problema. Não se respeita o princípio de separação de poderes. Embora a separação de poderes seja um princípio constitucional, na prática, existe, na opinião dos entrevistados, ingerência que dilui o que a Constituição defende: (i) do executivo para o magistrado ou do magistrado ao executivo; (ii) o procurador pode ser transferido quando ele tenta seguir a verdade; (iii) nunca o executivo aparece a ser condenado pelo magistrado. A administração da justiça torna-se impotente : Ser da Frelimo significa que não pode ser criminoso, mesmo em casos de flagrante delito. Os entrevistados referem-se, para diferenciar, ao sistema político sul-africano, onde se consegue notar a separação de poderes: o vice presidente sul-africano foi indiciado e foi ao tribunal. Em Moçambique isso nunca iria acontecer, não há exemplos daquela natureza. Existem vários políticos que deviam ter ido a tribunal mas não se avança com nenhum processo.

Na base do mesmo modo de pensar, este segmento da sociedade civil considera as Bancadas da AR estarem, também, afectadas de uma lógica de subserviência e de clientelismo, por se tratar de instrumento para defesa de estratégias dos Partidos políticos. A construção da figura de deputado, argumentam, não é o resultado da sua legitimidade e do seu papel representativo junto do eleitorado, mas uma consequência das relações de fidelidade e de subserviência ao chefe do Partido. O modo como os Partidos políticos legitimam a figura de deputado consiste na organização de eleições internas, passo importante para a selecção do candidato a deputado pelo Comité Central, ou pela Comissão Política do partido A ou B, em função da relevância do mesmo para a realização dos interesses do partido.

Este sistema eleitoral, segundo as entidades da sociedade civil, faz dos deputados reféns dos seus partidos. (Re)cria o contexto para a subalternidade e subordinação da AR ao executivo.

As bancadas parlamentares funcionam como recursos estratégicos para a salvaguarda de interesses dos seus Partidos, sob o contexto de competição, para lhes assegurar o posicionamento privilegiado no sistema político, na perspectiva da dominação política.

A consequência desta realidade é que há poucas leis que sejam da iniciativa da AR. É, do mesmo modo, difícil saber-se se o proponente das leis em Moçambique é a Comissão política do Partido, a AR, o governo ou o PR. É muito difícil para a AR fiscalizar a governação, no contexto em que não há a distinção entre o Partido e o Estado. Tal dificuldade é mais premente quando o Partido que forma o Governo é que detém a maioria no parlamento. Sendo a oposição uma minoria, dificilmente pode encontrar seu espaço para fiscalizar as acções do Governo pois na AR impera o princípio de voto maioritário. Por outro lado, falta da parte da oposição a capacidade de passar as ideias na base de uma crítica construtiva. A qualidade do debate que acontece no parlamento não é boa. A oposição deve estudar os assuntos e apresentá-los de maneira mais convincente.

Para os membros da sociedade civil, uma situação muito desequilibrada em termos de assentos na AR, inviabiliza, sob o contexto da não diferenciação do Partido e do Estado, a fiscalização das actividades poder público.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

O inquérito aos agregados familiares apresenta dados que de certo modo remetem a uma leitura contrária à realidade acima descrita, conforme mostra a Tabela.

Tabela 3.28: Avaliação das relações entre o Governo e Assembleia

Como classifica as relações entre o Governo e a Assembleia da República'	Percentagem
Muito boas	14.1
Boas	45.0
Razoáveis	35.0
Más	4.9
Muito Más	0.9
Total	100.0

Como se pode depreender, o inquérito aos agregados familiares revela uma avaliação positiva entre o Governo e a AR. 14,1% dos agregados familiares em Moçambique consideram as relações entre o Governo e a AR como positivas; 45% atribuem à relação entre estas instituições a classificação de “bom”. A avaliação positiva, na perspectiva dos agregados familiares, suscita, todavia, interrogações sobre se esta se reporta à eficácia da divisão de poderes do Estado ou à estabilidade institucional e a prossecução do papel da AR, no quadro da inter-acção dos órgãos do poder de soberania, sob a coordenação do Executivo. Os indicadores do inquérito aos agregados familiares não oferece dados conclusivos sobre se os termos da avaliação significam, no âmbito da inter-acção institucional, a exploração de sinergias no sentido de garantir-se uma efectiva divisão de poderes e o primado da lei. Esta

constatação decorre do resultado da pesquisa, como o ilustra a nota nº⁵¹, sobre o grau do conhecimento da população relativamente ao conteúdo da Constituição. 77,9% dos inquiridos afirmaram desconhecer o conteúdo da Constituição; 22,1% assumem o facto de conhecê-lo. Quanto ao conhecimento pelos governados dos seus direitos civis e políticos, 68,8% dos inquiridos responderam não saber (vide a nota 7)⁵². O inquérito não oferece, portanto, uma conclusão fundamentável sobre se os inquiridos fazem a sua avaliação na base do conhecimento dos princípios e da mecânica do funcionamento do Estado democrático ou se estes o fazem por efeito do *consumo* do modo de representação do funcionamento das instituições pelos actores do sistema político. O inquérito permite, todavia, afirmar que está em curso um processo de socialização política, indicativo do interesse público pelas instituições do Estado.

3.4.2.1 Entidades do governo central, provincial e distrital vs funcionamento dos tribunais

As entidades do Estado não apresentam um posicionamento uniforme quanto a esta questão. Um segmento avalia a relação entre o governo e o poder judicial na base do pensamento institucionalista-legalista, reportando-se, assim, ao conjunto de princípios constitucionais e da legislação ordinária, que regulam o funcionamento normal das relações entre o Estado e os Tribunais. O outro segmento considera, não obstante os progressos no domínio da legislação, a ocorrência de efeitos perversos, que se traduzem pela interferência do poder político a diferentes níveis do poder judicial, devido, por um lado, à percepções e representação diferenciadas sobre a cultura de Estado e, por outro, ao fenómeno de partidarização das instituições do Estado.

Para as entidades da sociedade civil, a interferência política no funcionamento dos tribunais é uma prática sistemática. A independência e autonomia é apenas formal, por ser, ainda, um discurso para o consumo público. Na prática, ainda não há uma clara autonomia de juízes perante o poder político. Justificam o seu posicionamento com base no facto de haver a partidarização das instituições do poder judicial, que explica a sua inacção face aos processos criminais que envolvem familiares e entidades que estão no poder, ou do Partido político governante.

A avaliação que se apoia no pensamento institucionalista-legalista, secundada pelas entidades do Estado, refere-se ao relacionamento entre o poder político e o poder judicial como um processo alicerçado na lei. Por conseguinte, o princípio de independência dos tribunais é

⁵¹ Grau do conhecimento pelos cidadãos do conteúdo da Constituição da República

Conhece o conteúdo da Constituição da República de Moçambique	Percentagem
Sim	22.1
Não	45.5
Não Sabe	32.4
Total	100.0

⁵² Grau de conhecimento pelos cidadãos dos seus direitos políticos e civis

Conhece os seus direitos políticos e civis como cidadão	Percentagem
Sim	31.2
Não	38.5
Não sabe	30.3
Total	100.0

respeitado. Organicamente, os tribunais dependem do Estado e a independência é funcional. Esta relação de interdependência tem como pressuposto o conhecimento das normas por que se definem os padrões de conduta, obrigações e das esferas de acção dos diferentes órgãos do poder. Nesta base, sustentam as entidades do Estado, não há realmente nenhuma interferência de um órgão sobre o outro, porque os órgãos executivos conhecem muito bem a sua área de actuação. Se houvesse alguma interferência, esta tornar-se-ia visível e ninguém aceitaria este tipo de interferência sem chamar a atenção da população. A citação *infra*, obtida da entrevista de um profissional do sector da justiça, ilustra este pensamento, com a particularidade de referir-se ao campo da administração da justiça como um campo sob a influência de interesses em competição.

“na minha carreira como juiz nunca recebi instruções de quem quer que seja. Seja do governo central, provincial ou distrital, para tomar uma decisão num determinado sentido. Mas, pode haver algum aproveitamento por parte de certas pessoas; deve, nesse caso, caber a cada magistrado colocar-se no seu lugar porque, o magistrado julga de acordo com a sua consciência e a lei. Mas nota-se que um processo é um jogo de interesses e as pessoas recorrem a meios legais e ilegais para influenciar a decisão do juiz. A título individual pode haver quem queira fazer uso do seu posicionamento. Pode haver interferência mas não porque não exista uma divisão clara no âmbito de actuação de cada poder. No entanto, como sabe, estes organismos são dirigidos por homens que tem vários interesses. Não existe uma interferência institucionalizada. Mas a definição clara de separação de poderes existe e até está na constituição”.

Sob esta perspectiva, os entrevistados consideram que não se verificam, sob forma institucionalizada, casos de interferência de entidades do governo aos vários níveis no funcionamento dos Tribunais. Os tribunais são autónomos. Há sempre uma percepção dúbia, mas basicamente não há interferência. Na quadro da relação de interdependência, há intervenções que procuram corrigir algumas situações, tanto do tribunal para os polícias como destes para o polícia.

Segundo os entrevistados que sustentam a perspectiva institucionalista-legalista, a nova lei orgânica dos tribunais trouxe algo de positivo, porque alterou o modo de nomeação do Presidente do tribunal supremo. Antes, a nomeação do Presidente do Tribunal Supremo era feita pelo chefe do Estado, o que não só mantinha o cordão umbilical como implicava a fragilização do princípio de separação de poderes. Com a nova lei orgânica, o processo de nomeação foi alterado; agora quem elege o Presidente do supremo é a AR e é posteriormente homologado pelo chefe do Estado. Esta via garante a isenção e a independência do poder judicial. A outra via seria a eleição do presidente do Presidente Supremo pelos próprios magistrados, o que tornaria a situação mais clara e isenta de questionamentos. Na perspectiva deste segmento de entrevistados, o poder judicial em Moçambique é um instrumento eficaz na defesa da supremacia da Constituição e dos direitos dos cidadãos. Os profissionais não sofrem qualquer espécie de pressão, ou de influência, no interesse de induzi-los para a protecção de interesses de entidades com posições privilegiadas no sistema político ou económico.

Se bem que traduza percepções e experiências de profissionais da justiça, a tese institucionalista-legalista não elucida a questão de se saber a dimensão, a coerência e a sistemacidade do respeito pelo princípio de separação de poderes, no Estado moçambicano. Esta apoia-se em argumentos contraproducentes, quando comparada ao posicionamento de Joaquim Chissano, citado no relatório de Christopher Walker-Sarah Repucci (2005: 375-396), segundo as quais o estabelecimento do Estado de Direito ainda se afigura ser um desafio fundamental. Segundo o mesmo estudo, na ordem constitucional moçambicana, “os juízes devem obediência à lei e devem ser imparciais e desinteressados” na prossecução da sua missão. No entanto, observa o estudo, se um partido político controla simultaneamente a presidência e a AR, esse Partido pode exercer uma influência política fundamental sobre o sistema judicial. Na perspectiva do estudo (*Ibidem*: 387), o facto de a selecção e a nomeação de juízes e magistrados basear-se no critério de filiação política está relacionada com o

posicionamento dos serviços da administração da justiça no conjunto de recursos da acção e da influência política, num campo político por natureza concorrencial.

O segundo segmento de entidades do Estado não subestima os progressos realizados em matéria de legislação, para a construção de um relacionamento salutar entre o poder político e o poder judicial, na perspectiva da solidificação do Estado de Direito. Observa a ocorrência de efeitos imprevisíveis, que se traduzem pela interferência do poder político a diferentes níveis do poder judicial, devido, por um lado, a percepções e representação diferenciadas sobre a cultura de Estado e, por outro, ao fenómeno de partidarização das Instituições do Estado.

A ocorrência de efeitos imprevisíveis relativamente ao princípio de separação dos poderes do Estado, segundo os argumentos deste segmento de entrevistados, decorre do facto de as organizações secundárias, como o são aquelas que estruturam o Estado, serem espaços de convergência de grupos sociais com diferentes sistemas de valores. Estes valores são assumidos como referências normativas e, por conseguinte, explicam os diferentes modos de relacionamento com as Instituições do Estado e as suas motivações ao envolverem-se num sistema de acção colectiva. A organização de um sistema nacional de administração da justiça, pode tornar-se num espaço de interacção de diferentes sistemas de representação e da cultura de Estado, no caso de os recursos humanos que asseguram o seu funcionamento não terem sido submetidos a um processo de formação que lhes incuta o mesmo sistema de valores. Os entrevistados lembram, a este propósito, a existência de duas gerações de profissionais dos serviços da justiça, em Moçambique:

(i) Os juízes eleitos, sem formação em Direito, qualificados como tais segundo o critério de lealdade política ao Partido no poder no regime de Partido único. Eram os gestores dos tribunais populares e participavam do julgamento, de harmonia com as directrizes do Partido, nas respectivas comunidades e, por vezes, em instâncias distritais e provinciais.

(ii) Os Diplomados em Direito, que, progressivamente, foram sendo admitidos como juízes e procuradores em diferentes instâncias do poder judicial. Possuidores de conhecimentos sobre a teoria do Estado, este grupo de técnicos trouxe uma capacidade técnica que tinha na Constituição e no código penal as suas referências fundamentais. Não tendo substituído na totalidade o grupo de juízes eleitos, estes novos técnicos passaram também a interagir com os funcionários do sector público dos diferentes sectores da administração, em distritos e províncias.

Estes grupos de profissionais da administração da justiça passou a interagir de forma cooperativa e conflitual, dadas as suas diferentes percepções e sistemas de representação sobre a cultura de Estado. Os entrevistados fazem alusão, a este propósito, a uma interacção que resulta, por vezes, em querelas entre o poder político e o poder judicial, em certas províncias e distritos, com consequências no funcionamento do poder judicial:

“Trabalhei 5 anos em Nacala Porto e 1 na Procuradoria Provincial. Durante este período não fui sujeito a interferência política na acção da procuradoria. Notei que alguns casos que aconteceram deveram-se ao desconhecimento dos limites de cada um dos limites particularmente do poder local do Estado (Distrito). O titular deste poder pensava que tinha controlo de todos poderes como representante do Estado. Esta questão foi ultrapassada através do dialogo e esclarecimento. Notei que muitos Administradores foram nomeados desde a independência nacional. Alguns chegaram a julgar casos devido às circunstâncias. Assim, eles acham que deviam ser informados sobre o funcionamento do judiciário”.

Tal era o resultado da convergência de profissionais com diferentes sistemas de representação do Estado. O titular do posto de administrador, na qualidade de primeiro magistrado ao nível distrital, sentia-se com legitimidade, como no regime de Partido único, “de controlar todos os poderes do Estado”, em contraposição com o princípio de separação de poderes, consagrado pela Constituição. À luz da sua interpretação do conceito de “Estado unitário”, a justificação da indivisibilidade dos poderes do Estado, não se justifica que um administrador “não seja

informado sobre as causas da prisão de um determinado indivíduo e não tenha conhecimento sobre as questões detalhadas dos processo crime”.

A superação deste ambiente conflitual, para o respeito do princípio de autonomia dos tribunais, envolveu o recurso à Comissão da Legalidade para a explicação sobre os procedimentos consentâneos com os princípios da Constituição. Envolveu, do mesmo modo, a realização de palestras, com a finalidade de:

(i) Prestar esclarecimento através de palestras, como advogado do Governo, cujo grupo alvo eram membros do Governo distrital;

(ii) Informar sobre os apoios que a procuradoria poderia prestar ao IPAGE, LDH.

(iii) Realizar audiências públicas como Ministério Público, para aconselhamento aos sectores da administração do distrito e às populações, em matérias judiciais.

Pretendia-se, assim, evitar que o outro poder, o poder político, ditasse regras do jogo. Neste sentido, criou-se uma base para a autonomia financeira e material (energia, papel químico etc). Em Nacala Velha, o Tribunal não tem instalações próprias. O Tribunal passou a realizar as suas sessões debaixo de mangueira. Tal era a estratégia, segundo os entrevistados, para evitar a influência do poder político no poder judicial: “Esta, -segundo o depoimento de um dos entrevistados, só se materializa quando estamos ampla e totalmente dependentes. Trata-se de uma interferência indirecta, condicionando o funcionamento do serviço de administração da justiça”.

Uma relação de confronto desta natureza exige do juiz uma boa formação e integridade ético-deontológica. Nesta base, dizem os entrevistados, o juiz não se deixa intimidar e influenciar. Nunca pode ser repreendido pelo sistema judicial desde que tenha agido dentro da lei. Os entrevistados, na qualidade de profissionais da justiça, para a salvaguarda da independência do poder judicial, sugerem que todos os casos que conduzam à acção disciplinar contra um juiz deve resultar de uma deliberação do Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Partidarização: Segundo os entrevistados, em qualquer Estado, há, em graus diferenciados, casos de interferência de alguns órgãos do poder do Estado sobre os outros. Indivíduos usam da sua influência para defender os seus interesses. Os entrevistados mencionam o facto de que a partidarização e o recurso a tribunais para fins políticos são práticas que estão na origem de interferências nos tribunais. Referem-se, por exemplo, ao facto de que há muitas participações da Renamo que não são seguidas por causa da interferência do governo. No posto administrativo de Mandie, no distrito de Guro, o chefe do posto e o chefe do grupo dinamizador destruíram, mediante armas de fogo, a sede da Renamo. Não obstante o grupo ofendido tivesse participado o facto ao tribunal, com todas as provas de que se tratava de um atentado contra as liberdades e os direitos dos cidadãos, o processo não conheceu o desfecho que se esperava, o julgamento dos autores morais e materiais deste acto.

A outra dimensão da interferência nos tribunais, segundo os entrevistados, é protagonizada pelos detentores do poder político, sobretudo os da geração de antigos combatentes. Este aspecto é bem visível quando os magistrados, os juizes e os procuradores deparam com processos que envolvem ministros e antigos combatentes. Os entrevistados, apesar dos instrumentos legais que salvaguardam a independência dos tribunais e imparcialidade dos processos judiciais, afirmam não ser fácil lidar com “esta gente”. Quando notificados, segundo os entrevistados, telefonam para dizer: “*Quem me está a notificar? Eu sou antigo combatente e eu lutei pela libertação deste País*”. Esta prática, observam os entrevistados, prejudica todo sistema judicial, não obstante os avanços em matéria da legislação.

Os entrevistados que identificam na partidarização um factor de interferências fazem, enfim, interrogações que comportam sugestões sobre a criação de pressupostos para uma articulação equilibrada entre o poder político e o poder judicial: As pessoas que têm o poder, nas diversas áreas do poder do Estado, de que modo e até que ponto podem responsabilizar o outro? A este respeito, considerando o modo como inter-agem os diferentes poderes do Estado, em prol de

reforma que produza efeitos visíveis no combate à corrupção, importa perguntar: o Presidente do Tribunal supremo e o Procurador-Geral, em vez de serem nomeados, por que razão, não são eleitos? A nomeação do Procurador-Geral, do Presidente do Tribunal supremo e do Presidente do CC cria, segundo os entrevistados, o contexto em que a interferência no poder judicial se torna inevitável.

Certos representantes da sociedade civil associam a prática de interferência ao facto de que os políticos, como o ilustra o já mencionado exemplo de Nacala Velha, não tem conhecimento de que não devem interferir e não se trata de uma pura acção de atrevimento para tirar dividendos políticos. Há falta de conhecimentos do funcionamento dos Tribunais, sobretudo nos Distritos. Aos níveis provincial/distrital nota-se reinar a ideia de que o dirigente máximo está acima de todos os demais poderes do Estado. Ele sente-se com a legitimidade de chamar o juiz para o seu gabinete de trabalho para lhe dar orientações. Para a abordagem de conflitos desta natureza, os entrevistados sugerem, por um lado, a realização de encontros, nos Distritos, entre membros do poder executivo e judicial, para a explicação dos poderes do Estado e as formas da sua articulação. É importante que os titulares de cargos relativos a todos os poderes do Estado se relacionem numa perspectiva de complementaridade e não de hostilidade; por outro, é fundamental que se proceda à educação jurídica da população em geral. Há pessoas que não concordam com a decisão do Juiz e recorrem à Administração do Distrito, ao Governo Provincial. Isto mostra de alguma forma desconhecimento dos procedimentos ou puro atropelo à lei.

Para a complementaridade de esforços em prol da educação jurídica dos cidadãos, os titulares de cargos do executivo devem respeitar os princípios da ética democrática. Devem, para o efeito, dizer aos cidadãos que a área do poder judicial não está sob o seu controle. Para uma inter-acção positiva entre os poderes judicial e executivo, é preciso que sejam amadurecidos os mecanismos de articulação institucional.

Outro segmento da sociedade civil repisou o facto de os Juizes estarem numa situação de grande dependência do governo, a todos os níveis do poder do Estado: governo central, provincial e distrital. Esta situação tem como origem o modo como é constituído o poder judicial: o PR, no uso dos seus poderes constitucionais, nomeia o presidente do tribunal supremo e o procurador geral da República. Estes, por sua vez, nomeiam os juizes e procuradores provinciais e, assim, sucessivamente, até ao distrito. Cria-se uma cadeia de influências. É uma situação que concorre para que as pessoas nomeadas tentem satisfazer/prestar favores a quem as nomeou, fazendo com que o sector judicial esteja partidarizado, o que concorre para a ineficiência das instituições. A interferência nestas instituições é muito subtil. Ela é fundada na escala de hierarquia. Sabe-se que há subordinação. Nesta cadeia de chefes e subordinados, não há dúvidas que circulam recomendações. Mas não é fácil encontrar algum caso palpável.

Esta cadeia de relações de chefes e influenciáveis explica que não se respeite a separação de poderes. Não há uma clara e nítida separação de poderes. O grande problema reside na influência política que visa a defesa de interesses políticos. Os Tribunais estão a tentar conquistar autonomia do poder político e esta tendência está a custar-lhes sacrifícios enormes. Não estão totalmente livres de influências políticas. Continuam a sofrer influências do poder político. Há casos de alguns administradores distritais que fazem vistas aos tribunais e fazem ameaças ao juiz. Dos distritos mais complicados estão Changara e Mutarara. As pessoas, em Changara, quando têm problemas primeiro vão ao secretário do partido e, só depois, vão ao tribunal. Os juizes são vistos como factores de perturbação, de bloqueio de certos interesses. À medida que a Democracia se for consolidando, vai se respeitar a separação de poderes. Em relação aos governadores, poderia haver uma interferência porque as pessoas primeiro escrevem para ele, mas ele é culto, é esclarecido e sabe lidar com o poder judicial.

Esta subordinação dos poderes do Estado ao executivo reflecte-se no funcionamento dos Tribunais. Tem havido chamadas com conteúdos como estes: "Olha lá, vê lá o que fazes; esse é o meu sobrinho. Prende-me lá o verdadeiro criminoso". Quando o judiciário decide ao contrário, certos titulares de cargos do executivo não se conformam; muitas vezes interferem

através dos comandantes distritais. Há situações em que o poder judicial é manipulado. Há, portanto, interferência do poder político no judiciário, sobretudo na tomada de decisões sobre os processos judiciais. Não se pode falar em salvaguarda da supremacia da Constituição em defesa dos direitos dos cidadãos. Diz-se, facilmente, que se deve despartidarizar a justiça mas, na prática, o que encontramos é outra realidade.

Segundo os entrevistados, existe a vontade política para a correcção desta prática. A questão é de como materializá-la. Três processos podem contribuir para o respeito do princípio de separação de poderes e uma articulação salutar dos poderes do Estado:

uma sistemática educação dos titulares de cargos do poder público sobre os diferentes mecanismos do Estado e modos da sua articulação em diferentes regimes políticos;

uma sistemática educação jurídica dos cidadãos.

No que respeita a alocação de recursos ao poder judicial, de modo a funcionar de maneira autónoma, observa-se o critério segundo o qual há sectores prioritários e não prioritários. Neste contexto, pergunta-se qual é o lugar reservado para a justiça nos distritos? A inexistência de infra-estruturas é gritante nestas unidades territoriais. Os serviços funcionam em locais menos adequados. É necessário um orçamento fora do orçamento do Governo. O orçamento para os tribunais deveria ser fixado pelo parlamento em termos de percentagem de valores financeiros destinados a este sector. Evitar-se-ia, assim, o que sucede nas Províncias, em que a amizade, ou antipatia do Governador, é o critério para se ter, ou não, acesso ao investimento.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

O inquérito aos agregados familiares permite a projecção de um relacionamento positivo entre o Governo e os tribunais.

Tabela 3.29: Avaliação das relações entre o Governo e os Tribunais

Como classifica as relações entre o Governo e os Tribunais	Percentagem
Muito boas	15.5
Boas	46.0
Razoáveis	33.8
Más	4.0
Muito más	0.7
Total	100.0

Do universo dos inquiridos, 61,5% dos inquiridos afirmam haver um relacionamento positivo entre estas instituições. No entanto, a pesquisa orientada para se avaliar o conhecimento dos cidadãos sobre se o Governo garante o respeito dos direitos civis e políticos, aponta o facto de que 70,9% dos entrevistados, como o confirma a tabela seguinte, afirmaram desconhecer se os direitos civis e políticos dos cidadãos são salvaguardados pelos Tribunais.

Tabela 3.30: Grau do conhecimento pelos cidadãos dos seus direitos civis e políticos

Diga se os direitos civis e políticos dos cidadãos são respeitados	Percentagem
Sim	29.1
Não	35.3
Não sabe	35.6
Total	100.0

Os tribunais são um instrumento para o Estado defender os direitos dos cidadãos. A avaliação dos inquiridos sobre a relação entre o Governo e os tribunais, quando confrontada com o seu conhecimento sobre a defesa dos seus direitos civis e políticos, torna difícil, senão infundada, a consideração de que a relação entre os o Governo e os Tribunais garante a supremacia da Constituição, na abordagem dos direitos civis e políticos dos cidadãos.

3.4.3 Desempenho do poder judicial na garantia da supremacia da Constituição - direitos e liberdades dos cidadãos - e da legalidade dos actos do poder público.

Para se responder a esta questão, no entender das entidades do Estado, é necessário que se identifiquem respostas para as seguintes interrogações: donde viemos? Aonde vamos? Qual é o futuro? Na Província, no Distrito, na Localidade, quantos Juízes tínhamos pouco depois da independência e quantos temos hoje? Como é que o poder judicial era exercido antes da independência? Como é exercido, hoje?

A perfeição não pode ser percebida, na reflexão destas entidades, na comparação entre a democracia ocidental e a democracia em África. O tempo de vida deste País, as suas limitações, devem ser o critério para avaliação do desempenho dos Tribunais e de outras Instituições. Afirmam, nesta base, que houve mudanças, no funcionamento dos Tribunais. Há pessoas que consideram os linchamentos, de que as pessoas estão a ser mortas sem culpa, como argumento de que os Tribunais não funcionam. No entender destas entidades do Estado, os linchamentos não podem ser a razão para se dizer que os Tribunais não funcionam.

No contexto do actual ordenamento jurídico, os tribunais, segundo os entrevistados, gozam de autonomia, são autónomos e os dispositivos legais obrigam-nos a agir em defesa dos cidadãos. Os tribunais são independentes na sua acção processual. O Juiz quando julga o cidadão não o faz sob a intervenção do membro do governo. O processo segue os tramites legais, por exemplo, de recurso ou de contestação de decisão.

As entidades do Estado observam não haver interferência institucional de qualquer outro órgão do poder sobre os tribunais. No entanto, na sua interpretação, existem pontos de interferência de um órgão sobre os outros pois, a relação dos poderes do Estado é feita na base de alguma interdependência. Como se sabe, sustentam, o governo providencia os meios para os Tribunais funcionarem e a AR elabora as leis que os tribunais respeitam no seu funcionamento. Tanto o Governo como a AR pressionam os tribunais para que haja celeridade no julgamento dos processos instituídos. É um sistema interdependente. Fora estes pontos de interdependência, os tribunais gozam de autonomia, apesar de alguns casos serem polémicos por envolverem esta ou aquela figura política, que pode usar da sua posição para influenciar os juízes. Exceptuado este aspecto, pode-se afirmar que os Tribunais gozam de toda a autonomia própria de um Estado de direito. Podem, todavia, existir situações que são muito políticas, relativamente aos quais o juiz, sem qualquer pressão, acaba se sentindo desconfortável para julgar o caso.

Nesta base, as entidades do Estado consideram que o desempenho dos tribunais está a melhorar. Há indicadores estatísticos de que a capacidade de resposta a processos-crime tem estado crescer. O está na base desta tendência, deste salto qualitativo e quantitativo, é, sem dúvidas, o apetrechamento dos serviços judiciais de algum volume de recursos.

Os chamados “casos quentes”, mediatizados, que envolvem importantes figuras do Estado ou de certos Partidos políticos não têm o desfecho desejável por se apresentarem com contornos complicados. Há processos cuja conclusão pressupõe investigação fora do País. Ora ocorre que, por vezes, Moçambique, não tenha acordos de cooperação para que tal se efective. Só na base de um acordo é que se cria o contexto legal para que crimes cujos actores envolvem cúmplices de outros Países possam ser objecto de investigação. Por outro lado, uma outra dificuldade que se revela nesta matéria é que o nosso código penal é muito antigo. Revela-se desajustado a determinadas exigências do presente. Está em reforma.

Na perspectiva de outras entidades do Estado, estão criados os pressupostos jurídico-legais para a autonomia dos tribunais. Consideram, no entanto, necessária a dotação dos mesmos de meios para a sua eficiência. O Estado deve disponibilizar recursos financeiros, humanos e materiais para a não inviabilização do acção do poder judicial, nos termos em que está prescrito na CRM. Há uma relação entre a insuficiência em recursos e a avaliação feita por este segmento de entidades do Estado, e esta resume-se nos seguintes termos:

(i) Há muita ineficiência e muita corrupção. Quando começou a haver a proliferação de advogados liberais, considera-se que quem ganha mais é que ganha a causa: a defesa ou a condenação do cidadão não tem a ver com o crime mas com o valor que se paga a advogados. Esta prática envolve membros da elite.

(ii) Ocorrência de situações não muito agradáveis, ditadas pelas próprias leis mas também pela insuficiência de recursos. A morosidade processual, em consequência da escassez de magistrados e funcionários no sector da justiça; exiguidade de recursos materiais para o funcionamento (instalações, meios), quando, comparativamente, os criminosos estão dotados de recursos de acção mais sofisticados. Deve haver outras formas de financiamento das instituições do poder judicial. O papel do poder legislativo devia ser também a discussão de prioridades para o sector judicial em matéria de disponibilização de infra-estruturas

Do ponto de vista de um segmento da sociedade civil, o desempenho dos Tribunais é satisfatório e tem estado a melhorar, graças à dotação das Instituições que se ocupam da administração da justiça, de meios, nomeadamente de recursos humanos, financeiros. A razoabilidade do seu desempenho é associado à tendência à mudança, no seu modo de funcionamento e no sentido da sua autonomização.

Apontam, todavia, alguns factores do bloqueio à eficiência dos Tribunais, na defesa da supremacia da Constituição, nomeadamente:

(i) A autonomia de que gozam não é completa devido a constrangimentos financeiros. A autonomia fica prejudicada por motivos funcionais. Para se sair deste cenário, tem que haver mais recursos financeiros para o sector da justiça. Mas antes de se decidir pela disponibilização de recursos, deve-se saber, publicamente, se “há vontade política de mudar o actual *status quo*” Pode haver leis e princípios bem feitos, mas a sua aplicação prática ser deficitária.

(ii) O modo de constituição do poder judicial, o facto de o exercício dos titulares de cargos do poder judicial ser uma consequência de delegação presidencial (refere-se ao procurador-geral, ao presidente do Tribunal Supremo e ao Presidente do CC) representa uma fonte constrangimentos e os Tribunais praticam hoje, contrariamente aos princípios da Constituição, uma justiça selectiva, de conveniência política. É a razão pela qual milhões de processos estão, em violação aos direitos dos cidadãos, guardados em arquivo morto, e nunca se pensa na reparação dos danos morais, políticos e materiais dos cidadãos moçambicanos.

(iii) A instrução dos processos leva muito tempo. Há uma prática suspeita no sector da justiça: a nomeação de procuradores e de juizes na base da confiança; possibilita uma conduta de cumplicidade com aqueles que têm o poder de nomeação e, nesta base, a infracção do princípio da superioridade da Constituição e da Lei. Assim, com nomeações na base da confiança, é difícil evitar-se a interferência de outros poderes.

O desempenho dos Tribunais está, na opinião do outro segmento da sociedade civil, muito aquém do ideal. Este facto deve-se a ambiguidades de ordem jurídica. Segundo certos dispositivos da lei sobre o seu funcionamento, “os Tribunais são independentes”; segundo outros, “os Tribunais gozam de independência na tomada de decisão”. No entanto, para funcionarem, os Tribunais têm que fazer apelos ao executivo. Assim, a independência é posta em causa devido à dependência dos Tribunais em recursos de acção. A independência, assim, torna-se apenas formal.

A instrução de processos leva muito tempo e a maior parte dos mesmos, contra a expectativa dos cidadãos, nunca transitam em julgado. Os cidadãos têm o conhecimento, pela imprensa, de casos de burla, de desvio de grandes somas de dinheiro, que, apesar de identificados, nunca são julgados. Esta realidade leva a pensar que há, de certa maneira, a interferência do poder Executivo no poder Judicial, ou o desejo deste último contentar o poder Executivo.

Este fenómeno pode-se, segundo os entrevistados, explicar nos seguintes termos. A sociedade é constituída por elites e estas definem o extracto daqueles que detêm o poder. Há relações de solidariedade entre os membros de uma elite. Quando alguém desta elite se vê ameaçado(a), indirectamente, todos se vêem e pensam estar sob uma situação de ameaça. Por exemplo, a lista de devedores do Banco Austral diz respeito à elite política do País: que procurador se interessaria em trabalhar neste caso? O silêncio do poder Judicial perante estes não pode ser atribuído apenas a dificuldades em recursos humanos e financeiros. Parece haver a acção de uma força externa, a acção do poder Executivo no Poder Judicial. Portanto, os Tribunais não gozam de nenhuma autonomia, estão sujeitos ao governo.

Um segmento da sociedade civil, insiste e identifica no fenómeno de partidarização razões para bloqueamentos ao sector da justiça. Com as células do partido Frelimo nas instituições do Estado, interroga-se, como é que não pode haver interferência no poder judicial? Existe um caso de fiscais do Conselho Municipal que destruíram mastro e retiraram bandeira da Renamo em Tete, por ordem de antigos combatentes, que disseram que o mastro e a bandeira foram hasteadas sem o seu consentimento. Levou-se o caso à polícia, o comandante. Com muito vigor em cumprir a lei, este comandante fez as suas diligências como manda a lei. Mas estas diligências não produziram nada porque ouviu falar de nomes de antigos combatentes e do comité da Frelimo da cidade. Por causa do disfuncionamento dos Tribunais como organismos imparciais de mediação e de defesa das liberdades dos cidadãos, a Renamo respondeu na mesma medida, confiscando a bandeira da Frelimo.

Existe, segundo este segmento da sociedade civil, uma interferência nos órgãos da administração da justiça. Algumas vezes, abertamente, em outras, de forma camuflada. Outro exemplo elucidativo foi o “caso fonte boa”. Veio cá, a Tete, alguém, de Maputo, político, membro e responsável da AR, e pressionou o tribunal provincial. Tratava-se de um caso que envolvia um antigo combatente, cujo processo durava há cinco anos. O tal responsável da AR pressionou e o processo ganhou nova celeridade. O tribunal supremo despachou o caso em menos de uma semana. Os juízes são, portanto, pessoas nomeadas e, sob esta circunstância, além de fazerem prevalecer a lei, devem, paradoxalmente, obediência aos detentores do poder que os nomeia. Na qualidade de pessoas, querem, também, ver salvaguardas as suas posições.

A partir do diálogo com alguns juízes e procuradores, certas entidades da sociedade civil afirmam que juízes e procuradores trabalham sob pressão: se não fazem aquilo que o dirigente político diz, esta “desobediência” é motivo de problema. Por estas razões, em Angónia, um juiz licenciado não se entende com o administrador de nível médio. Há interferência nos Tribunais e esta prática dificulta o seu desempenho. Os Tribunais, em conformidade com os entrevistados, não são independentes, por causa da interferência política do Partido Frelimo. É, na opinião dos entrevistados, uma consequência da partidarização das Instituições da Justiça.

No entender deste segmento da sociedade civil, os tribunais têm uma independência formal. A culpa está no sistema que é politizado. Todo o juiz pensa em como satisfazer o sistema partidário. Confunde-se o Estado com o partido que está no poder. Moçambique ainda não

chegou a um estágio em que o partido é olhado como uma organização qualquer que, ao transgredir uma norma, é levado ao tribunal e é sancionado. Os juizes são membros e simpatizantes do partido no poder e por causa disso nunca pensam em levar os correligionários políticos à barra do tribunal. Estes problemas são, segundo as entidades da sociedade civil, originados pelas sequelas do monopartidarismo. No monopartidarismo, o partido é deus, mãe e pai. Trocar de partido significava trocar de mãe; acusar o partido significava acusar o pai. Ainda vai levar muito tempo para nos libertarmos destas teorias. Talvez os líderes do futuro possam mudar esta maneira de pensar.

Em jeito de recomendação, a sociedade civil tem a opinião que, a construção da independência dos Tribunais passa, ainda na perspectiva das entidades da sociedade civil, pela dotação dos tribunais de meios para o funcionamento dos mesmos, de modo que a sua autonomia e independência sejam reais. Na província da Zambézia, por exemplo, existem 17 distritos, dos quais apenas 4 estão dotados de Procuradorias. Estas estão acomodadas nas instalações das Administrações distritais, o que testemunha o contexto de penúria em que estas instituições funcionam e a causa da interferência do poder político no sector judicial.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

Os agregados familiares também fizeram uma avaliação sugestiva de que o sector da justiça depara com muitas dificuldades.

Tabela 3.31: Acesso aos serviços de justiça

O acesso à justiça pelo cidadão é:	Percentagem
Muito fácil	11.5
Fácil	33.6
Difícil	29.0
Muito Difícil	11.4
Não sabe	14.6
Total	100.0

Observa-se que 45,1%⁵³ dos inquiridos em referem-se ao serviço de Justiça como sendo de fácil acesso; 41,4% fazem alusão a dificuldades em ter acesso aos serviços da justiça. No entanto, é importante considerar o facto de que 14.6% dos entrevistados afirmam nada saber sobre a eficácia dos serviços de justiça. A existência deste grupo à margem da cidadania, é um indicador de dificuldades de o Estado Democrático em prestar variados serviços públicos e assegurar a inclusão deste grupo no espaço de cidadania. Na realidade, os excluídos do acesso à justiça podem significar, ou um vazio em termos de capacidade de o Estado prestar serviços aos cidadãos ou a sua inacessibilidade, devida às custas judiciais e à sua natureza burocrática.

⁵³ Soma de 11.5% (acesso à justiça com muita facilidade) e 33,6% (acesso fácil à justiça).

Tabela 3.32: Grau de desconcentração dos Tribunais judiciais

Existe Tribunal no seu Distrito?	Percentagem
Sim	68.1
Não	13.1
Não sabe	18.8
Total	100.0

Na verdade, a hipótese de que há em certas regiões do país excluídos do espaço de cidadania, ou por causa de um vazio em termos de capacidade de o Estado prestar serviços aos cidadãos parece confirmar-se. À pergunta por que se pretende saber se “existe Tribunal Judicial no seu distrito”, 68.1% dos inquiridos confirmaram o saber da sua existência. Se é verdade que este dado permite constatar que a maior parte dos Distritos estão dotados de Tribunais distritais, não é menos certo que, outros tantos, em número menor, continuam desprovidos desta fundamental instituição para a defesa das liberdades e dos direitos políticos e civis dos cidadãos. O Estado, nesta área, ainda não cobre toda a extensão territorial da pérola do Índico, certamente por causa da insuficiência de recursos, o que cria, paradoxalmente, mesmo sob o regime democrático, grupos de excluídos do espaço da cidadania. Na verdade, como se nota da Tabela acima, 13.1% confirmaram não existir no seu Distrito algum Tribunal e 18.8% declararam “não saber” da sua existência.

Tabela 3.33: Avaliação do desempenho dos Tribunais Distritais

Como avalia ou classifica o desempenho do Tribunal Distrital?	Percentagem
Muito bom	9.8
Bom	33.6
Razoável	31.8
Não	4.6
Não Aplicável	20.3
Total	100.0

O quadro sobre o desempenho do tribunal distrital comporta, também, indicadores não menos interessantes. 9,8% dos inquiridos no país classificam o desempenho do Tribunal como sendo “muito bom”; 33,6% consideram-no “bom”; 31,8% classificam o desempenho distrital como sendo “razoável” ao passo que cerca 4,6% classificam-no como “mau”. Portanto, 36,4% dos entrevistados apontam haver défices e lacunas nos serviços de Administração da justiça.

3.4.3.1 Dificuldades e o desempenho da Assembleia da República na actividade legislativa e fiscalizadora da governação

Na qualidade de mais alto órgão legislativo do país, a AR tem por competência, entre outras, (i) aprovar as leis constitucionais, (ii) deliberar e fiscalizar a execução do programa do Governo (iii) aprovar o Orçamento do Estado, etc. A AR está organizada em comissões, para o cumprimento das suas responsabilidades: as comissões deslocam-se da capital para as províncias para auscultar as populações e avaliar o cumprimento do programa do governo; a população interage com a população no sentido de saber, em primeira mão, sobre o modo do funcionamento das instituições. Nesta base, reporta-se à AR e ao Governo sobre as preocupações dos governados.

Uma parte das entidades do Estado considera razoável o desempenho da AR, e indica a possibilidade de esta melhorar o seu desempenho. Testemunham o funcionamento normal da AR o facto de que:

Os deputados, quando não estão em plenária, têm feito trabalho de campo junto dos seus círculos eleitorais, auscultando os problemas da população e avaliando o nível de execução das realizações do governo no seio do seu círculo eleitoral.

O papel fiscalizador da AR realiza-se através de perguntas feitas ao governo. Periodicamente os ministros são chamados a responder a questões e a apresentar um informe sobre os avanços que o país regista. Essa é uma forma indirecta de fiscalização.

Os deputados têm à sua disposição recursos de natureza legal para o cumprimento das suas obrigações. O estatuto de deputado é, em si, um instrumento que proporciona muitas facilidades, para o exercício das suas funções. O deputado goza de imunidade, tem acesso aberto a qualquer instituição. Com estas facilidades, eles podiam trabalhar, averiguar as contas dos ministérios, fazer um estudo aprofundado e questionar as coisas. Não existem, portanto, impedimentos para os deputados prosseguirem as suas actividades, conforme prescreve a Constituição.

No entanto, de acordo com as entidades do estado, há um conjunto de factores de que trazem limitações ao desempenho da AR, no exercício da função legislativa e fiscalizadora da governação. Para se obter bons resultados em qualquer processo, o conhecimento e técnica constituem um pressuposto fundamental e os mandatários do povo revelam possuir muitas fragilidades no campo da ciência e técnica governativa, pelas seguintes razões:

(i) Os deputados parecem estar aquém do perfil para exercerem com eficácia a função representativa, a função de advogados dos seus eleitores. Têm uma limitada capacidade de argumentação. Falta-lhes o conhecimento sobre os conteúdos em que trabalham. Para se fiscalizar algo, um processo decorrente de políticas públicas, é preciso conhecer o que se fiscaliza. A fiscalização pressupõe que AR saiba como está montada a máquina governativa; pressupõe a capacidade técnica de análise de planos e dos indicadores de uma boa, ou má, governação, em prol do melhoramento do contexto de vida dos cidadãos, e de sua associação com a conjuntura política que se pretende construir. A esmagadora maioria de deputados, por falta de formação, por falta desconhecimento de causa sobre matéria de governação, não está em circunstância de se servir destes recursos. O perfil da actual “figura de deputado” é, portanto, um factor limitante. A fiscalização pela AR de actividades do Governo falha por não ter peritos em varias áreas que pretendem fiscalizar.

Pela acção destes factores, segundo as entidades do Estado, os deputados não se pronunciam sobre os actos do Governo, que nem sempre são legais. Os deputados discutem somente os assuntos do seu interesse. Os deputados das duas bancadas não têm a capacidade de defesa daqueles que os elegeram. Não têm a consciência do seu mandato, do poder que têm, por isso não o usam adequadamente a favor das populações.

(ii) Incapazes de discutir alguma matéria, limitam-se a aplaudir, a concordar com as ideias de uma minoria de deputados *esclarecidos*, segundo as imposições da disciplina partidária. Sob a influência do mesmo código de disciplina partidária, a maioria passa o mandato a sustentar as querelas partidárias. Os deputados ocupam-se do debate de coisas supérfluas. Tomam-se decisões pensando apenas nos partidos e não no povo, o que é prejudicial à sua função representativa. A fraca qualidade dos nossos deputados reflecte-se também na fraca produção legislativa. O poder executivo é que tem tido, até hoje, mais iniciativas na produção de leis do que os próprios deputados.

A AR funciona deficitariamente, em consequência, em parte, da influência dos comandos de aparelhos partidários. Muito influenciada pelas correntes partidárias, pelas cores político-partidárias de onde provém os deputados, a actividade legislativa da Assembleia é fortemente orientada por aquilo que o Executivo do Partido no poder exige, aquilo que o Partido quer. A carga política vem sempre ao de cima e isso afecta o desempenho da AR. Os deputados não

vêm as prioridades do país. Funciona numa base dos interesses dos partidos e não do país. Esta realidade é o resultado de os deputados estarem subordinados a culturas e regras de disciplina partidária diferentes.

iii) O país é muito grande. O governo tem muitas áreas de actuação. Para uma fiscalização abrangente da governação, os deputados deveriam ir aos postos administrativos, ou às povoações, para verificarem *in loco* aquilo que o governo diz ter realizado. A dificuldade para esta fiscalização abrangente decorre de insuficiência de recursos financeiros e materiais para deslocações às províncias para o contacto com a realidade. As comissões da AR deslocam-se às Províncias, por 2 ou 3 dias, pedem documentos sobre a governação, lêem o que está escrito, mas não vão ao terreno, para comprovarem a eficácia governativa, na perspectiva das populações.

iv) Os deputados deveriam melhorar a sua presença nas províncias, nos seus círculos eleitorais. A presença deles nos círculos eleitorais não é notória. A assembleia devia estar mais tempo presente nas províncias. Junto, na perspectiva do exercício da sua função representativa e de advocacia dos interesses dos seus círculos eleitorais, os deputados deveriam prestar contas juntos dos seus círculos eleitorais. A Assembleia da República não presta contas a ninguém. Os deputados não prestam contas aos círculos eleitorais. Há falta de divulgação das leis que a Assembleia aprova.

As entidades da sociedade civil consideram que o desempenho da AR está ainda aquém das expectativas do público. As dificuldades que bloqueiam o mais alto órgão legislativo do país decorrem da sua génese e estruturação. Os deputados são uma construção dos Partidos políticos e não do eleitorado. Os eleitores votam em listas dos Partidos e não em candidatos conhecidos na base, pelo seu mérito e dedicação na procura de soluções para os problemas dos eleitores. O facto de um candidato conseguir fazer-se eleger, significa, necessariamente, cair na dependência do Partido de proveniência do deputado. Todas as suas actividades, ideias e projectos decorrem no quadro da disciplina do seu Partido e não na perspectiva de servir as pessoas do círculo eleitoral.

Esta excessiva subordinação dos deputados à disciplina partidária tem uma explicação. A construção do candidato começa com as chamadas eleições internas do Partido. Uma vez ganha a eleição interna ao nível do Partido, este candidato a deputado é imposto a um determinado círculo eleitoral, não obstante não tenha nenhum vínculo com a população desse círculo. Eles são impostos aos círculos eleitorais em nome da unidade nacional. O resultado é que há eleições, elegem-se deputados, mas os eleitos, por via da lista do Partido, não representam o círculo eleitoral. Representam o seu Partido. Isto acontece, segundo a indicação dos entrevistados, tanto na RENAMO como na Frelimo. O extracto seguinte sintetiza os factores, conforme as entidades da sociedade civil, da génese das dificuldades da AR:

Os deputados tem a consciência controlada. Não decidem em consciência própria, de cidadania. A consciência está algemada pela disciplina partidária. Por causa desta disciplina partidária, têm dificuldades de apontar os aspectos maus dos seus partidos. Não podem dizer verdades. Não são verdadeiros porta-vozes do povo, nem vão onde está o povo. O deputado nunca vai onde não há água mineral! Em consequência da maneira como são eleitos, isto é, por lista do partido em vez de ser por indivíduo, há deputados que vivem em Maputo e representam o círculo eleitoral X, mas que, na verdade, nem conhece aquele território.

Os candidatos deviam ser conhecidos nos respectivos círculos eleitorais; deviam interagir com os cidadãos, para serem previamente avaliados, na base do conhecimento dos seus projectos e ideais em relação ao círculo eleitoral. A eleição dos deputados devia partir do próprio povo e não através dos partidos; isto faria com que se exigisse mais responsabilidade aos deputados e ao parlamento. A disciplina partidária não responde os anseios do povo.

É preciso, pois, que se operem mudanças no sistema eleitoral, para permitir que os candidatos a deputado, os representantes do Povo, sejam conhecidos no círculo eleitoral, devendo, os seus manifestos reflectir os problemas locais. Se o deputado fosse eleito no seu círculo, na

base do manifesto apresentado e da relevância do seu projecto para o seu círculo eleitoral, evitar-se-ia a excessiva subordinação dos deputados à disciplina dos respectivos Partidos.

Outro factor na base das dificuldades da AR, segundo a sociedade civil, é que as pessoas não têm a mesma visão, a mesma percepção sobre o desenvolvimento do País. Isso é bem evidente pelas posturas das bancadas parlamentares, no que respeita a problemas de interesse público e para o desenvolvimento nacional. Estas diferenças explicam que os Partidos com assentos na Assembleia da República não cheguem, quase sempre, a acordos no que respeita à estratégia para a construção de estradas, pontes, escolas, hospitais, que são algumas das infra-estruturas necessárias para o desenvolvimento.

Os deputados passam a legislatura, do ponto de vista das entidades da sociedade civil, a acusarem-se mutuamente sobre os erros do passado, relativos ao contexto colonial e do regime do Apartheid e não estão preocupados com os problemas do povo. O contacto entre os deputados e as populações é irregular. Normalmente os deputados limitam-se às capitais provinciais e zonas onde vivem, abstendo-se de ir ao campo para o contacto com as bases, para, na base do seu contexto de vida, de suas dificuldades, reportarem-se com conhecimento de causa sobre a eficiência da governação. Os deputados deveriam ser mais interactivos, ter maior contacto e diálogo com o povo. As visitas que realizam, num dia, a determinada província, não são suficientes para a recolha de informação útil, porque dialogam apenas com os governantes, que não fazem parte do maior número da população governada. As entidades da sociedade civil sublinharam que é necessário que os deputados tenham informação da base a fim de saberem o que a população necessita.

Durante a legislatura, os deputados não tomam a sério o princípio de prestação de contas. A população não conhece o papel do deputado. Há deputados que são batidos/violentados, dada à sua desconexão com os respectivos círculos eleitorais, por se empenharem no exercício de um verdadeiro papel de representação e advocacia dos interesses dos eleitores.

Este estado de coisas resulta, no entender das entidades da sociedade civil, de *deputados que caem de pára-quadras*. Representam mais o Partido do que a população de um determinado círculo eleitoral. O modo de legitimação da figura de deputado, fundado na relação de lealdade ao Partido e à sua estratégia política associa-se, de acordo com a avaliação da sociedade civil, ao fraco nível de formação dos deputados, em relação aos membros do governo. Os deputados têm muitas limitações para a análise de *dossiers* de políticas públicas, crítica do ambiente da sua execução, o que dificulta o seu desempenho. Há poucos deputados que conhecem o plano e o orçamento que aprovam e não sabem como monitorar as actividades do governo. É difícil os deputados fiscalizarem a actividade do governo por causa do modo como é construída a figura de deputado: eles aparecem pelos seus partidos, onde obedecem cegamente às disposições partidárias; existe muita cultura de partido, de rígida disciplina partidária; não há democracia interna nos partidos, o que prejudica o trabalho dos mandatários do povo;. Os deputados são uns burocratas e não representantes do povo, foram eleitos através do partido e não lhes interessa fazer nada.

Segundo a avaliação da sociedade civil, os deputados da Frelimo não criticam o trabalho do governo da Frelimo, preferindo agir em bloco na defesa do partido. Muitas vezes, os deputados detectam irregularidades mas não podem denunciá-las por serem da bancada do partido no poder, o que lhes convém, para não atrapalhar os processos. O facto de a condição de deputado ter sido graças à sua qualificação para tal pela lista do Partido, faz com que as pessoas da bancada do partido no poder tenham receio de fazer a fiscalização à governação. Eles temem que nas próximas eleições sejam excluídos, não sejam nomeados. Em público não se faz fiscalização, não se critica o governo, talvez em privado, dentro do partido.

Do universo de 250 deputados, são poucos os que realmente exercem a função de mandatário do povo. As decisões da assembleia estão mais baseadas na luta partidária, e não na razão ou algo que seja de benefício do cidadão comum. Os deputados deviam aprender a respeitar as ideias dos outros de forma a construir um país melhor. Contrariamente, eles usam formas impróprias de discórdias, o que dificulta a produtividade da AR.

A maioria dos deputados não tem, na opinião dos membros da sociedade civil, nenhum termo de referência de quais são as suas funções. Para alguns deputados, a Assembleia não é um lugar para monitorar o governo mas sim um lugar onde conseguem recursos para a sustentação das suas famílias. Há toda a vontade dos deputados da Renamo de fiscalizar o governo mas, o governo nunca quis ouvir as reclamações da oposição.

A AR parece pouco sensível aos problemas da população. As sessões parecem um empecilho em vez de ser solução aos problemas da população. Há uma grande falta de respeito e dignidade perante o povo eleitor, faltam as boas maneiras e educação por parte dos membros da AR.

No parlamento, os deputados deveriam tirar o casaco do partido que vestem. Existe aqui, em conformidade com as entidades da sociedade civil, algo que está a falhar. O que se tem notado são convergências repentinas, quando se trata de subsídios, e divergências partidárias quando se trata de assuntos que dizem respeito à vida da sociedade. O que deve nortear qualquer deputado, defendem as entidades da sociedade civil, é saber que representa um círculo e não um certo partido político, e que nos círculos eleitorais de que são representantes existem pessoas com várias filiações políticas, devendo, por conseguinte, considerá-los a todos como moçambicanos.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

Em termos gerais, os agregados familiares inquiridos fizeram uma avaliação relativamente positiva ao desempenho do órgão legislativo.

Tabela 3.34: Classificação do desempenho da Assembleia da República

Como avalia, ou classifica, o desempenho da Assembleia da República.	Percentagem
Muito bom	9.3
Bom	26.1
Razoavelmente	31.5
Mau	8.0
Não aplicável	25.0
Total	100.0

Em termos cumulativos, 35.4% dos inquiridos atribuiu nota positiva ao desempenho da Assembleia da República, contra apenas 8% que o consideraram negativo. O razoável é tido como uma posição intermédia entre o positivo e o negativo. É importante, porém, sublinhar que as limitações do conhecimento real das atribuições e do funcionamento da Assembleia da República por parte do cidadão, particularmente nas zonas rurais, abrem espaço para questionamentos aos resultados dos inquéritos sobre esta matéria.

Conclusão

As entidades do Estado e da sociedade civil confirmam o facto de o princípio de separação de poderes ser, de *júri*, um princípio constitucional, e que as instituições do Estado estruturam-se numa base democrática. Mostram uma certa convergência de que o ideal de separação de poderes é fragilizado pelo facto de que os órgãos de soberania terem fundamentos diferenciados de legitimidade. A consequência desta realidade é que um dos órgãos de

soberania, o do Presidente da República, ocupa uma posição de centralidade e desempenha o papel estruturante do sistema. Neste modo de organização do sistema de governação, as entidades do Estado identificam, por um lado, factores para a estabilidade político-institucional e, por outro, fontes de limitações para a observação de uma efectiva separação de poderes. Pouco se pode saber, objectivamente, sobre as relações entre o poder executivo, judicial e legislativo, quando todos provêm do mesmo Partido político e estão comprometidos com o mesmo objectivo, o desempenho do sistema segundo a orientação do Partido. Os campos de acção dos poderes do Estado estão estabelecidos por lei mas, sustentam os entrevistados, os membros do governo parecem desconhecer os limites dos poderes do executivo.

No entanto, no âmbito da paradoxal relação entre o poder executivo e os demais poderes do Estado, os entrevistados fazem alusão à tendência ao respeito da separação de poderes. Apontam o facto de que está em curso a correcção, no sentido de se fazer respeitar a Constituição no relacionamento entre o executivo e os demais poderes; referem-se ao facto de que apenas os casos de corrupção em que estão envolvidos os dirigentes do Estado é que reeditam o fenómeno de influência/interferência no poder judicial. Esta traduz-se pelo começo da instrução processual sobre um determinado caso de corrupção, que nunca chega ao desfecho e nem se faz uma comunicação pública sobre o mesmo, não obstante a sua publicitação pelos *mídia*. O interminável silêncio dos tribunais sobre casos desta natureza, faz transparecer uma relação de cumplicidade entre o poder político e o poder judicial. Os entrevistados fazem menção, todavia, ao facto de que procuradores e advogados decidem, hoje, com independência e imparcialidade, em relação a matéria de natureza factual. Esta referência revela a tendência à correcção do relacionamento entre o poder executivo e judicial.

Nas circunstâncias actuais, os tribunais correspondem, não sem deficiências, às expectativas dos cidadãos. Os cidadãos associam estas limitações ao facto de que os tribunais não gozam de uma autonomia completa e ressentem-se de constrangimentos financeiros. A autonomia fica prejudicada por motivos funcionais.

Na avaliação dos entrevistados, relativamente aos serviços de Administração da Justiça, há “leis e princípios bem feitos”, mas a sua aplicação pratica é deficitária. Reiteram como factores do funcionamento deficitário do sector de justiça, entre outros, o já mencionado fenómeno de partidização das Instituições do Estado, sobre o qual formulam a seguinte interrogação: “antes de se decidir pela disponibilização de recursos, deve-se saber, publicamente, se “há vontade política de mudar o actual *status quo*?”

Uma das evidências do funcionamento deficitário dos tribunais está no facto de que a instrução dos processos leva muito tempo e muitos destes, a maioria, não chega a julgamento, o que leva os cidadãos a ter uma atitude de suspeita e de descrédito em relação às Instituições da Administração da Justiça e, de modo global, ao Estado. A este respeito, apontam, de novo, como um dos factores na origem do fenómeno, a suspeita prática de nomeação de procuradores e de juízes na base da confiança política, a causa do entrelaçamento das redes partidárias e das redes profissionais. Esta prática, sustentam os entrevistados, possibilita uma conduta de cumplicidade com aqueles que têm o poder de nomeação e, nesta base, a infracção do princípio da superioridade da Constituição e da lei. Assim, com nomeações na base da confiança, é difícil, sustentam os entrevistados, evitar-se a interferência de outros poderes no sector da justiça.

No que respeita ao poder legislativo, a constatação predominante é que Assembleia da República funciona deficitariamente. Como causas desta prestação, aponta o facto de as bancadas parlamentares estarem sob da influência dos aparelhos que comandam as formações partidárias. A actividade legislativa da Assembleia é fortemente orientada por aquilo que o Executivo do Partido no poder exige, aquilo que o Partido quer. A carga política vem sempre ao de cima e isso afecta o desempenho da Assembleia da República. Os deputados não vêm as prioridades do país. A AR funciona numa base da imbricação dos interesses dos partidos e do Estado.

Os deputados estão aquém do perfil para exercerem com eficácia a função representativa, a função de advogados dos seus eleitores. Falta-lhes o conhecimento sobre os conteúdos em que trabalham. Para se fiscalizar algo, um *dossier* de políticas públicas, é preciso conhecer o que se fiscaliza. A fiscalização pressupõe que AR saiba como está montada a máquina governativa; pressupõe a capacidade técnica de análise de planos e dos indicadores da boa, ou má governação, em prol do melhoramento do contexto de vida dos cidadãos, e de sua associação com a conjuntura política que se pretende construir. O perfil da actual “figura de deputado” é, portanto, um factor limitante. A fiscalização pela AR da actividades do Governo falha por não ter peritos em varias áreas da governação.

O país é grande. O sistema de governação é complexo. Para uma fiscalização abrangente dos actos do poder público, os deputados deveriam deslocar-se aos postos administrativos, ou às povoações, para verificarem *in loco* aquilo que o governo diz ter realizado. A AR depara com insuficiência de recursos para uma fiscalização abrangente. As comissões da AR deslocam-se às Províncias, por 2 ou 3 dias, pedem documentos sobre a governação, lêem o que está escrito, mas não vão ao terreno, para comprovarem a eficácia governativa, na perspectiva das populações.

Recomendações:

À luz das constatações apresentadas e respectivas conclusões, afigura-se pertinente:

Criar mecanismos legais que permitam, além da homologação pelo PR, a legitimação do Presidente do CC pela sociedade civil e por três quartos dos deputados da AR;

Estabelecer mecanismos legais que possibilitem, além da homologação pelo PR, a participação de entidades da sociedade civil e de três quartos dos deputados da AR na legitimação dos titulares de cargos do poder judicial, nomeadamente os de Presidente do Tribunal supremo e do Procurador-Geral da República;

Desenhar políticas de desenvolvimento institucional em vista de reduzir-se a subalternização dos demais órgãos de soberania do Estado, sob o contexto do presidencialismo;

Fortalecer a capacidade institucional dos governos provinciais e distritais na implementação de políticas públicas, em especial as relativas ao sector da justiça;

Criar mecanismos legais para impedir que o fenómeno de cruzamento entre as redes partidárias e as redes profissionais no sector da administração da justiça desemboque no desrespeito do princípio de independência da magistratura e da imparcialidade dos processos e procedimentos judiciais;

Garantir que a integridade dos magistrados ministério público seja protegida pelas autoridades sempre que a sua segurança seja ameaçada no exercício das suas funções;

Educar os funcionários da Administração Pública, em geral, em matérias relativas à boa governação e à interacção dos poderes do Estado sob o contexto democrático;

Assegurar a formação e o aperfeiçoamento contínuo de magistrados, oficiais de justiça e demais funcionários de administração da justiça;

Garantir, através de meios materiais, humanos e financeiros, o funcionamento dos órgãos de inspecção judicial e do Ministério Público;

Fortalecer a capacidade institucional dos governos provinciais e distritais na implementação de políticas públicas, em especial as relativas ao sector da justiça;

Elaborar um código de conduta e capacitar os titulares de cargos públicos de responsabilidade em boa governação e gestão dos diferentes poderes do Estado, sob o contexto democrático;

Operacionalizar o sistema de inspecção administrativa dos governos provinciais e distritais;

Educar os cidadãos, as jovens gerações em particular, sobre os direitos civis e políticos, a prática da cidadania e o Estado de Direito;

Assegurar que os juízes decidam sobre todos os casos que lhes sejam submetidos com imparcialidade e em conformidade com a lei, sem quaisquer restrições ou influências, aliciamentos, pressões, ameaças ou intromissões legalmente injustificadas;

Fragilizar o entrelaçamento entre as redes partidárias e as redes profissionais, em prol de uma maior profissionalização dos funcionários do sector da Justiça, limitando-se a nomeação na base da confiança política a cargos de responsabilidade, devendo, os outros postos, ser preenchidos na base do concurso público;

Criar mecanismos legais para impedir que o fenómeno de cruzamento entre as redes partidárias e as redes de profissionais no sector da administração da justiça desemboque no desrespeito do princípio de independência da magistratura e da imparcialidade nos processos e procedimentos judiciais;

Formar os funcionários do sector da Justiça no sentido do respeito da ética e da deontologia profissional, para preservarem a dignidade da sua função social;

Educar os funcionários da Administração Pública, em geral, em matérias relativas à boa governação, Estado de Direito e interacção dos poderes do Estado;

Criar condições para a extensão dos serviços de Administração da Justiça para todo o País, por se tratar de um dos pressupostos para a integração nacional e a construção do sentimento de pertença à mesma comunidade nacional;

Construir e reabilitar infra-estruturas e o seu apetrechamento em meios materiais e financeiros para regular o funcionamento das instituições;

Consolidar a independência dos tribunais face aos demais órgãos do exercício do poder do Estado;

Garantir maior efectividade, eficiência, celeridade e justa administração da justiça;

Dotar os serviços de administração da Justiça de meios informáticos e treinar os funcionários deste sector no uso de Novas Tecnologias como instrumento de gestão dos processos judiciais;

Dotar a AR de recursos financeiros para a execução das suas actividades programáticas, junto dos círculos eleitorais e de fiscalização da governação.

Redefinir o perfil do mandatário do povo, com a referência a capacidades de análise de conjunturas políticas e de formulação de políticas públicas, de forma a permitir a renovação da classe de legisladores, para desempenharem com eficácia a sua função representativa e legislativa e de fiscalização dos actos do poder público;

Redefinir o código de conduta dos deputados e o modo como estes devem relacionar-se com os respectivos círculos eleitorais;

Adoptar e executar um programa de educação pública em matéria de princípios do Estado, do Estado de Direito e de cidadania, de modo a socializar-se a prática de debate público sobre o modo do funcionamento do Estado e o papel da opinião pública na regulação do poder público;

Promover, de forma permanente, campanhas de educação cívica, envolvendo as Escolas e os meios de comunicação de massas, as instituições do sistema político moçambicano e papel que é exercido pelos representantes do povo;

Dotar a AR de um serviço de assessoria permanente e especializada para as diferentes Comissões da AR;

Rever o sistema eleitoral por forma a permitir a formação de uma AR representativa dos diferentes segmentos sociais e que não esteja sob a influência dos aparelhos políticos que comandam as formações políticas; e

Formar os deputados em matérias de governação, fiscalização e advocacia dos interesses do eleitorado.

3.5 Objectivo 5: Assegurar entidades e funcionários públicos responsáveis, eficientes e eficazes

QUESTÃO 1: Que medidas se tomaram no seu país para que as instituições possam fornecer um serviço público eficiente e eficaz?

QUESTÃO 2: Até que ponto o sistema de admissão, formação, promoção, gestão e avaliação de funcionários públicos no país é transparente?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1:

- Facultar detalhes de disposições legais, de instituições e da atribuição de recursos para um serviço civil eficiente e eficaz;
- Produzir prova da reforma administrativa para melhorar a prestação de serviços públicos e das medidas tomadas para manter o progresso;
- Descrever os mecanismos de promoção da avaliação da execução dos serviços públicos, incluindo a oportunidade dada aos cidadãos para expressarem a sua opinião sobre a qualidade do serviço prestado;
- Justificar a avaliação com quaisquer relatórios oficiais sobre a eficiência e a eficácia dos serviços públicos prestados.

Questão 2:

- Descrever as disposições legais, os procedimentos e as instituições de recrutamento, promoção, gestão e avaliação de funcionários públicos;
- Produzir prova dos incentivos dados aos funcionários com bom desempenho;
- Produzir prova de casos de castigos disciplinares, incluindo demissões e processos contra funcionários públicos por deficiências de desempenho;
- Produzir prova das medidas tomadas para manter o progresso (vigilância, avaliação, formação).

3.5.1 Efectividade e eficiência da administração pública: conceitos e teorias

A administração pública é, no sentido material, o conjunto de decisões e de operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, sob a orientação do estímulo e a coordenação do poder político, assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem-estar dos cidadãos, obtendo e empregando racionalmente

recursos adequados (CAETANO:2001:5). Esta actividade exige, pelo carácter permanente das necessidades colectivas, uma assistência regular, que é prestada pelos serviços administrativos, agentes e estruturas estáveis.

Esta secção apresenta o estudo sobre a efectividade e a eficiência do sistema de administração e de prestação de serviços públicos (APSP). Tenta elucidar duas questões fundamentais:

Com que eficiência a administração e a prestação de serviços públicos contribuem para a redução da pobreza e, deste modo, para a boa governação?

Qual o grau de satisfação das expectativas dos cidadãos, relativamente ao modo do funcionamento, à gestão dos processos e ao desempenho da administração e dos serviços públicos?

Do ponto de vista metodológico, o estudo estrutura-se na base da articulação das seguintes orientações teóricas convergentes para explicação de factores que participam na regulação do sistema de APSP em Moçambique. Trata-se, nomeadamente:

(i) Da visão instrumental, que se alicerça na crença de que a APSP desempenha um papel funcional num determinado sistema político. No caso moçambicano, esta perspectiva leva a associar a APSP ao papel de “promover a superação da pobreza absoluta e assegurar a inserção social de todos os moçambicanos, através da garantia de um padrão digno de qualidade de vida” (CIRES:2001:25). De forma prática, a perspectiva instrumental justifica-se pela necessidade de avaliação da APSP, tanto pelos funcionários públicos, como pelos destinatários, como factor de mudança de contextos sociais de pobreza⁵⁴. Com efeito, de acordo com indicadores oficiais, em 1997, a pobreza absoluta afectava 69% da população moçambicana estimada na época em 18 milhões de habitantes. Devido ao impacto das políticas públicas orientadas para a redução da pobreza, esta percentagem reduziu, em 2003, para 54%. Nas zonas rurais em cada 100 habitantes, 55 são pobres, contra 71 que se registava em 1997 (Governo de Moçambique, 2005:6).

(ii) Da perspectiva sistémica e burocrática, que permite a abordagem da efectividade e da eficácia da APSP como processos decorrentes de uma organização entendida como um sistema relativo ao Estado e/ou à sociedade civil. O sistema de APSP é, à luz do sistemismo, o efeito de uma estrutura resultante da articulação de um conjunto de órgãos (agentes),

⁵⁴ O conceito de pobreza está, neste estudo, associado a um conjunto de aspectos que definem o perfil socioeconómico do agrupamento em referência, nomeadamente, a baixa renda e, por conseguinte, capacidade insuficiente para satisfazer as necessidades básicas da pessoa humana, tais como, a alimentação, água potável, habitação condigna, acesso a serviços de transporte público, de educação, de saúde, e outros. A condição de pobreza pode ser afectada pela elevação do custo de vida ou pela ocorrência de calamidades naturais que fazem com que os pobres se tornem cada vez mais pobres. Na verdade, as situações de risco e de desastres naturais, em países em desenvolvimento reduzem a capacidade dos pobres satisfazerem as suas necessidades básicas. A inexistência de um sistema de protecção para os grupos vulneráveis suscita o agravamento do nível de pobreza.

Em Países onde a segmentação social decorre da divisão da sociedade em latifundiários/sem terras, a pobreza é indissociável da dificuldade de acesso à terra fértil. Cria-se, assim, o impedimento dos pobres participarem na exploração e no fomento da agricultura comercial, que lhes possibilitaria alguma poupança económica. Neste contexto, os pobres vêem-se sob o ciclo interminável da pobreza.

- Péssima qualidade da habitação, que abriga, não raras vezes, enormes agregados familiares. Esta realidade, comumente observável nas zonas urbanas e peri-urbanas, é uma consequência de vários factores. Pode-se mencionar, por exemplo, o sub-emprego, a baixa renda e a não criação, pelas autoridades políticas, de alternativas para a construção da habitação de baixo custo.
- Zonas residenciais com deficiências nas infra-estruturas públicas, tais como, o sistema de drenagem e de saneamento do meio ambiente, as estradas, os meios de comunicação, o que origina doenças endémicas.
- A natureza competitiva e burocrática dos espaços políticos associada, por vezes, à natureza não democrática dos mesmos, explica a marginalização dos grupos pobres. Este fenómeno manifesta-se pelo não direito do direito à associação para apresentação de demandas e defesa dos seus interesses junto do sistema político. A falta de comunicação entre os governantes e os pobres não possibilita a definição de políticas para a mudança do contexto social de pobreza. (Vide BASS, Stephen- REID, Hannah-SATTERTHWAITE, David: 2006 :11-12)

estatutariamente hierarquizados e diferenciados relativamente às responsabilidades, funções e recursos de acção. As organizações são sistemas abertos, expostos a novas demandas da sociedade, a ameaças e a desafios. A sustentabilidade da sua capacidade de acção, face a novas exigências do seu meio, requer, por um lado, a optimização da relação comunicativa e de partilha de recursos, entre as diferentes partes da organização, como infra-estrutura da acção administrativa e de prestação de serviços públicos e, por outro lado, a racionalização da capacidade de acção e de retroacção às demandas internas e externas, bem como às ameaças que surjam no seu meio. (Morgan:1996:48-51;Chiavenato: 2001:41-50).

(iii) A perspectiva sócio-política possibilita a explicação da efectividade e da eficiência do sistema de APSP como uma realidade organizacional, mas circunscrita a um determinado contexto social e político. Retoma os subsídios do pensamento instrumental, sistemista e burocrático, para a explicação do funcionamento das organizações. Sustenta que a sua eficácia, ou desfuncionamento, não se deve, apenas, à articulação mecânica entre a estrutura organizacional e a codificação burocrática das relações entre as categorias profissionais, ou a simples correlação entre os meios/fins. Para além destes factores, segundo a abordagem sócio-política e cultural, a regulação das organizações no sentido da eficácia é uma construção dinâmica e sócio-política (Friedberg, 1993:157-159). O argumento desta abordagem reside na constatação de que qualquer sistema de APSP quer seja chinês, inglês, americano ou moçambicano configura-se através de organizações, e como tal a sua existência torna-se indissociável da gestão do fluxo de acções e contra-acções, ligadas aos interesses dos seus membros. O conceito de “interesses” reporta-se a um conjunto complexo de predisposições que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas em três domínios interligados:

O grau de satisfação no quadro das relações de permutas materiais e simbólicas na organização representa uma fonte da percepção que o funcionário público tem do seu trabalho como algo valioso. Tal percepção age como factor de estabilidade no contexto da acção em que o funcionário público estabelece uma relação positiva no seu posto de trabalho, por, de forma objectiva, o perceber como a matriz de valores gratificantes do ponto de vista das suas aspirações e visões e do seu futuro;

Esta perspectiva explica que o funcionário público melhora o seu desempenho, para legitimar a sua progressão na carreira;

Tal progressão na carreira profissional que se traduz no seu benefício em bens materiais e simbólicos assumidos como referência do seu estatuto social, torna-se a determinante para o “olhar” do mundo exterior sobre o funcionário público perante a organização e do modo da sua relação com a sociedade.

Na perspectiva sócio-política, o grau de eficiência de um sistema (organização) de APSP é uma construção social assente, não apenas na estrutura organizacional e em suas regras burocráticas, mas também num sistema de permutas materiais e simbólicas, com acção legitimante sobre o modo de se relacionar com o trabalho e com o público. A desestabilização deste contexto de acção origina a descrença, pela parte do funcionário público, na estrutura formal e burocrática e cria estruturas e “esquemas” de funcionamento paralelos, em que os funcionários públicos, em detrimento da agenda do interesse público, se servem, em defesa de interesses pessoais, de recursos e da estrutura organizacional. Pode-se chegar a este nível no momento da informalização da APSP com todos os seus aspectos negativos para a sociedade.

Dimensões e metodologia da avaliação pública do sistema de APSP

À luz dos conceitos e das teorias *supra* mencionadas, explica-se que a avaliação da eficiência da administração, da prestação de serviços públicos e do modo como este contribuiu para a boa governação para elucidação das seguintes dimensões:

(i) A existência de órgãos centrais com capacidade para formular e coordenar as políticas públicas. Representa o agente nevrálgico do sistema cabendo-lhes, por isso, a

responsabilidade de definir a visão, os princípios e os objectivos susceptíveis de serem transformados em prioridades estratégicas a serem operacionalizadas de maneira coerente e transparente pelas redes de políticas públicas;

(ii) A disponibilidade de uma infra-estrutura para a execução das políticas e das prioridades definidas. Esta consiste em recursos financeiros, humanos e não-humanos. Os recursos humanos formam as redes de execução das políticas estabelecidas e configuram, pelos serviços prestados na qualidade de funcionários públicos⁵⁵, a efectividade da acção do poder público, paradoxalmente numa base centralizada/descentralizada e (ou) desconcentrada, nos níveis central, intermediário e periférico do sistema da APSP. A sua relação duradoura com os objectos e os serviços públicos justifica que a sua formação obedeça a critérios de profissionalização para a sua admissão e promoção para as diversas categorias e salários, que obedecem, para a sua motivação e preservação do espírito do corpo, a princípios de eficiência e transparência e a critérios objectivos, como o mérito, a equidade e a aptidão profissional. As redes de execução de políticas públicas, do ponto de vista sistémico, estão articuladas no campo sectorial através de relações de subordinação e de interdependência vertical e horizontal, em domínios multi-sectoriais e partilham responsabilidades em matéria de implementação das políticas e da gestão dos serviços públicos.

Na actualidade, a relação entre o Estado e a sociedade, sobretudo na esfera da governação, deve sujeitar-se aos princípios éticos da governação participativa, da promoção da cidadania e do desenvolvimento. O método deste estudo apoia-se, por um lado, na comparação entre os conceitos e os padrões internacionais da administração pública e os incorporados na ordem político-jurídica moçambicana, em função da agenda do Estado em matéria de desenvolvimento e de boa governação e, por outro lado, considerando a natureza relacional da APSP, as demandas, as expectativas e as experiências dos cidadãos, o estudo mobiliza referências empíricas sobre a efectividade e eficácia da APSP. O processo consiste, à semelhança do estudo sobre a separação dos poderes do Estado, em responsabilizar os cidadãos na sua qualidade de principais destinatários e beneficiários, pelo papel de sujeitos que avaliam a Administração Pública. Para este fim, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas sobre a governação política e democrática em todas as províncias, entre 5 e 22 de Novembro, que tiveram como grupo alvo segmentos sociais diferentes.

3.5.1.1. Agenda global de desenvolvimento e nova ética para a Administração Pública

Agenda global de desenvolvimento

O rescaldo do Século XX foi marcado por debates fundamentais, por parte dos Estados-membros da ONU na sua qualidade de actores do sistema político internacional. A persistente crise social e económica nos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), factor do empobrecimento de cerca de 2/3 dos habitantes do globo mereceu uma reflexão colectiva⁵⁶

⁵⁵ Por "funcionário público" se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte. Cf. Artigo 2 da Convenção das Nações contra o Crime Organizado Internacional, (CNUCCOI), de 29 de Setembro de 2003

⁵⁶ Circunscreveram-se nestes processos as conferências e cimeiras mundiais, nomeadamente, a Cimeira Mundial da *Criança*, Nova Iorque, 1990; a Conferência Mundial sobre a *Educação para Todos*, Jomtien, 1990; a Cimeira sobre o *Desenvolvimento Sustentável*, Rio de Janeiro, 1992; a Conferência Internacional Sobre a *População e Desenvolvimento*, Cairo, 1994; a Cimeira Mundial sobre *Desenvolvimento Social*, Copenhaga, 1995; a Quarta Conferência Mundial sobre a *Mulher*, Beijing, 1995; a Cimeira Mundial sobre a *Alimentação*, Roma, 1996; a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os *Assentamentos Humanos*, Istambul, 1996; a Cimeira Mundial das Nações sobre o *HIV/SIDA*, Nova Iorque, 2000; a Cimeira Mundial sobre o *Desenvolvimento Sustentável*, Joanesburgo, 2002; a Cimeira sobre a *Revisão do Milénio*, Nova Iorque, 2005.

que culminou com o consenso de que os problemas multifacetados destes Estados são da humanidade. Nesta base, a promoção do desenvolvimento global passou a figurar como um valor da agenda do sistema internacional, devendo a sua concretização ser orientada para o alcance de objectivos em duas vertentes principais:

(i) No da alívio da pobreza, de modo a reduzir-se o número de pessoas em situação de fome crónica, as taxas de mortalidade infantil e da criança bastante elevadas, e a aumentar as percentagens da população com acesso à água, educação e saúde;

(ii) Na promoção do desenvolvimento, definido como um processo, traduzido pela elevação sustentável dos padrões de vida, que incide sobre o consumo material, a educação, a saúde e a protecção ambiental, independentemente do género, da raça, da etnia, da religião ou do país (Relatório moçambicano sobre Desenvolvimento Humano:2005: 1).

Na perspectiva da Declaração da ONU sobre o direito que todos os povos têm ao desenvolvimento (1986)⁵⁷, a unanimidade dos posicionamentos dos representantes de 191 Estados membros sobre a necessidade de se melhorar o quadro de desenvolvimento global, explica a adopção na Cimeira do Milénio, em Setembro de 2000, em Nova Iorque, da Declaração do Milénio. O consenso, por parte dos chefes de Governo e de Estado, sobre os principais desafios da humanidade viabilizou a formulação dos Objectivos do Milénio (ODM). Os ODM enfatizam a exigência de todos os Estados, colectiva e individualmente, a se empenharem em programas de promoção do desenvolvimento, com enfoque nos seguintes aspectos:

(i) A erradicação da pobreza e da fome;

(ii) O alcance da educação primária universal;

(iii) A promoção da igualdade do género e do empoderamento da mulher;

(iv) A redução da mortalidade infantil;

(v) O combate ao HIV-SIDA, à malária e a outras doenças endémicas;

(vii) A adopção de políticas que assegurem a sustentabilidade ambiental;

(viii) A criação de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Esta visão foi, do mesmo modo, assumida pelos Estados-membros da União Africana (UA) aquando do lançamento da NEPAD, em 2001. A NEPAD consubstancia a convicção e a visão comum dos líderes africanos sobre a sua obrigação moral de erradicarem a pobreza, porque em África “340 milhões de pessoas, a metade da sua população, vive com menos de US\$1,00 por dia, a taxa da mortalidade das crianças com menos de 5 anos é de 140 por 1.000 e a esperança de vida, à nascença, é de 54 anos, apenas 58% da população tem acesso à água potável, o analfabetismo afecta 41% da população com mais de 15 anos, existem 18 telefones para 1.000 habitantes, em África, quando, em países desenvolvidos há cerca de 567 para 1.000 habitantes” (NEPAD: 2001).

Promovendo as suas economias na senda do crescimento e do desenvolvimento sustentável, os países africanos poderão, individual e colectivamente, fragilizar os factores da sua situação de dependência da ajuda externa, bem como o seu posicionamento marginal na política e na economia internacionais. Com o recurso ao seu imenso potencial em recursos naturais, os Estados africanos devem ser o sujeito da construção do seu destino. Para este desiderato, entre outros factores, afigura-se crucial a criação de capacidade no Estado e em África fundada

⁵⁷ Da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), contam, entre outros aspectos, as seguintes referências: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante e beneficiário do direito ao desenvolvimento; todos os seres humanos têm a responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e colectivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como os seus deveres para com a comunidade, /.../ e deveriam, por isso, proteger uma ordem política, social e económica apropriada ao desenvolvimento” (Art. 2).

na prossecução de ideais democráticos e de defesa dos direitos humanos, na definição de padrões de transparência, de governação inclusiva e de avaliação do desempenho do poder público na perspectiva do reforço dos sistemas políticos democráticos. A agenda de desenvolvimento deve ter como epicentro o desenvolvimento nacional, no contexto das dinâmicas das economias sub-regionais.

Os ODM e a NEPAD, além de traduzirem as prioridades que definem as agendas nacionais dos Estados e a agenda global, explicam, na actualidade, a afirmação de uma nova ética política como recurso estratégico para a sua viabilidade. O desenvolvimento humano sustentável é, por consenso, apontado como um ideal realizável contanto que esteja associado à promoção da boa governação alicerçada, entre outros aspectos, na governação participativa, na transparência e na avaliação pública do desempenho dos Governos.

3.5.1.2 Código e padrão internacional da Administração Pública

Esta correlação, entre o processo de desenvolvimento humano sustentável e a boa governação, define o contexto para a definição de códigos e de padrões internacionais para a administração pública. Os instrumentos multilaterais através dos quais se definem esses padrões internacionais partem do pressuposto de que, como o nota Kofi Annan, “a corrupção afecta os pobres desproporcionalmente, desviando verbas para o desenvolvimento, comprometendo a habilidade governamental de prestar serviços essenciais, alimentando a desigualdade e a injustiça, e desencorajando os investimentos e o apoio externos”⁵⁸.

Assim, a Convenção das Nações contra o Crime Organizado Internacional, (CNUCCOI), de 29 de Setembro de 2003, afigura-se ser o instrumento onde se identificam referências para a definição de padrões e de valores do código de sistemas de administração e de prestação de serviços públicos, nas ordens político-jurídicas de vários Estados. Composto por 71 artigos fixa-se na compreensão de alguns aspectos da CNUCCOI, mormente os relativos ao código e ao padrão da administração pública:

Disposições Gerais e Finalidade da Convenção (Capítulo I, Art. 1)

A CNUCCOI traz para os Estados membro o dever moral de estruturarem os sistemas de administração respeitando os princípios seguintes:

- (i) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- (ii) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de activos.
- (iii) Promover a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos públicos.

Âmbito de aplicação (Art. 3)

(i) A presente Convenção aplica-se em conformidade com suas disposições, à prevenção, à investigação e à instrução judicial da corrupção e do embargo preventivo, da apreensão, do confisco e da restituição do produto de delitos, identificados de acordo com a presente Convenção.

Medidas Preventivas: Políticas e práticas de prevenção da corrupção (Cap. II, Art. 5)

(i) Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, formulará, aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e reflectam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação da prestação de contas.

⁵⁸ Secretário-Geral das Nações Unidas (1996-2006), Discurso sobre a adopção da Convenção das Unidas Contra a Corrupção, 31 de Outubro de 2003.

(ii) Cada Estado Parte procurará estabelecer práticas eficazes destinadas a prevenir a corrupção.

(iii) Cada Estado Membro procurará avaliar, periodicamente, os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes, a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.

(iv) Os Estados Membros, segundo procede, e em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes para a promoção e a formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projectos internacionais destinados a prevenir a corrupção.

Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção (Art. 6)

(i) Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:

a) A aplicação das políticas aludidas no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e a coordenação da prática dessas políticas.

b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

(ii) Cada Estado Membro outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados na parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, em conformidade com os princípios de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado necessários, assim como a capacitação, que tal pessoal requerer para o desempenho de suas funções.

Sector Público (Art. 7)

(i) Cada Estado Membro, quando for apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria dos funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer esses sistemas. Estes estarão baseados em princípios de eficiência e de transparência e em critérios objectivos como o mérito, a competência, a equidade e a aptidão. Incluirão procedimentos adequados de selecção e de formação dos titulares dos cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como procederão à rotação dessas pessoas para outros cargos. Fomentarão uma remuneração adequada e escalas de salários equitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento económico do Estado Membros. Promoverão programas de formação e de capacitação que lhes permitam cumprir os requisitos de um desempenho correcto, honroso, conforme as suas funções e lhes proporcionem capacitação especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerentes ao desempenho das suas funções. Tais programas poderão fazer referência a códigos ou a normas de conduta para as esferas pertinentes.

(ii) Cada Estado Membro considerará também a possibilidade de adoptar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objectivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais da candidatura a cargos públicos por eleição e, quando proceder, relativos ao financiamento de partidos políticos.

(iii) Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios da sua legislação interna, procurará adoptar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e a fortalecer esses sistemas.

Código de conduta para funcionários públicos (Art. 8)

(i) Com o objectivo de combater a corrupção, cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre os seus funcionários públicos.

(ii) Em particular, cada Estado Membro procurará aplicar, em ordenamentos institucionais e jurídicos próprios, códigos ou normas para o correcto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

(iii) Com vista a aplicar as disposições do presente Artigo, cada Estado Membro, quando proceder, e em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, inter-regionais e multilaterais, tais como o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no Anexo da Resolução 51/59 da Assembleia Geral de 12 de Dezembro de 1996.

(iv) Cada Estado Membro também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e criar sistema que facilitem aos funcionários públicos que tenham declarações para as autoridades competentes quando tenham conhecimento deles, no exercício das suas funções.

(v) Cada Estado Membro procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais da sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que, tenham declarações para as autoridades competentes relacionadas, entre outras coisas, com as suas actividades externas e com empregos, inversões, activos e presentes ou benefícios importantes, que possam dar lugar a conflitos de interesses relativos às suas atribuições como funcionários públicos.

(vi) Cada Estado Membro considerará a possibilidade de adoptar, em conformidade com os princípios fundamentais da sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo o funcionário público que transgrida os códigos ou as normas, estabelecidas em conformidade com o presente Artigo.

Contratação pública e gestão da finanças públicas (Art. 9)

(i) Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, adoptará medidas para criar sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objectivos de tomada de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas:

A difusão pública da informação relativa aos procedimentos de contratação pública e contratos, incluindo a informação sobre as licitações e a informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar as ofertas;

A formulação prévia das condições de participação, incluindo os critérios de selecção e de adjudicação e as regras de licitação, assim como a sua publicação;

A aplicação de critérios objectivos e predeterminados para tomada de decisões sobre a contratação pública, a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correcta das regras ou dos procedimentos;

Um mecanismo eficaz de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais, no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos conforme o presente parágrafo;

Quando proceda, a tomada de medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal encarregado da contratação pública, dos procedimentos da pré-selecção e dos requisitos de capacitação.

(ii) Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, adoptará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação da prestação de contas na gestão das finanças públicas. Essas medidas abarcarão, entre outras:

Os procedimentos para a aprovação do plano nacional económico e social;

A apresentação oportuna da informação sobre os gastos e os ingressos;

Um sistema de normas de contabilidade e de auditoria, assim como a supervisão correspondente;

Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e de controlo interno; e

Quando proceda, a adopção de medidas correctivas em caso de incumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo.

(iii) Cada Estado Membro, em conformidade com os princípios fundamentais da sua legislação interna, adoptará as medidas necessárias nos âmbitos civil e administrativo para preservar a integridade dos livros e dos registos financeiros ou de outros documentos relacionados com os gastos e os ingressos públicos para prevenir a falsificação desses documentos.

Informação pública (Art. 10)

Tendo em conta a necessidade de se combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios da sua legislação interna, adoptará as medidas necessárias para aumentar a transparência na sua administração pública, incluindo as relativas à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

A instauração de procedimentos ou de regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando precisar, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de tomada de decisões da sua administração pública, com o devido respeito pela intimidade e documentos pessoais sobre as decisões e os actos jurídicos que digam respeito ao público;

A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da tomada de decisões; e

A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na Administração Pública.

Participação da sociedade (Art. 13)

(i) Cada Estado Membro adoptará medidas adequadas, dentro do limite das suas possibilidades e em conformidade com os princípios fundamentais da sua legislação interna, para fomentar a participação activa de pessoas e de grupos que não pertençam ao sector público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito da existência, das causas e da gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se por aplicar as seguintes medidas:

Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania para os processos de tomada de decisões;

Garantir acesso eficaz do público à informação;

Realizar a actividade de informação pública, para fomentar a intransigência contra a corrupção, assim como programas de educação pública, incluindo programas escolares e universitários;

Respeitar, promover e proteger a liberdade de procurar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei necessária para: (i) garantir o respeito dos direitos individuais e de terceiros; (ii) salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, a saúde e a moral públicas.

(ii). Cada Estado Membro adoptará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, incluindo a anónima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Suborno de funcionários públicos nacionais (Art. 15)

Cada Estado Membro adoptará as medidas legislativas e de outra índole que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

A promessa, a oferta ou a concessão a um funcionário público, de forma directa ou indirecta, de um benefício indevido, que redunde em seu proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de tal funcionário actuar ou se abster de actuar no cumprimento das suas funções oficiais;

A solicitação ou aceitação, por um funcionário público, de forma directa ou indirecta, de um benefício indevido, que redunde em seu proveito ou no de outra entidade, com o fim do tal funcionário actuar ou se abster de actuar no cumprimento das suas funções oficiais.

3.5.1.3 Administração pública e a agenda nacional de desenvolvimento

Missão e princípios gerais da administração pública

A Administração e Prestação de Serviços Públicos desempenham um papel funcional num determinado sistema político. Esta visão instrumental decorre da Constituição, quando determina que “A política económica do Estado é dirigida para a criação das bases fundamentais do desenvolvimento, a melhoria das condições de vida do povo (...) através da participação dos cidadãos, bem como a utilização eficiente dos recursos humanos e materiais.” (Art. 96)

Este preceito constitucional comporta consequências fundamentais na definição do papel sistémico da APSP. Ela tem por missão garantir a execução do conjunto de decisões e de operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações traçadas pelo poder político, directamente ou mediante a coordenação e a orientação das actividades privadas, assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem estar dos cidadãos, obtendo e empregando racionalmente os recursos adequados para esse efeito. Portanto, no exercício da sua missão “A Administração Pública serve o interesse público e (...) respeita os direitos e as liberdades fundamentais dos cidadãos”; os seus órgãos actuam “com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça (Art. 249).

O ambiente em que se desenrola o conjunto de actividades relativas à missão da APSP é dinâmico, o que suscita necessidades que justificam, do mesmo modo, mudanças do ponto de vista de princípios e do modo do funcionamento da APSP. A partir de 1975, no contexto da estruturação do Estado moçambicano, optou-se por um modelo centralizado e centralizador, com o epicentro no partido único. Com o início, em 1986, das reformas económicas inspiradas no neo-liberalismo, o País passou de um modelo de economia centralizada e gerida pelo Estado, para uma economia de mercado com base na iniciativa privada na sequência da aprovação, em 1990, da nova Constituição e da consolidação do modelo político e económico neo-liberal, de que as primeiras eleições multi-partidárias de 1994 são um testemunho inequívoco que uma avaliação do sector público se torna necessária. Esta avaliação reconhece que “ foram feitas profundas mudanças para se ajustar o sector público à evolução e às alterações do modelo socioeconómico do país. Apesar destes esforços, o sector público ainda

tem operado, de um modo geral, com níveis baixos de eficiência e eficácia, assim como com serviços prestados ao cidadão de qualidade reduzida” (CIRESP:2001:21-22).

A dinâmica do ambiente suscita, como se pode depreender da citada avaliação, novos desafios, exigindo ao poder político respostas para a optimização da APSP. Outro factor da avaliação do perfil da APSP decorre do desenho do plano de Governação, em Moçambique, em função dos Objectivos do Milénio (ODM). Com efeito, em 2001, o Governo de Moçambique aprovou o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA I) para o período de 2001-2005, findo o qual seguiu-se a avaliação e a elaboração do PARPA II, para o período de 2006-2009. Alicerçado no desenho e na articulação de políticas [estratégicas] focalizadas em três pilares, o pilar da governação, o pilar do capital humano e o pilar do desenvolvimento económico⁵⁹, o objectivo específico do PARPA I e II é a redução dos níveis de pobreza absoluta e a promoção de um crescimento económico rápido, sustentável e abrangente (PARPA II:2005:25-26). Assim, as áreas prioritárias do PARPA são as da educação, da saúde e do desenvolvimento rural, da infra-estrutura básica, da boa governação, da gestão macroeconómica e financeira.

A dinâmica do sistema político e a perspectiva de desenvolvimento socioeconómico explicam a adopção da reforma do sector público. Pretende-se com a reforma que “o sector público venha a ser mais aberto e dinâmico na prestação de serviços ao público, no apoio ao sector privado, na definição de políticas, normas e regulamentos, na actividade de inspecção e no melhoramento constante da qualidade dos serviços prestados, na promoção do desenvolvimento económico e social do País, estando também, atento às relações económicas nacionais, regionais e internacionais no quadro da globalização” (Idem:10).

Os períodos para a sua execução sendo compreendidos, primeiro, entre 2001 e 2004, e, depois, entre 2004 e 2011, a reforma permitirá que o sector público esteja “essencialmente virado para o cidadão”. É sob esta perspectiva que se implementam os diferentes processos da reforma do sector público, nomeadamente:

(i) A racionalização de procedimentos e descentralização das estruturas e dos processos administrativos, que visam simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos de forma a torná-los mais eficientes e acessíveis ao cidadão;

⁵⁹ Eis, de forma resumida, os objectivos dos três pilares do PARPA:

- (i) Pilar da Governação: visa a melhoria do sistema de governação por forma a preservar-se a paz, a consolidar-se a democracia e a garantir-se a segurança aos cidadãos; o desenvolvimento da capacidade do aparelho do Estado na gestão causa pública, na base do reforço do seu pessoal técnico para a elevação do seu desempenho, para fazer face aos desafios do desenvolvimento nacional, da globalização e da concorrência internacional; a criação de condições, pelo Estado, para o desenvolvimento da actividade privada para o desenvolvimento do capital humano e das infra-estruturas prioritárias; a descentralização das finanças públicas até ao nível do distrito, para o cumprimento do programa do Governo de alargar a base de criação da riqueza;
- (ii) Pilar do Capital Humano: Tem por objecto o desenvolvimento do capital humano como pressuposto para se atingir os objectivos do Governo. Para o efeito, deve-se assegurar a educação primária para todos; deve-se orientar o ensino técnico-profissional de modo a habilitar os formandos com capacidades profissionais importantes para o mercado de trabalho local; deve-se expandir o ensino superior, criando-se um sistema de bolsas que possibilite o aumento dos ingressos. O subsistema do ensino superior deve satisfazer as necessidades de solução de problemas do sector produtivo. A melhoria dos sistemas sanitário e de acesso à água potável e o tratamento e prevenção de doenças como o HIV-SIDA, a malária e a tuberculose.
- (iii) Pilar do desenvolvimento económico: Visa melhorar as condições de vida e reduzir a pobreza. Estimula-se, para o efeito, a inter-acção dos três pilares, isto é, o de investimento em capital humano, em infra-estruturas básicas e a estabilidade macroeconómica. O sector privado tem o papel fundamental de impulsionar o crescimento num ambiente de economia de mercado. Para isso, os sistemas legal e de justiça deverão responder às necessidades de regulação da actividade privada e de resolução eficiente e célere dos conflitos contratuais, do âmbito económico. O sistema tributário deve ser transformado para incentivar o crescimento económico no sector formal, expandir a base tributária e contribuir para a resolução das isenções e da evasão fiscal, aumentando o financiamento em termos reais do Estado continua e gradualmente através de recursos internos. [Cf. PARPA II-(2006/2009)-2005:25]

- (ii) O aperfeiçoamento da formulação de políticas públicas de modo a ser coerente com as grandes diretrizes do desenvolvimento económico e social do país;
- (iii) O desenvolvimento e consolidação do sistema de gestão de recursos humanos do sector público para elevação do grau de profissionalismo, competência, ética e deontologia dos funcionários públicos e dos trabalhadores de empresas do Estado, como condição para a melhoria da qualidade de prestação de serviços públicos;
- (iv) O desenvolvimento de processos e de instrumentos de gestão financeira, como forma de garantir a transparência no uso dos recursos públicos e melhorar o sistema de prestação de serviços;
- (v) A boa governação e o combate à corrupção como uma constante da metodologia de organização e de funcionamento do sector público.

A estratégia da reforma do sector público foi elaborada de modo a que a soma destes processos resultasse na reestruturação do sistema da APSP, para que este passe a caracterizar-se por ser:

Ágil, descentralizado, desburocratizado, simplificado, modernizado, competitivo, preocupado com os resultados e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão;

Democratizado e com um alto grau de institucionalização de formas participativas que permitam, não só identificar com maior segurança os anseios e as necessidades dos cidadãos, como também, que crie um espaço para a participação da sociedade na busca de soluções para os problemas de desenvolvimento;

Transparente, tanto no que diz respeito à utilização dos bens e dos recursos públicos, como no que se refere aos procedimentos e à apresentação dos resultados;

Dotado de pessoal qualificado, profissionalizado e sempre pronto para a mudança necessária e consciente dos seus deveres e responsabilidades perante a sociedade;

Intransigente no combate às práticas corruptas ou fraudulentas e que mantenha um corpo de funcionários e trabalhadores dotados de uma forte moral e ética de servir os cidadãos e não de se servir a si própria (CIRES:2001:10-11).

Foi da interação da dinâmica do sistema político moçambicano, face a novos desafios decorrentes do seu ambiente doméstico e internacional, que resultou a institucionalização de princípios para regulação do funcionamento do sector público. Na perspectiva de se otimizar o papel funcional da administração e da prestação de serviços públicos, o decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, estabelece as normas de funcionamento dos serviços da Administração Pública (vide Anexo I).

A comparação entre os princípios que constam da Convenção das Nações Unidas, de 29 de Setembro de 2003⁶⁰, e os princípios que regulam o sistema da administração pública em Moçambique, permite identificar aspectos comuns, dos quais se apontam os seguintes:

- (i) O poder público deve esforçar-se para garantir que os seus serviços estejam sujeitos a mecanismos que promovam a eficiência e a transparência;
- (ii) O recrutamento de funcionários públicos deve ter como base o mérito e a qualidade dos candidatos. Uma vez admitidos esses funcionários devem submeter-se a um código de conduta, à divulgação do seu património e a medidas disciplinares apropriadas;
- (iii) A transparência e a prestação de contas em relação às finanças públicas também devem ser promovidas;
- (iv) Exigências específicas devem ser estabelecidas para a prevenção da corrupção em áreas importantes do sector público, tais como o Judiciário e o Ministério Público;

⁶⁰ African Union, *African Union Convention on Preventing An Combating Corruption*, Adoptada pela 2ª Sessão Ordinária da Assembleia da União, Maputo, 11 de Julho, 2003

(v) O público, na qualidade de destinatário e de beneficiário dos serviços públicos deve esperar um padrão de conduta elevado por parte dos funcionários do Estado.

3.5.1.4 Organização e efectividade do sistema da Administração Pública: a desconcentração dos serviços públicos

Três recursos afiguram-se fundamentais para a organização e a eficácia da Administração Pública:

(i) O sistema de normas jurídicas que regula a organização e o processo próprio de agir da Administração Pública e disciplina as relações pelas quais ela prossegue os interesses colectivos, podendo usar de iniciativas e do privilégio da execução prévia;

(ii) A organização entendida como a disposição de elementos necessários para prosseguir determinados objectivos segundo uma ordem estável, que assegura a adequada integração e coordenação das actividades humanas realizadas com base na divisão do trabalho; e

(iii) A determinação dos fins a atingir. Desta decorre a análise das diversas funções ou tarefas a realizar para os atingir, dispendo-os segundo uma ordem estável na qual se achem entre si relacionadas de modo a que fique assegurada a sua conjugação harmónica na prossecução do objectivo comum. E há que prever os meios jurídicos e materiais necessários para as funções serem eficientemente desempenhadas.

Na Administração Pública a organização tem por unidade o serviço administrativo. Cada serviço forma uma estrutura, onde as funções distribuídas por diversos indivíduos são ordenadas para, mediante a utilização dos meios jurídicos e dos materiais adequados, serem prosseguidos com continuidade certos objectivos (CAETANO:2001:175-176).

No contexto moçambicano, a desconcentração dos serviços públicos (Lei nº8/2003 e Decreto nº 11/2005) representa um dos fundamentos para a organização e a eficácia do sistema da Administração Pública. Esta alicerça-se na articulação de um conjunto de instituições e de agências, directa ou indirectamente financiadas pelo Estado, que têm como objectivo final a provisão de bens e a prestação de serviços públicos. A desconcentração de serviços apresenta-se, assim, como um recurso para se assegurar a sua eficácia e eficiência. Além dos órgãos centrais, representados pelo Governo e pelos Ministérios, com a incumbência de definir políticas e estratégias sectoriais, distinguem-se as seguintes instituições, que constituem os órgãos locais do Estado: os Governos Provinciais, os Governos Distritais, os Postos Administrativos e de Localidades, todos trabalhando para o bem da colectividade⁶¹. A organização e o funcionamento dos órgãos locais do Estado⁶² obedecem, portanto, aos princípios de desconcentração e de desburocratização administrativas e a aproximação dos serviços públicos às populações de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais.

A efectividade e eficácia do sistema de Administração e de Prestação de Serviços Públicos pressupõem a articulação de um conjunto de recursos, nomeadamente:

A definição de políticas mediante as quais o Estado e outras entidades públicas pretendem assegurar a satisfação, de forma regular, das necessidades colectivas;

A estratégia organizacional, donde decorre a criação de diferentes órgãos, com estatutos, recursos de acção, que funcionando na forma de rede, partilham responsabilidades na execução das políticas públicas;

A fixação de princípios de regulação da conduta profissional dos funcionários, na sua relação com a Organização (Estado) e com o público destinatário do serviço público; e

Os meios de prevenção de situações de crises institucionais e de desfuncionamento do sistema de Administração e de Prestação de Serviços Públicos.

⁶¹ Ibidem, p. 24.

⁶² Vide detalhes sobre a estruturação, a articulação vertical e as competências destes órgãos no Anexo II.

A respeito dos pressupostos para a efectividade e a eficácia é de assinalar a existência de aspectos de convergência entre o código e o padrão internacionais e nacional no domínio das políticas, dos objectivos e das normas de regulação da conduta profissional dos funcionários públicos. No entanto, o sistema moçambicano apresenta imprecisões conceptuais e estratégicas no que respeita à prevenção de situações de desfuncionamento e de corrupção na Administração e Prestação de Serviços Públicos. A Avaliação feita por entidades do Estado e a sociedade civil nas páginas seguintes, é elucidativa destes aspectos.

3.5.2 Medidas que têm sido implementadas para tornar os serviços prestados pelo Estado mais próximos do cidadão e mais eficazes

Em conformidade com a avaliação feita por entidades do Estado, o Governo formulou a estratégia para tornar os serviços públicos mais próximos aos cidadãos e dotar-lhes de meios de modo que sejam mais eficientes. Tal estratégia é identificável nos objectivos da reforma do sector público, que é, pelos instrumentos de natureza político-jurídica disponíveis, um processo com uma dimensão nacional. Fazem, a este propósito, menção ao facto que os instrumentos legais criados visam a melhoria dos serviços públicos na base do cruzamento de três aspectos principais, nomeadamente, o da criação de infra-estruturas, da criação de competências locais para a gestão dos serviços públicos e o melhoramento contínuo da sua eficiência. Estas dimensões da reforma do sector público exigem que o processo tenha como alicerce a descentralização e a desconcentração dos serviços públicos.

Os indicadores da vontade do Governo para tornar efectiva a desconcentração de competências e de responsabilidades, na opinião dos entrevistados, são os seguintes:

(i) O decreto 49/94, de 19 de Outubro, por força do qual se torna prática legal o recrutamento e a admissão de funcionários a nível da Província;

(ii) O decreto 30/2001, de 15 de Outubro, introduz reformas na Administração Pública. Estabelece as normas de funcionamento e os serviços da Administração. Redefine a missão da Administração Pública, especifica áreas de prestação de serviços a serem privilegiadas para o bem do público. Trata-se, nomeadamente, dos serviços de abastecimento de água, da saúde, da educação e da segurança pública;

(iii) A Lei 8/2003, de 19 de Maio e o Decreto 11/2005, de 10 de Junho, estabelece a estratégia de desconcentração dos serviços públicos é repisada como um imperativo do desenvolvimento nacional; estabelece as condições para uma efectiva desconcentração e empoderamento local, através de uma estrutura local (Provincial e Distrital); melhora a capacidade de resposta dos órgãos locais da administração para as necessidades e as potencialidades de cada Província e Distrito; possibilita a abertura de espaços para implementação de uma governação participativa e inclusiva, por intermédio dos Fóruns de consulta comunitária;

(iv) O decreto 5/2006, de 12 de Abril, define o contexto legal para mudanças substantivas no sentido do processo de tornar os serviços públicos mais eficientes, ao permitir o redimensionamento da desconcentração de serviços. Antes, admissão dos funcionários, a orçamentação das actividades e de outras necessidades institucionais era feita a nível central. Por força deste decreto, todo o processo de gestão de recursos humanos, de nível básico, médio e superior, pode ser admitido em função das necessidades locais, tanto pelo Governador como pelo Administrador do Distrito. A nível da Província solicita-se apenas o cabimento orçamental;

(v) A recente criação do Ministério da Função Pública é uma demonstração inequívoca do interesse do Governo de possibilitar a formação de uma capacidade efectiva para a formulação da política e a gestão estratégica dos serviços públicos, no sentido de haver uma maior eficiência em todo o território nacional; e

(vi) O lançamento da Fase II da Reforma do Sector Público (2006-2011), sob o lema que “O Funcionário deve servir cada vez melhor ao cidadão”, tornou imperiosa “a melhoria na

prestação dos serviços públicos”, exigindo, como consequência, a melhoria do desempenho do sector público. A estratégia definida para o efeito defende:

a) A aproximação dos serviços aos cidadãos: a criação do Balcão de Atendimento Único (BAÚ), autênticas lojas do cidadão, como forma de tornar a nossa Administração Pública mais célere na tramitação do expediente, concentrando-se a prestação de serviços num único sector de actividade.

b) A profissionalização da função pública, com o objectivo de tornar os funcionários públicos mais eficientes e dinâmicos na resposta às petições dos cidadãos. Os entrevistados apontam a constituição do Fórum de Gestão dos Recursos Humanos como um organismo que vai propiciar discussões profundas e encontrar possíveis soluções na prestação de serviços de qualidade aos cidadãos; os membros deste fórum deverão actuar como verdadeiros agentes de mudança do Estado.

c) Descentralização através das autarquias locais: as entidades do Estado consideram a descentralização, da qual resultou na criação de 33 autarquias locais, com base nas eleições locais, um recurso igualmente importante para levar os serviços públicos para junto dos cidadãos. Na sua opinião, a criação de municípios teve um impacto positivo na qualidade da governação. Justificam esta avaliação referindo ao facto de antes, os recursos necessários para efeito estarem centralizados, o que não permitia a eficiência dos serviços administrativos; havia questões sobre as quais se devia esperar uma resposta, uma decisão de Maputo, do Ministério, ou do Governador da Província. Com a descentralização, hoje, o Presidente do Conselho Municipal pode, na base da consulta ao Conselho Municipal, decidir sobre *dossiers* que dizem respeito ao desenvolvimento do Município. Pelo facto de que a legitimidade dos Governos dos Municípios decorrer do acto eleitoral, o Governo central respeita a autonomia dos Governos municipais, pelo que definem, localmente, as políticas relativas ao desenvolvimento do seu território; estabelecem as suas prioridades e o modo como devem ser gastos os recursos disponibilizados pelo Governo central e aqueles obtidos a partir da cooperação com os parceiros internacionais e do imposto autárquico pago pelos municípios.

Na perspectiva dos entrevistados, a municipalização trouxe vantagens para os cidadãos e estas são enumeradas nos seguintes termos:

(i) A municipalização trouxe uma grande contribuição para o desenvolvimento no contexto da descentralização política, possibilitando a participação dos cidadãos na governação local, através dos seus representantes;

(ii) Melhorou a prestação de serviços junto dos cidadãos. Sabendo que podem participar na procura de soluções para os seus problemas, a municipalização contribuiu para a mudança do sentido das pessoas sobre a governação;

(iii) Contribuiu para a participação política do cidadão, permitindo o envolvimento do cidadão na procura de soluções para os seus problemas. A votação é local o que corresponde ao crescimento da participação do cidadão;

(iv) Garante tratamento diferenciado entre os municípios e os distritos, pelo facto dos Governos municipais prestarem contas ao eleitorado municipal, enquanto os Governos distritais reportam a sua actividade ao Estado.

No âmbito da Reforma do Sector Público, segundo os depoimentos de entidades da sociedade civil, o governo definiu e conferiu validade jurídica a instrumentos que são relevantes para a reorganização do sector público. Apontam como medidas inovadoras neste sentido, a lei 30/2001, de 15 de Outubro, por força da qual se implementam medidas para que os serviços da Administração Pública sejam caracterizados pela:

(i) Celeridade e eficiência dos procedimentos administrativos, em observância da lei em matéria de tramitação do expediente;

- (ii) Relação comunicativa entre os utentes e os funcionários, devendo, estes últimos apresentarem-se nos seus postos de trabalho, para permitir a denúncia de todos os actos ilícitos perpetrados pelos servidores do público no exercício das suas actividades;
- (iii) Instalação do Governo electrónico, o que permitirá que os cidadãos acedam mais facilmente aos serviços prestados pelas diversas instituições do Estado; e
- (iv) Celeridade nos procedimentos para a constituição de Sociedades Comerciais resultante da aprovação do novo Código Comercial.

As entidades da sociedade civil consideram estes instrumentos como meios para trazer para junto dos cidadãos os serviços públicos, sobretudo nos centros urbanos, onde se verificou a abertura dos Balcões de Atendimento Únicos (BAUs); estes permitem a simplificação dos procedimentos administrativos. O facto de haver celeridade na tramitação dos expedientes é uma melhoria a considerar. Os funcionários mostram-se simpáticos e com boa disposição. Há melhorias em comparação com o atendimento anterior. O atendimento é aberto com respostas quase que imediatas. Por outro lado os trabalhadores da função pública aprendem a não ser arrogantes com o público, a diminuir a exigência do suborno e a serem mais flexíveis.

Os BAUs, no entender dos entrevistados da sociedade civil, são espaços de maior procura dos serviços administrativos e facilitam a vida do cidadão. Antes, os interessados deslocavam-se de serviço em serviço e enfrentavam toda a burocracia sectorial. É, pois, de encorajar a estratégia da criação dos BAUs e seria desejável que esta experiência fosse extensiva a outras cidades e vilas do país. Seria, também louvável, uma informação do público sobre as vantagens dos BAUs e a incorporação, nos mesmos dos demais serviços de interesse público.

A desconcentração dos serviços, no entender das entidades da sociedade civil, é oportuna e necessária. Trata-se de um programa que permitirá a extensão de todo um conjunto de serviços para junto dos cidadãos, nos Distritos e nas Comunidades. Graças a esta estratégia de desconcentração nota-se, hoje, nos Distritos e nas Localidades a presença de alguns serviços públicos prestados por funcionários do Estado. Os 7 milhões de meticais para a promoção do desenvolvimento local estão a ter um impacto positivo.

Entretanto, para além da extensão dos serviços públicos para os Distritos e as Localidades, observam as entidades da sociedade civil, é importante que estes sejam de qualidade. As próximas Assembleias Provinciais, numa relação de cooperação com os Conselhos Consultivos nos Distritos exercerão um papel relevante para a correcção necessária, no sentido da boa gestão dos recursos públicos e da prestação de serviços de qualidade aos cidadãos moçambicanos. Aquilo que foi feito até agora, tendo em conta a dimensão de Moçambique, as características socioeconómicas e culturais do mosaico social moçambicano, a descentralização e a desconcentração dos serviços está ainda na sua fase incipiente.

3.5.2.1 Dificuldades existentes na implementação do programa de desconcentração e de descentralização dos serviços públicos

A desconcentração e a descentralização são, segundo o entendimento das entidades do Estado, uma opção necessária. Capacita o Estado a levar os serviços públicos para junto do cidadão nos Distritos e nas Localidades, pela desconcentração de competências e de responsabilidades, e, nos Municípios, pela organização descentralizada dos serviços públicos. Há, no entanto um facto que não deve ser esquecido. Estes processos, na sua percepção, ocorrem no quadro de um conflito. No caso moçambicano, este conflito, segundo argumentam, manifesta-se sob a forma de, por um lado, se proclamar o discurso da descentralização/desconcentração e, por outro, pela retenção de recursos para o suporte da sua efectivação. Associam a ocorrência deste conflito ao facto que, ao nível dos Ministérios, das Direcções Provinciais, os responsáveis ainda quererem conservar os seus poderes e têm medo de se ver desprovidos de poderes. Ao nível das Distritos e das Localidades, para uma desconcentração efectiva, é necessária a criação da capacidade de gestão. Pode-se colmatar esta lacuna, recrutando quadros ou transferindo aqueles que estão nos Ministérios. A formação de competências em gestão e na concepção de projectos é fundamental para os Distritos e as

Localidades. A não disponibilização de recursos financeiros, materiais e humanos e a falta de vontade política podem afectar negativamente e frustrar todo o processo de desconcentração e descentralização de serviços.

A prestação de serviços de qualidade no âmbito da desconcentração e da descentralização, segundo os membros da sociedade civil, pressupõe a combinação de meios de acção, nomeadamente (i) recursos em infra-estruturas, financeiros e humanos; (ii) princípios e cultura institucional por que se devem definir um conjunto de valores para normar o modo como os funcionários devem se relacionar com o trabalho e o público; e (iii) a capacitação profissional.

A desconcentração de serviços públicos na base destes meios de acção, deve ser acompanhada por um processo de informação pública, sobre o modo como os funcionários e os utentes devem se relacionar na prestação/utilização de um serviço público. Nota-se, segundo as entidades da sociedade civil, uma grande falta de informação nas Províncias e nos Distritos. A título de exemplo, nas Províncias e nos Distritos há responsáveis, Presidentes de Municípios e de Localidades que não conhecem a Constituição; há, de igual modo, funcionários que desconhecem a Lei fundamental, a natureza do regime político e as leis ordinárias do País. Não sabem quase nada sobre o multi-partidarismo ou o número de Partidos que existem em Moçambique. Esta realidade mostra que não há circulação de informação.

Há, por exemplo, Distritos que dispõem de serviços de Novas Tecnologias de Informação (NTIC), mas, curiosamente, não há circulação de informação. Em Maríngue, por exemplo, a informação, que é posta a circular é aquela de conveniência para os Partidos Políticos e não aquela útil para a educação/capacitação dos cidadãos para fazerem face ao desafio do desenvolvimento. Com esta estratégia de divulgação de informação de conveniência para os Partidos Políticos, o País fica partidariado e mobiliza-se, assim, os cidadãos para servirem de suporte para politização da sociedade, para o exercício de relações de exclusão e o conflito entre os Partidos Políticos. A cidadania e o patriotismo como sistemas de valores ficam, conseqüentemente, prejudicados.

3.5.2.2 Dificuldades, ou melhorias, no funcionamento dos serviços públicos nos últimos 5 anos

A reforma do sector público testemunha, na opinião das entidades do Estado, o facto de que as lideranças tomaram consciência em servir as comunidades. Antes associava o alcance do poder com o alcance de oportunidades para a realização dos fins pessoais ou de familiares. Esta visão é contra a cultura de Estado. Hoje, se se vai aos Distritos, nota-se que o administrador se preocupa em providenciar serviços, fazer com que as comunidades sejam servidas. Este modo de relacionamento com os objectos de interesse público não existia no passado. As entidades do Estado apontam como dificuldades no funcionamento dos serviços públicos, as seguintes:

(i) O volume de recursos para a sustentação, pelo Governo, do processo de desconcentração e descentralização, tendo em conta a dimensão do país e as grandes diferenças entre as Províncias e os distritos em matéria de desenvolvimento;

(ii) As redes da Administração Pública, dada a extensão do País, não se apresentam efectivas em todas as unidades territoriais, se bem que, juridicamente, sejam da esfera da soberania do Estado moçambicano. Constatam haver uma diferenciação de fluxos de permuta e de comunicação entre as unidades administrativas, em função da sua importância económica e do seu legado histórico no que respeita à integração no sistema nacional de Administração, ou decorrente do Estado colonial ou resultante da guerra dos 16 anos que desintegrou o país. Por conseguinte, o exercício de avaliação da qualidade dos serviços públicos em espaços como os de Maputo e da Matola, ou da Beira e do Dondo, não parece que seja um exercício realizável com referência aos mesmos indicadores, quando se pensa nas regiões do Zumbo, de Tete, ou de Mueda, em Cabo Delgado;

(iii) A inexistência, no quadro da reforma do sector público, de políticas e de estratégias específicas para a abordagem dos problemas das zonas rurais, das regiões mais

desfavorecidas em infra-estruturas e em recursos humanos qualificados. Apoiando-se no pressuposto de que a combinação equilibrada, entre os recursos disponíveis, sempre insuficientes, e os desafios, é um dilema difícil de abordar e as entidades da sociedade civil apontam para a existência de uma limitação do Estado em prestar serviços com a mesma intensidade, quantidade e qualidade em todo o país. A maioria dos cidadãos, hoje, não obstante os esforços para se reverter a realidade, não tem acesso a unidades sanitárias, a água potável, a transporte público, a vias de acesso, sobretudo nos distritos onde ou são inexistentes, ou são de péssima qualidade;

(iv) Défices estruturais nas redes de execução, burocratismo e morosidade revelam grandes limitações em recursos humanos, materiais e financeiros, o que explica a sua ineficiência. Vários serviços públicos enfermam de burocratismo: os requerimentos dos cidadãos, se bem que tenham prazos para se lhes dar uma resposta, diz-se, repetidas vezes, “vem amanhã”, “vem depois de amanhã”. Esta prática traduz o facto dos circuitos de correspondência e a sua tramitação não funcionarem devidamente. Os períodos de resposta (15 dias segundo o decreto 30/2001) às petições dos cidadãos ainda continuam lentos, principalmente quando se trata de um assunto de fundo, ou delicado, os períodos de resposta são largamente ultrapassados dada a incapacidade de responder aos cidadãos com a necessária celeridade;

(v) O Funcionário público apresenta, ainda, um perfil problemático do ponto de vista profissional e é pouco motivado para o trabalho por causa da insuficiência de meio, não obstante a existência do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE), instrumento que estabelece os requisitos para a constituição da relação de trabalho no Aparelho do Estado, o perfil do funcionário público em exercício em vários sectores da função pública revela-se, na opinião dos entrevistados, como sendo o não desejável. Eles observam que o perfil do nosso “funcionário público” é problemático. Os funcionários não conhecem as regras, o seu dever ser, não dominam os princípios básicos de relações públicas e, por consequência, o modo de atendimento público deixa muito a desejar. Segundo os entrevistados, há pessoas que desempenham tarefas para as quais não tiveram uma preparação prévia. Observam haver uma massa enorme de funcionários no Aparelho do Estado, cuja admissão parece não ter respeitado, conforme consta no EDFE, os princípios que salvaguardam a qualidade e o profissionalismo, como se pode depreender da citação seguinte:

“O nível, o grau académico, a qualificação técnico-profissional do funcionário público é fraco. O funcionário da função pública reclama sempre do seu salário. As dificuldades socioeconómicas das pessoas são enormes. Na cidade é muito elevado o custo da energia e da água. Por exemplo, um professor se fizer o somatório das suas necessidades básicas vê que ultrapassa o seu salário. Se não tiver um negócio extra, surgem as más intenções para suprir as suas necessidades. O fosso entre os salários dos dirigentes e do “povo”. Por exemplo, há dirigentes que ganham 40 mil Meticais e o seu subordinado ganha 2 mil Meticais. No tempo colonial o fosso existia mas não era tão grande assim. Se um dirigente ganhasse 15 Mil escudos, o seu subordinado poderia estar a ganhar 10 mil escudos. As pessoas analisam isso, isso frustra as pessoas. Isto faz com que o funcionário tenha uma outra maneira de pensar e que até o pode induzir à corrupção. É isso que faz com que as pessoas entrem em esquemas”.

Neste caso está-se perante um quadro complexo que integra vários factores que explicam o nível do sistema moçambicano de Administração e de Prestação de Serviços Públicos, no que respeita aos princípios da eficácia, da eficiência e da responsabilidade. A agravar este contexto de dificuldades, dizem os entrevistados, está o facto de que no Aparelho de Estado não se conferir a devida importância ao processo de inspecção, como mecanismo de identificação de práticas anormais para a devida correcção. A inobservância de regras na utilização dos recursos do Estado origina, por vezes, desvios ou o seu desencaminhamento - dinheiro e viaturas - para fins a que não foram destinados. O funcionário deveria ser formado, sugerem os entrevistados, de modo a comportar-se, no que respeita a questões de interesse público, de acordo com o DEVER SER/DEVER ESTAR. Garantir-se-ia, assim, o respeito pelos bens públicos, pelos quais o Estado investe dinheiro do erário público, não devendo, por isso, ser vandalizados.

Não se observa de forma séria, sistemática e criteriosa, a avaliação dos funcionários. Os processos de avaliação não permitem atingir o objectivo que é o de encorajar e premiar o melhor trabalhador: “todos, não obstante a avaliação, somos classificados como bons, embora existam, entre nós, trabalhadores medíocres”. Esta realidade resulta, de acordo os entrevistados, do facto que não há critérios objectivos de avaliação. Tudo fica ao critério do avaliador.

As entidades do Estado consideram como pressuposto para a estruturação de uma administração pública responsável e eficiente a nível nacional, a criação de condições e de incentivos de natureza material e simbólica, para que as pessoas se sintam valorizadas pelo trabalho que prestam à sociedade; a subordinação dos mesmos a regras que promovam o profissionalismo e a ética na prestação de serviços. Tais regras devem ser observadas em diferentes fases, nomeadamente:

- (i) A Admissão de funcionários: deveria ser feita na base de concursos públicos, anunciados pela rádio e pelo jornal; os requisitos e o perfil profissional devem ser do conhecimento público;
- (ii) As promoções devem ter em conta o tempo de serviço prestado na instituição;
- (iii) Respeito pelo princípio da transparência, no que respeita tanto à admissão como à avaliação dos funcionários para a progressão na carreira. Dever-se-iam, para o efeito, formar um júri multidisciplinar, para decidir e legitimar, de forma objectiva, a admissão, ou a nova categoria do funcionário. O desempenho, a atitude em relação ao trabalho e o tempo de serviço deveriam ser os indicadores para a promoção de um funcionário;
- (iv) Pacote de incentivos: deve consistir num conjunto de bónus e de prémios a serem atribuídos ao trabalhador pelo seu desempenho na instituição.

A cultura de trabalho nas instituições do Estado, associada à insuficiência crónica de recursos para a motivação dos funcionários explica, no entender do grupo de críticos, a sua predisposição para a corrupção, ao desrespeito à deontologia profissional a todos os níveis, numa fase em que “o querer estar bem posicionado na sociedade”, “a ambição de enriquecer com o recurso a todos meios” parecem ter-se tornado uma referência fundamental na actividade das pessoas.

A avaliação que é feita pelas entidades da sociedade civil relativamente aos serviços prestados pelo Estado à sociedade é positiva. O Estado tem se preocupado em prestar serviços de qualidade aos cidadãos pela aproximação dos serviços aos cidadãos, através da construção de inúmeras escolas, de centros de saúde e da abertura de furos de água.

No entanto, a reforma do sector público corre o risco de não constituir o suporte para a mudança da cultura herdada do regime monopartidário, pelas seguintes razões:

(i) **A partidarização das instituições do sector público:** Há, em Moçambique, uma arraigada cultura de partidarização das instituições do Estado, por força do princípio da nomeação para cargos públicos na base da confiança política. Pode-se compreender a fidelidade a tal princípio, quando se trate de nomear ministros e governadores, por se tratar de postos políticos, portanto, classificáveis como recursos estratégicos para o Partido no poder. A generalização desta prática a todos os níveis das funções de responsabilidade pública parece dificultar a formação de uma classe de gestores profissionais das instituições públicas, capaz de orientar a gestão das mesmas segundo os critérios objectivos e científicos.

(ii) **O recrutamento e a admissão de funcionários públicos na base do partidarismo:** A partidarização tem, de acordo com a percepção dos membros da sociedade civil, os seus reflexos em todos os processos que decorrem nas instituições públicas. Tem um efeito negativo, por se constituir em causa do desfuncionamento dos mecanismos institucionalizados para a admissão, a formação, avaliação e progressão dos funcionários nas carreiras, segundo os critérios da ética e da deontologia profissionais. Os aparelhos de gestão de um serviço público são ainda estruturados em função das redes relacionais e não na base do mérito e da competência; são formados com referência a ligações extra-profissionais, em detrimento do

valor da competência profissional. Isto explica, por exemplo, que, quando se nomeia um director novo para uma instituição pública, todos os colaboradores próximos do anterior director tenham de ser, também, exonerados das suas funções no serviço para cederem o lugar a uma nova equipa de fiéis ao novo chefe. Os cargos de responsabilidade, de gestão de um serviço público, sendo preenchidos na base da confiança partidária, e não como resultado de um concurso público e transparente, criam o contexto para uma burocratização das instituições o que dá azo para haver corrupção. As entidades nomeadas na base da confiança, por sua vez, na qualidade de responsáveis, fiéis ao mesmo critério, recrutam os funcionários dos escalões intermédios e subalternos, também, na base da confiança.

Como consequência da falta de transparência no recrutamento e na admissão dos funcionários, sobretudo os de categorias subalternas, constituiu-se no sector público e privado, segundo as entidades da sociedade civil, um corpo de funcionários “públicos” na base da promiscuidade nas redes relacionais e profissionais. A sua formação, contrariamente ao critério da capacidade e da competência, subordina-se a critérios de natureza relacional como, por exemplo, a amizade, o parentesco, a pertença a um determinado partido político, a origem étnica, etc. Sabendo que a qualidade dos funcionários decorre da sua filiação no partido A ou B, da sua relação de amizade, religiosa, ou tribal com o chefe, não se esforçam do ponto de vista profissional. Sabem que fazendo bem ou fazendo mal, nada (lhes) será feito (como sanção). São incompetentes, ineficazes, ganham os seus salários sob cobertura dos seus chefes. Este é um fenómeno de corrupção sob a cobertura da cultura social e da cultura institucional informal. É na base deste ambiente que o burocratismo e o chamado ‘deixa andar’ se tornam em inimigo público número um da função pública. Contrariamente à eficácia e ao bom desempenho, os interesses de grupo são privilegiados. A ineficiência, a corrupção, o esbanjamento do bem público, a falta da cultura de prestação de contas, o nepotismo tornam-se, conseqüentemente, factores do *não funcionamento* das instituições segundo as expectativas do público.

O Estado deve ser despartidarizado. Devem ser respeitados os mecanismos para a admissão dos funcionários públicos, por forma a que se garanta a transparência durante todo o processo de admissão, e se cultivem efectivamente relações profissionais de trabalho. O recrutamento e a admissão dos funcionários públicos devem ser feitos obedecendo às seguintes fases:

- a) Concurso Público;
 - b) Constituição de um júri para a testagem das capacidades e das competências dos candidatos;
 - c) Verificação das capacidades dos concorrentes, condicionada pelo desempenho do candidato durante o estágio ou o período probatório;
 - d) Avaliação e progressão nas carreiras profissionais de acordo com os princípios que constam do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado.
- (iv) Capacitação em gestão dos recursos humanos e dos serviços prestados à sociedade em quantidade e qualidade

A eficácia das instituições públicas não deve ser dissociada, no entender das entidades da sociedade civil, da capacidade em gestão científica dos recursos humanos e dos serviços que estes prestam à sociedade. Para o efeito, estas apontam como recursos fundamentais:

A profissionalização do sector público, o que pressupõe a definição do perfil profissional do funcionário público e o respeito pelo princípio da transparência na admissão, na avaliação do desempenho em matéria de prestação dos serviços de qualidade e na progressão na carreira profissional;

A formação dos titulares dos cargos de direcção de empresas do sector público em gestão da qualidade dos serviços e em técnicas de motivação dos recursos humanos;

A informatização dos serviços públicos e uso das Novas Tecnologias de Informação (NTIC) como recurso para a agilização dos processos e dos procedimentos sob a responsabilidade

dos funcionários e sua gestão de maneira transparente, nomeadamente os relativos à recepção de pedidos documentos e a sua tramitação, ao registo de movimentos diários, mensais e semestrais, relativos a investimentos, perdas e ganhos de uma empresa/instituição pública;

O Estado é quem emprega mais pessoas neste país. O recenseamento dos funcionários deveria ter sido feito na perspectiva de optimização da força de trabalho, identificando as fragilidades do sistema da APSP para a definição de acções pós-recensamento como, por exemplo, a renovação e a formação da força de trabalho deste sector, em quantidade e em qualidade;

Os funcionários do Estado ainda não se sentem estimulados, não têm orgulho de serem funcionários do Estado. O EGFP preceitua a observação, por parte dos funcionários, de mais deveres em detrimento dos direitos dos trabalhadores. Os poucos direitos que lhe são reconhecidos, de acordo com as entidades da sociedade civil, não são respeitados. Paradoxalmente, o mesmo trabalhador observa que os seus chefes, para além de elevados salários, gozam de muitas mordomias e regalias inerentes ao cargo. Relações sociais desta natureza tornam os funcionários insatisfeitos e desincentivam os verdadeiros trabalhadores.

(v) **O combate à corrupção:** urge, por estas razões, na perspectiva das entidades da sociedade civil, repensar em medidas adicionais para o desencorajamento da pequena corrupção. A revisão do pacote de incentivos aos funcionários induzi-los-ia a não colaborar com os corruptores. Tais incentivos, poderiam, na percepção das entidades da sociedade civil, consistir de um subsídio diário para alimentação para compensar os baixos salários, de um subsídio para a continuação dos estudos e de um bónus anual pelo bom desempenho profissional a ser atribuído aos melhores funcionários. O Pacote de incentivos, se for adoptado pelas instituições públicas e privadas, pode contribuir para que as pessoas mudem de visão e do modo como se relacionam com o trabalho e com o público de que são servidores.

Todavia, as entidades da sociedade civil consideram que o meio mais eficaz para o combate à corrupção, são os valores, a defesa de uma postura profissional pelos funcionários públicos. Há quem diga que é preciso pagar bem, esquecendo-se que, mesmo assim, o funcionário pode passar da pequena corrupção para a média e desta para grande corrupção. Nas alfândegas, por exemplo, observam as entidades da sociedade civil, apesar das pessoas ganharem relativamente bem há corrupção.

Os funcionários públicos devem ser formados segundo os princípios da ética de bem servir o público. Além da exigência dos funcionários se comportarem de acordo com os valores de uma instituição pública, é preciso que se faça a inspecção e, quando identificados os casos de corrupção, deve-se penalizar os respectivos autores.

Para que os processos de monitoria e de penalização dos funcionários corruptos tenham o impacto necessário é fundamental que se revejam os procedimentos de recrutamento, de admissão, de avaliação e de promoção na carreira profissional. É preciso que sejam desmanteladas as redes relacionais por prejudicarem o desempenho e outros critérios objectivos da admissão, da avaliação, da progressão e da promoção dos funcionários em vários serviços públicos. Estas redes propiciam e viabilizam a corrupção.

Para se combater a corrupção, o Estado deveria também premiar anualmente ou semestralmente, em rituais ou cerimónias públicos, em cada Instituição, os melhores técnicos. Para isso, seria importante o estabelecimento do bónus de rendibilidade, a re-introdução do louvor público, a requalificação profissional em função do desempenho, a adopção de outras formas de prémios como, por exemplo, a atribuição de bolsas de estudo, etc.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

A avaliação pelos agregados familiares sobre o desempenho do Governo na prestação dos serviços públicos apresenta indica que alguns passos positivos estão a ser realizados.

Tabela 3.35: Avaliação do desempenho do Governo

Como avalia o desempenho do Governo na prestação de serviços públicos?	Percentagem
Muito bom	17,6
Bom	38,1
Razoável	23,8
Mau	16,7
Não aplicável	3,8
Total	100,0

A Tabela ilustra que 55,7% dos inquiridos atribuíram classificação positiva ao desempenho do Governo na prestação de serviços, contra 16,7% que consideram negativa a prestação do Executivo. Esta constatação é indicativa, apesar das dificuldades, da coerência do Governo na prossecução dos objectivos da reforma do sector público.

3.5.2.3 Avaliação da quantidade e qualidade dos serviços (saúde, educação, justiça, segurança e ordem pública, e abastecimento de água) que o Estado presta à sociedade

Serviços de Saúde

As entidades do Estado fazem alusão a avanços na garantia aos cidadãos do acesso à saúde. Na sua perspectiva, representam indicadores da evolução no sentido positivo para a mudança do comportamento dos funcionários da saúde, a melhoria do atendimento aos doentes e a celeridade com que estes são tratados nos hospitais públicos. Foram tomadas algumas medidas no sector da saúde para permitir uma melhor assistência médico-sanitária às camadas vulneráveis e desfavorecidas. No quadro da política de desconcentração de recursos, respeita-se, hoje, a tendência de se disponibilizar aos distritos pelo menos uma ambulância, um camião para o transporte de medicamentos; encontramos um serviço de higiene que está a melhorar gradualmente. O Estado tem estado a custear alguns programas de saúde para grupos vulneráveis, como os velhos, os deficientes e os que padecem de doenças como o HIV/SIDA. Nas províncias, no respeito ao princípio de que todas as parturientes têm o direito a uma assistência condigna, foi eliminado o parto especial de 500 meticais. Há dificuldades, mas temos registado grandes progressos. Regista-se, nos serviços da saúde, o crescimento em termos quantitativos e até qualitativos.

Outro indicador positivo é associado com o facto de que o Estado tem investido na expansão da rede hospitalar. Dever-se-ia prosseguir com este projecto de forma planificada, pois a rede hospitalar representa a infra-estrutura do acesso da população aos serviços de saúde. A construção e a inauguração de centros de saúde nas zonas rurais representam uma realização de louvar, no quadro do desenvolvimento do sistema nacional de saúde.

Deve-se, no entanto, assinalar que o ritmo da expansão da rede hospitalar é lento, provavelmente por causa de dificuldades próprias de um país pobre. Embora existam hoje mais unidades sanitárias, estas continuam concentradas em determinadas áreas das cidades e das vilas. O défice em técnicos de saúde e as dificuldades resultantes da inexistência de vias de acesso e de outras infra-estruturas estarão, provavelmente, na origem desta realidade. Nas zonas rurais, por exemplo, as pessoas ainda percorrem longas distâncias para encontrarem um posto médico. Este problema associado às péssimas condições com que são transportados, faz com que os doentes morram antes de alcançarem a unidade sanitária.

A distribuição de quadros de saúde pelo país parece respeitar, ainda, o critério de que é preciso satisfazer, primeiro, as necessidades das zonas urbanas. Subestima-se as necessidades das zonas rurais, das províncias, sobretudo em médicos. A fidelidade a estes

valores elitistas, dizem os entrevistados, explica que haja zonas com excesso e, outras, com défice de quadros da saúde.

Para um país com características socioeconómicas e sócio-culturais como as de Moçambique, a estratégia de prevenção deveria constituir um pilar fundamental da política nacional da saúde. Seria preciso, para este propósito, o envolvimento de outras instituições como as da educação, dos municípios para o desenho de um programa de educação em práticas de prevenção de certas doenças como, por exemplo, a malária, as doenças de subnutrição, combatendo práticas e comportamentos que atentam contra a saúde pública. A educação das crianças e dos jovens em saúde pública, através da escola, da comunicação social e de outras instituições, seria neste sentido uma estratégia de saudar e de encorajar.

Por se tratar ainda de um bem raro, há corrupção nos serviços de saúde. Esta traduz-se no pagamento de pequenos montantes a funcionários como compensação pelos “bons ofícios” para o acesso rápido a uma consulta médica; pela gratificação pelos cuidados “especiais” de um enfermeiro a um familiar internado, sem os quais o doente correria o risco de morrer; pelo desvio/roubo de medicamentos que são vendidos, ou no mercado informal, ou em farmácias privadas, ou, ainda, exportados “informalmente” para países vizinhos como o Malawi ou o Zimbabué. Alguns funcionários corrompidos podem agir numa relação de conivência e compromissos com as farmácias privadas. Esta prática que deve acabar de forma a garantir que o cidadão tenha acesso aos medicamentos. O povo deve ter acesso a medicamentos. É preciso que reactivem os serviços de inspecção, a partir do Ministério da Saúde, às Direcções Provinciais e aos hospitais centrais. A gente da inspecção deve continuar a trabalhar arduamente, para se pôr termo a práticas de corrupção. Há denúncia dos cidadãos. Hoje os trabalhadores da saúde não têm as mesmas ambições que as do tempo de guerra de libertação.

Segundo a avaliação das entidades da sociedade civil, estão a acontecer mudanças muito positivas no sector da saúde. Os serviços estão a ser descentralizados ao ritmo possível. Há pelo menos um médico em cada Distrito. Tenta-se construir em cada localidade um centro de saúde. O que, no entanto, deve ser repensado é que as regiões menos densas em população não possuem centros de saúde. As pessoas andam cerca de 10 Km para terem acesso a um serviço de saúde.

Há uma grande incapacidade de responder à demanda. Causas: insuficiência de pessoal e a falta de recursos. Dada a inexistência de pessoal qualificado para assegurar uma assistência de qualidade aos enfermos, sobretudo nos Distritos, esta responsabilidade é confiada a serventes e a enfermeiros.

É necessário fazer uso da estatística para a planificação do crescimento da rede de hospitais. Através da taxa de crescimento populacional pode se perspectivar as necessidades futuras em hospitais. Quanto a pontos positivos, é de referir as seguintes:

Os serviços de saúde são gratuitos;

Estão sendo construídos novos centros de saúde a cada dia que passa, mas há necessidade de acelerar a expansão e a melhoria da rede sanitária;

A linha de tratamento da malária é praticada sem custos do ponto de vista dos doentes.

No capítulo das dificuldades e dos aspectos negativos, merecem menção:

A existência de um grande *défice* em medicamentos;

Os quadros disponíveis na área da saúde são ainda escassos, sobretudo nos Distritos;

Prática de discriminação nos serviços de saúde. Muitas vezes, para a pessoa ter um bom tratamento, requer-se boas condições económicas, para o pagamento de consultas especiais;

As infra-estruturas da saúde em muitos distritos estão degradadas, noutros, mormente nas localidades, não existem. Por isso, a população percorre longas distâncias para ter acesso a um serviço de saúde;

Não existe profissionalismo por parte de certos funcionários, afectando-se, por isso, a qualidade dos serviços. É necessário valorizar-se os quadros, criando-se-lhes os incentivos necessários, para terem um desempenho adequado;

O abastecimento em medicamentos é crítico sobretudo nos distritos.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

O inquérito aos agregados familiares ilustra a existência de capacidade de o Estado prestar assistência médica às populações a um nível relativamente satisfatório.

Tabela 3.36: Avaliação dos serviços de saúde

Como avalia a prestação dos serviços de saúde	Percentagem
Muito bom	16,6
Bom	31,2
Razoável	26,7
Mau	15,8
Não aplicável	9,6
Total	100,0

Cumulativamente, 47,8% dos inquiridos atribuiu classificação positiva aos serviços de saúde, contra 15,8% que os qualificaram negativamente. Classificação intermédia foi partilhada por 26,7%.

Serviços da Educação

Moçambique é um país que herdou, na opinião das entidades do Estado, muito poucas escolas do passado colonial. As poucas que existiam foram implantadas nas zonas urbanas para servir a elite colonial. No contexto da última guerra muitas das escolas foram destruídas. É de reconhecer e de louvar, na percepção das entidades do Estado, a reconstrução e a expansão da rede escolar moçambicana do Rovuma ao Maputo.

A expansão da rede escolar ocorre, segundo os entrevistados, no âmbito do esforço do Estado em assegurar o direito aos cidadãos moçambicanos do exercício do direito ao desenvolvimento. O Estado suporta, a este propósito, o ensino primário para a criança moçambicana. Assiste-se, sob a mesma perspectiva, ao recomeço do movimento de alfabetização e de educação de adultos, e a campanha que procura incentivar as mulheres a frequentarem a escola. De facto, dizem as entidades do Estado, crianças e adultos frequentam escolas junto das suas residências das suas comunidades. O livro é gratuito, portanto, os meios básicos do ensino são postos à disponibilidade dos alunos. Consequentemente, o número de ingressos tem estado a aumentar numa proporção geométrica.

No entanto, o Estado deveria do ponto de vista dos entrevistados fazer mais. A criação de capacidade de prestação de serviços de escolarização ao nível básico não está a ser acompanhada com o mesmo esforço para o nível secundário, tanto na área do ensino geral, como no do ensino técnico-profissional. O efeito negativo desta realidade é que muitos jovens,

rapazes e raparigas, não estudam depois do ensino primário, sobretudo nas zonas rurais. Isto significa que o sistema de ensino, se bem que garanta a escolarização básica, não está devidamente preparado para o desafio de preparar as gerações jovens do ponto de vista profissional. Esta tendência poderá no futuro criar uma enorme massa de cidadãos em idade activa mas improdutivos, por não possuírem habilidades profissionais. A criação de instituições de ensino politécnico, de nível médio, com a função de preparar os jovens em diferentes ofícios, poderia contribuir para a correcção do perigo de não se preparar os jovens, numa perspectiva profissional.

Com a expansão da rede escolar, o acesso ao ensino está, é verdade, ao alcance do cidadão. As entidades do Estado observam, apesar disso, grandes fragilidades em termos de qualidade; o Governo, a par do aumento de números de escolas, deveria criar condições para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, que consideram de fraca qualidade; a enormidade das turmas dificulta a aprendizagem e uma interacção construtiva entre o docente e o discente; o novo currículo suscita dúvidas a muitos cidadãos. É hoje normal encontrar crianças com 5ª classe feita, mas que não sabem ler e nem escrever o seu próprio nome. É preciso encontrar formas de responsabilizar as pessoas quanto à questão da passagem automática.

A partir da 8ª classe, a qualidade do ensino é medíocre. O ensino é auto-centrado no professor e os respectivos apontamentos devido à falta de livros, sobretudo nas províncias e nos distritos, onde são o único o material de consulta para os alunos. Não há bibliotecas para os estudantes e professores. As pessoas não têm como abrir novos horizontes ficam todos confinados ao professor.

Na educação, o acesso ao ensino está bem. Mas há problemas. Pede-se dinheiro. Há corrupção. Não se fala directamente, mas sente-se. Existem casos de pessoas que obtêm graus académicos sem nunca terem sentado nas carteiras da escola. Nos exames cobra-se 2.500 Meticais. A qualidade deixa muito a desejar. Na educação crescemos mais em termos quantitativos e menos em termos qualitativos. O problema, talvez, resida no currículo que se estabeleceu. Há um elevado índice de corrupção sobretudo no curso nocturno.

Em termos de recursos humanos, nota-se um incremento na capacidade de formação de professores. Há Institutos do Magistério Primário (IMAPs) em várias partes do país. Os professores estão em permanente formação e reciclagem. Não há, paradoxalmente, uma relação de paridade entre a formação de professores, que continuam a ser escassos, e o crescimento do número de ingressos anualmente nas escolas de níveis diferentes. Há, provavelmente, cálculos errados na planificação escolar. Para se fazer face ao crónico défice de professores formados, recorre-se a professores contratados sem formação pedagógica. Esta prática prejudica a qualidade do ensino.

Os serviços de inspecção são necessários para efeitos de identificação de lacunas e de correcção. É importante a sua sistematização. Desencorajam actos ilegais. Hoje, graças à inspecção e à informação aos encarregados de educação, já se aceita matricular as crianças com qualquer documento de identificação (cédulas, cartão escolar, etc.), o que permite uma certa celeridade do processo de matrícula.

Com a introdução do SISTAF, o pagamento de salários regista melhorias. Para o desencorajamento da corrupção e prestígio da classe docente é fundamental que se paguem salários dignos, em conformidade com a categoria profissional. Os melhores professores deveriam ser premiados.

As entidades da sociedade civil referem, como aspectos negativos, o facto de que os serviços de educação não mostrarem o desempenho desejável. Estão a formar pessoas de péssima qualidade. Há mudanças de currículos, mas não há uma formação de qualidade. Associam a mediocridade dos serviços prestados com as seguintes realidades:

O tamanho das turmas (comportam mais de 100 alunos) desde o ensino primário ao superior;

A insuficiência de Escolas nas zonas rurais, sobretudo nas zonas recônditas, onde as crianças percorrem grandes distâncias;

A inobservância da política de assistência sob forma de caixa escolar, em benefício das crianças das famílias mais pobres, para desencorajar o abandono escolar pela criança desfavorecida;

A insuficiência de professores qualificados, sobretudo nos Distritos, por falta de incentivos, tais como a habitação e o salário dignos, e outros;

A necessidade do uso da estatística para a planificação do crescimento da rede de escolas em função do crescimento da população para se perspectivar a dimensão da expansão da rede escolar; e

O facto do fenómeno de corrupção ainda se manifestar de forma preocupante.

As entidades da sociedade civil consideram como aspectos positivos:

O crescimento da rede escolar e a maior acessibilidade dos serviços de educação sobretudo no ensino básico;

A expansão do Ensino Superior para as Províncias. Apontam, no entanto, o facto que muitos graduados com a 12ª classe não serem absorvidos pelo subsistema do ensino superior; e

O acesso ao emprego, no contexto da economia de mercado, dos diplomados em escolas técnicas graças às suas competências profissionais.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

À luz do inquérito aos agregados familiares, pode-se considerar a educação como um serviço público cuja capacidade de resposta à demanda pública tem estado a crescer.

Tabela 3.37: Avaliação dos serviços da educação

Como avalia a prestação dos serviços da educação	Percentagem
Muito bom	30,6
Bom	35,6
Razoável	22,0
Mau	5,4
Não Aplicável	6,4
Total	100,0

A maioria das famílias inquiridas, correspondente a 67,2% em termos cumulativos, atribuíram classificação positiva ao desempenho dos serviços da educação, enquanto apenas 5,4% se exprimiram negativamente. Estes dados traduzem os progressos dos serviços de educação em matéria de expansão da rede escolar no ensino básico e da gratuitidade da educação a este nível. De igual modo tem assegurado, não obstante a expansão, professores para o nível básico.

Serviços da Justiça

No sector da justiça ocorreram, no entender das entidades do Estado, mudanças que merecem registo. De há 6 anos a esta parte, no quadro da descentralização e da capacitação dos órgãos

locais do Estado, nota-se a tendência de colocação nos Distritos de funcionários da justiça e de juizes licenciados. Há uma melhor organização, na base da divisão do trabalho, o que permite o aumento da produtividade. A capacidade dos tribunais dar resposta aos processos-crime tem estado a crescer. O que está na origem desta tendência, deste salto qualitativo e quantitativo, é sem dúvida o apetrechamento dos serviços judiciais com um certo volume de recursos.

No entanto, há, ainda, segundo as entidades do estado, muitos desafios para o conjunto das instituições da administração da Justiça - Polícia, Advogados, Procuradoria e Tribunais. Há uma desproporção enorme entre o volume de recursos disponíveis e a demanda social dos serviços da justiça. Os tribunais são inacessíveis por causa dos custos da justiça e da falta de uma cultura jurídica da população. Dadas as dificuldades em infra-estruturas, meios humanos e materiais nas zonas rurais, o Estado não pode afirmar-se como garante da lei e ordem senão em aliança com as autoridades locais. À margem do quadro institucional, das regras de natureza burocrática, cria-se nestes espaços como o mostra a citação abaixo mencionada, um subsistema de relações atípicas de trabalho, mas no interesse de se assegurar a funcionalidade dos órgãos da administração da justiça:

“Há funcionários sem formação. Estão a aprender fazendo, aprendemos com os mais velhos. Nos cartórios, por exemplo, ainda há demora para a obtenção de documentos. Cometem-se muitas falhas. Fazem-se notificações via rádio. Mas isto não é legal porque não vincula as pessoas. Por esse motivo, às vezes, o nosso trabalho está dependente da boa vontade das pessoas. Mas, o que fazer? São as nossas insuficiências. Não devemos parar o nosso trabalho. Existem dificuldades materiais. As maiores preocupações verificam-se no campo”.

Nas cidades, onde os fluxos de comunicação entre os órgãos centrais dos serviços da Justiça e a actividade de inspecção são mais prementes, parece desenvolver-se no âmbito da reforma do sector público, uma cultura de trabalho consentânea com a regra de produtividade e da eficiência pugnada pelo Estado:

“Graças à presença de juizes licenciados, de Jovens com fôlego de trabalhar, há maior celeridade processual. Às vezes não temos sábado nem domingo, levamos os processos para a casa com vista a alcançar a celeridade processual. Temos, nós os juizes e funcionários no geral, reuniões de trabalho para fazer o controle da celeridade processual. Em cada 2 meses, reunimo-nos para corrigir as deficiências e continuar a melhorar os aspectos positivos. Portanto, nessas reuniões tratamos do nosso desempenho. Em termos de qualidade a prestação é boa, são licenciados que estão a trabalhar. Temos inspecção que verifica o nosso desempenho. O rigor na aplicação da lei tende a melhorar. A deontologia profissional exige isso”.

Esta cultura organizacional e de trabalho, se bem que seja a desejável no âmbito da reforma do sector público, está ainda muito aquém de ser extensiva a todo o país. Globalmente, em graus diferenciados, de província para província, as cadeias apresentam-se abarrotadas de delinquentes. Aguardam durante meses senão anos pelo seu julgamento, o que comprova, segundo as entidades do Estado, uma situação de ineficácia do sistema judicial.

As entidades da sociedade civil consideram haver, no sector da justiça, um grande vazio: nas aldeias, ou povoações, não há infra-estruturas nem juizes. A população não sabe a quem recorrer para resolver os seus problemas e recorre, por isso, à justiça pelas próprias mãos, ainda há um vazio jurídico. O povo moçambicano, segundo as entidades da sociedade civil, não tem acesso à justiça. Os custos judiciais são bastante elevados e não são para um povo pobre. O acesso ao advogado é bastante caro. Para além de ser alto o preço a pagar, não existem advogados.

Os tribunais existem apenas nas sedes dos Distritos e há outros desprovidos desta instituição. Onde há tribunais, existe muita afluência de cidadãos para resolverem os seus conflitos e, por isso, os tribunais não conseguem dar vazão aos processos criminais.

A maior parte da população não tem ainda acesso à justiça e isso lesa os direitos dos cidadãos. Faltam meios e infra-estruturas. O desempenho dos Tribunais, se bem que esteja a melhorar, está muito aquém do ideal. A instrução de processos leva muito tempo e a maior parte dos

mesmos, contra a expectativa dos cidadãos, nunca transitam em julgado. Os processos dos cidadãos ficam muito tempo sem o devido julgamento, a resposta aparece tardiamente. Os processos-crime relativos a burla, a desvio de grandes somas de dinheiro, apesar de identificados, nunca são julgados. Por outro lado, uma outra dificuldade que se revela nesta matéria é que o código penal é muito antigo. Revela-se desajustado a determinadas exigências do presente. Está em reforma.

O acesso à justiça é problemático. Mesmo quando a justiça é célere, é deficiente porque a razão está sempre com aqueles que, tendo o poder, fazem o recurso ao seu estatuto socioeconómico, para serem bem sucedidos nas suas batalhas em processos judiciais. Há muita ineficiência e muita corrupção. Quando começou a haver a proliferação de advogados liberais, considerava-se que, quem ganha mais é que ganha a causa: a defesa ou a condenação do cidadão não tem a ver com o crime mas com o valor que se paga aos advogados. Esta prática envolve membros da elite. Os tribunais não são coerentes no que respeita à condução de processos e de julgamento de certos crimes. Os juízes, os advogados, os procuradores respeitam, na administração da justiça, ao estatuto das pessoas, à filiação dos arguidos ao partido A ou B, à família P ou X. Esta prática acontece.

As cadeias estão abarrotadas de delinquentes presos sem julgamento. É preciso fazer-se o descongestionamento das cadeias e melhorar as condições dos presos, criando cadeias abertas. O que hoje acontece é que a maioria dos presos sai da cadeia com um estado de saúde degradado, porque não há condições para que eles possam ser regenerados. Devia-se trabalhar contra a delinquência juvenil em centros de ressocialização que, infelizmente, já não existem.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

Os inquéritos revelaram dados que, mais ou menos na mesma proporção, espelham as dificuldades e as facilidades do acesso à justiça em Moçambique.

Tabela 3.38: A acessibilidade dos serviços da justiça

O acesso dos cidadãos à justiça:	Percentagem
Muito fácil	11,5
Fácil	33,6
Difícil	29,0
Muito difícil	11,4
Não sabe	14,6
Total	100,0

É importante considerar o facto que 14,6% dos entrevistados afirmam nada saber sobre a eficácia dos serviços da justiça. A existência deste grupo à margem da cidadania é um indicador das dificuldades do Estado Democrático prestar variados serviços públicos e assegurar a inclusão deste grupo no espaço da cidadania. Na realidade, os excluídos do acesso à justiça podem significar, ou um vazio em termos de capacidade do Estado prestar serviços aos cidadãos, ou a sua inacessibilidade é devida aos custos judiciais e à sua natureza burocrática.

Serviços de segurança e ordem pública

No contexto actual, segundo os entrevistados do Estado, a corporação policial oferece outro exemplo de ineficiência do serviço público. Há um conjunto de factores que contribuem para esta realidade, nomeadamente:

A falta de meios, o que explica, por vezes, o recurso a viaturas privadas dos cidadãos para a realização de trabalhos de interesse público; e

O desrespeito dos polícias pelo código das boas práticas, o que explica o seu envolvimento na corrupção. No seu posto de trabalho os polícias deveriam saber que não são “patrões”, mas sim servidores dos cidadãos. Há, da parte da polícia o desconhecimento dos princípios da boa postura.

O Estado tem que fazer algo para melhorar a actividade de polícia. O rácio é de 1 polícia/1000 cidadãos. Os meios materiais e financeiros que a polícia dispõe, são escassos em comparação com os seus desafios profissionais. Há, pois, a necessidade de haver investimento em infra-estruturas, recursos humanos, meios e condições de trabalho, tendo em conta os espaços de grande densidade populacional e o perfil social e económico de cada espaço sócio-geográfico.

Ao nível dos bairros foram criados os conselhos de policiamento comunitário. É voz corrente ao nível da sociedade civil que se seleccionaram pessoas desempregadas e de conduta duvidosa, que esperavam uma remuneração, mas como não conseguiram optam por utilizar a sua tarefa para extorquir as pessoas em vez de protegê-las. O policiamento comunitário deve ser feito por pessoas honestas, idóneas, voluntárias e conhecidas na comunidade, de modo a exercerem a sua tarefa de forma ordeira. Ainda de acordo com estas partes interessadas, os serviços de segurança não são bons, tanto em quantidade como em qualidade. Não existe o serviço nacional de bombeiros que é negligenciado a partir do próprio Ministério do Interior. Existem alguns serviços de bombeiros mas não estão mal articulados. Há distritos sem postos policiais.

Um outro aspecto que afecta sobremaneira a segurança e a ordem pública é a desarticulação entre a polícia, o Ministério Público e os tribunais. É frequente a polícia acusar o tribunal de soltar presos, incluindo perigosos cadastrados, alegadamente por insuficiência de provas dos actos criminosos de que são acusados, e os juízes acusarem os procuradores de instruírem mal os processos.

Indicadores do inquérito aos agregados familiares

Na avaliação feita pelos agregados familiares sobre o desempenho da polícia o número de inquiridos que apontou a corrupção como um dos males da corporação é preocupante, isto é, 46% (cf. Tabela 42). Ainda que em dimensão relativamente menor, este mal, também, foi revelado no que diz respeito ao funcionamento dos tribunais (vide Tabela 43), entidade cujo desempenho é para muitos tido como razoável.

Tabela 3.39: Avaliação do desempenho do Tribunal

Como avalia o desempenho do tribunal	Percentagem
Muito bom	9,8
Bom	35,4
Razoável	34,2

Como avalia o desempenho do tribunal	Percentagem
Mau	3,4
Não aplicável	17,2
Total	100,0

É verdade que a maioria dos inquiridos avaliou positivamente a performance dos tribunais, 45,2% cumulativamente, mas não deixa de ser inquietante o facto de 34,4% ter considerado razoável o desempenho desta entidade.

Serviços de Abastecimento de água

A descentralização e a desconcentração dos serviços permitiu a criação de capacidades locais no sentido de se criarem sistemas de abastecimento de água às populações. Em certos municípios como, por exemplo, nos de Nampula e da Zambézia, há 5 anos não havia água canalizada em muitos bairros de Nampula. Hoje, há serviços de água em quantidade e qualidade. O Município de Quelimane, por exemplo, beneficiou da construção de um novo sistema de abastecimento de água à cidade e arredores. Graças ao projecto financiado pelo governo, a cidade é abastecida de água suficiente em quantidade e qualidade, e beneficia grande parte da população. A expansão da rede era, no princípio, de 15 quilómetros e hoje abrange todos os bairros. O Município, por seu turno, financiou o alargamento em 35 quilómetros a rede de abastecimento de água. Neste momento, está-se a proceder à reabilitação e expansão da rede, o que vai possibilitar o alargamento do número de consumidores. O Conselho Municipal vai, porém, continuar a sensibilizar a população para que tenha pelo menos uma torneira no seu quintal. Pretende-se, através dos parceiros, conseguir abrir cerca de 3.000 ligações gratuitas para beneficiar as pessoas necessitadas. O Estado está a investir para melhorar a prestação de serviços ao cidadão.

Nas zonas rurais, segundo as entidades do Estado, são ainda evidentes as dificuldades das pessoas terem acesso à água potável. Os cidadãos caminham longas distâncias para conseguirem alguma quantidade e, não raras vezes, de péssima qualidade.

Para a sociedade civil, a situação é crítica. A maior parte dos cidadãos não têm acesso à água potável e, por conseguinte, bebe água imprópria para a saúde humana.

Indicadores do inquérito feito aos agregados familiares

Os dados do inquérito consubstanciam com a percepção dos actores sociais da sociedade civil entrevistados.

Tabela 3.40: Avaliação da prestação dos serviços de abastecimento de água

Como avalia a prestação dos serviços de abastecimento de água	Percentagem
Muito bom	8,2
Bom	19,1
Razoável	25,2
Mau	29,5
Não aplicável	18,8
Total	100,0

A Tabela revela a existência de fraquezas na capacidade das instituições públicas tornarem a água potável acessível à maioria dos cidadãos, dado que 29,5% dos inquiridos consideram negativo o desempenho das instituições públicas neste domínio e 25,2% atribuem-lhes a classificação que pode ser descrita como suficiente. O significado destas referências é que, como já foi referido, a maior parte das pessoas, sobretudo nas zonas rurais, bebe da água imprópria para o consumo humano.

Conclusão

Duas abordagens se afirmam na avaliação das políticas do Governo para tornar os serviços públicos mais próximos do cidadão. As entidades do Estado fazem a sua reflexão numa perspectiva institucionalista-legalista por força da crença de que as políticas, as normas e as estratégias da reforma do sector público são por si portadoras da mudança orientada para a eficácia do sector público. Nesta base referem-se à reforma do sector público como um processo positivo. O enfoque da reforma, defendem, é a criação de capacidades locais para a gestão dos serviços públicos, a construção de infra-estruturas, a desburocratização, através da criação de Balcões de Atendimento Único. A Lei nº8/2003 e o decreto nº 11/2005 são referidos como inovadores, ao apostarem na desconcentração dos serviços públicos.

Do mesmo modo, as entidades da sociedade civil apontam a Reforma do Sector Público como uma estratégia necessária e positiva. Ela tem como objectivo incutir nas Instituições públicas uma nova cultura de trabalho, caracterizada pela celeridade dos procedimentos administrativos, por uma relação comunicativa entre os funcionários e o público. A desconcentração e a descentralização dos serviços é uma necessidade na perspectiva do desenvolvimento nacional.

No entanto, as entidades da sociedade civil apontam as novas tendências decorrentes da reforma do Sector Público como realidades ainda numa fase incipiente e que deparam com muitas dificuldades. Estas relacionam-se, na sua perspectiva, entre outros factores, com as grandes limitações do Estado em recrutar e manter pessoal com a qualificação adequada, o que resulta na baixa competitividade do Estado face ao sector privado. Com efeito, segundo um estudo (CIRES:2001:51) a escassez da oferta de mão-de-obra qualificada no conjunto do país para fazer face à procura resultante das necessidades do crescimento económico, reflecte-se na insuficiência de pessoal qualificado no sector público. Mais de 80% dos funcionários do Estado têm nível de formação básica ou inferior; menos de 4% dos funcionários do Estado possui nível superior e destes, 85% estão em Maputo, cerca de 52% dos chefes, aos vários níveis, não possuem o grau de formação exigido para a função (*Ibidem*). Face a esta realidade, é fundamental a mobilização de recursos para se evitar políticas incoerentes e o desrespeito pelo código e padrão da Administração Pública.

O conjunto de serviços que foi objecto da avaliação feita por entidades do Estado e da sociedade civil, e os dados do inquérito aos agregados familiares são convergentes no aspecto essencial. A descentralização e a desconcentração de serviços, em quantidade e em qualidade, parecem ser no futuro o factor de correcção das lacunas actuais e das insuficiências que se revelam nos serviços públicos.

Recomendações

Estabelecer e executar um plano que vise a capacitação das instituições em prestação de serviços, em quantidade e em qualidade, na base da disponibilização de recursos em infra-estruturas, financeiros e humanos.

Incentivar a formação de Institutos Médios em Administração Pública em todas as Províncias para, através dos mesmos, encetar-se a médio prazo a formação e a habilitação de uma nova

geração de funcionários públicos, segundo os padrões estabelecidos pelo ordenamento jurídico-administrativo nacional e internacional.

Definir a política para a capacitação profissional e a motivação dos funcionários públicos.

Estabelecer medidas desincentivem e combatam a corrupção.

Formar os titulares de cargos de responsabilidade das empresas públicas, em gestão dos recursos humanos e dos serviços prestados, em quantidade e em qualidade.

Definir os instrumentos jurídicos que institucionalizem um pacote de incentivos para os funcionários que se distinguem pelo seu desempenho profissional no serviço público.

Definir políticas e estratégias para a reforma do sector público apropriadas às regiões desfavorecidas em infra-estrutura e recursos humanos, nomeadamente os distritos e as localidades.

Dotar o sector dos serviços de Administração da Justiça de infra-estruturas, de recursos humanos e de materiais, de modo a capacitá-los para responderem à demanda dos cidadãos.

Criar mecanismos que permitam a celeridade da instrução dos processos-crime e a gestão dos mesmos até à transição em julgado.

Criar condições que possibilitem o respeito pela ética e a deontologia profissionais, o desencorajamento e o combate à corrupção no Sector da Justiça.

Reactivar os serviços de assistência jurídica aos grupos populacionais desfavorecidos.

Promover campanhas de educação cívica e jurídica para os cidadãos, de modo a fazer-se respeitar o princípio constitucional de que todos os cidadãos são iguais perante a lei e que não há quem goze do estatuto de intocável.

Construir cadeias-escola para possibilitar a educação cívica e ressocialização dos reclusos através da aprendizagem de artes e ofícios.

Incentivar a prática do pluralismo jurídico através dos tribunais populares onde se revelar necessário, para desburocratizar os serviços da justiça e permitir maior capacidade de resposta à demanda pública nas zonas rurais e peri-urbanas.

Redimensionar a descentralização, promovendo certos aglomerados [urbanos] elegíveis à categoria de municípios. A possibilidade dos poderes locais, legitimados na base do sufrágio universal, desenharem e planificarem a execução de políticas de desenvolvimento revela-se ser uma estratégia com efeitos multiplicadores, tanto no domínio da participação quanto no que respeita à criação da capacidade do Estado levar os serviços públicos para junto dos cidadãos.

Prosseguir com a desconcentração traduzida no redimensionamento progressivo das competências e das responsabilidades dos órgãos locais do Estado na gestão dos processos locais de desenvolvimento. Trata-se de um processo não menos importante para se garantir o acesso dos cidadãos aos diferentes serviços públicos; e

Deve-se, concomitantemente com o desenvolvimento da capacidade institucional de execução das políticas públicas pelos Municípios e órgãos locais do Estado, incrementar o volume de recursos alocados como suporte a estes processos, possibilitando-se, assim, a abrangência e a acessibilidade dos serviços públicos para os cidadãos.

3.6 Objectivo 6: Combate à corrupção no âmbito político.

QUESTÃO 1: Qual é o estado da corrupção no seu país?

QUESTÃO 2: Que medidas e acções foram tomadas para se combater a corrupção no âmbito político e quais foram os resultados?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1:

- Dar uma avaliação da percepção geral sobre a corrupção no país;
- Justificar a avaliação com quaisquer relatórios oficiais sobre a avaliação do estado de corrupção no país.

Questão 2:

- Descrever as medidas legais e institucionais tomadas para combater a corrupção, incluindo entre outras: a exigência de declaração de bens; a criação de unidades especializadas de anti-corrupção e o processo de nomeação dos chefes dessas unidades;
- Fornecer detalhes dos principais casos de processos por alegada corrupção e castigos disciplinares aplicados nos últimos cinco anos.

O fenómeno da corrupção em Moçambique tem sido descrito por alguns estudos e pesquisas de opinião como “um cancro social” com largas dimensões e proporções. Neste contexto adiantam que milhares ou milhões de pessoas são vítimas de práticas da corrupção que, paulatinamente, vai corroendo o tecido social e os seus agentes vão se apropriando do Estado.

3.6.1. Tipos de corrupção

É ponto assente que a corrupção está dividida em duas categorias, nomeadamente, a pequena e a grande corrupção. Em Moçambique a pequena corrupção observa-se mais naqueles sectores que lidam directamente com o público, com destaque para os sectores da educação, da saúde, da polícia de trânsito e da justiça. A mesma envolve funcionários públicos do pequeno escalão. A pequena corrupção envolve, ainda directamente, a população e caracteriza-se pela extorsão dos bens do cidadão, ou seja, incide directamente sobre o bolso do cidadão pacato.

Por seu turno, a grande corrupção envolve pessoas influentes que lidam com “dossiers” relevantes para o país. Esta nunca é investigada. Com efeito, os vários casos de corrupção que envolvem, tanto instituições públicas, como privadas muitas vezes não são investigadas, porque os cidadãos evitam fazer denúncias sobre as mesmas pelo facto de ser fraco o sistema de protecção de denunciante. Além disso, os cidadãos se mostram cépticos quanto ao funcionamento da nossa administração da justiça.

A grande corrupção está relacionada com o desvio de aplicação de recursos, o uso das influências para ganhar algum favorecimento e a manipulação dos concursos públicos de adjudicação de empreitadas, etc. Este tipo de corrupção não é visível a *olho nu*, mas é mais difícil de combater. A grande corrupção está, igualmente, associada ao desvio dos fundos

públicos por parte daqueles que ascendem ao poder, tendo como propósito o seu enriquecimento e não servir o povo.

A corrupção no *sector privado* é difícil de medir o seu *quantum*, atendendo que a legislação moçambicana é omissa nesta matéria. Assim, a corrupção só é prevista e punida, quando acontece no sector público e quando envolve o funcionário ou o agente do Estado. Isto significa que se um servidor privado tiver um comportamento semelhante à prática de corrupção não é punido como crime de corrupção devido à ausência de um dispositivo legal para o efeito. Esta interpretação resulta da observância do princípio jurídico do “*Nullum crimen sine lege*”⁶³. Assim, se um director de uma empresa desviar fundos da empresa no interesse próprio ou de terceiro, pode ser condenado como autor de furto doméstico.

Deste modo só se considera crime aquilo que a lei prevê como tal, excluindo-se todo o comportamento mesmo que socialmente censurável que esta não abarca como desviante.

3.6.1.1 Manifestações da corrupção

Acredita-se que a corrupção seja um fenómeno generalizado, envolvendo quase todas as instituições da administração pública e da sociedade, em geral. Os casos de corrupção tomam diferentes formas tais como, a delapidação dos fundos do Estado por parte de dirigentes do Estado, aos níveis central, provincial, distrital, etc., cobranças ilícitas pela prestação de serviços nas instituições do Estado, subornos nos concursos públicos de *procurement*, troca de favores de acordo com a posição que cada um ocupa, entre outras práticas, tais como o licenciamento ilegal de uma actividade em troca de um determinado favor ou quantia.

No seio da sociedade civil é opinião generalizada que é no sector público onde a corrupção mais se manifesta e se pratica.

Tabela 3.41: Corrupção nas instituições públicas

Conhece casos de corrupção que envolvam instituições públicas?	Percentagem
Sim	26,9
Não	46,1
Não sabe	27,0
Total	100,0

Como se pode depreender, 46,0% dos que responderam ao inquérito feito aos agregados familiares afirmou que não conhece casos de corrupção que envolvam as instituições públicas, contra apenas 26,9% que confirmaram que conheciam alguns casos de corrupção que envolvem o Estado. Por seu turno, 27,0% dos inquiridos não souberam responder à pergunta do questionário. Esta dispersão pode estar associada ao facto de muito se especular sobre a existência desta prática ou da sua dimensão, mas poucas evidências foram apresentadas sobre as mesmas, o que força as pessoas a serem mais comedidas nas suas acusações, sob risco de enfrentarem processos judiciais por calúnia e difamação.

3.6.1.2.. Incidência da corrupção: abordagem sectorial **Sector da Justiça**

A polícia e os tribunais foram os sectores mais citados pelas partes interessadas na abordagem da problemática da corrupção na justiça.

Na opinião dos membros da sociedade civil, a polícia, particularmente a de trânsito, é a instituição mais corrupta que existe no país. Tal se manifesta de forma directa ou indirecta. De

⁶³ Este princípio enuncia que “É necessário que o comportamento humano coincida formalmente com a descrição feita em norma incriminadora, para que possa integrar uma infracção criminal”- comentários ao Art. 1 do Código Penal.

forma directa, os entrevistados acusam a polícia de, muitas vezes, exigir os documentos aos automobilistas longe da viatura em questão com o único propósito de angariar subornos. Eles costumam fazer cobranças ilícitas aos condutores que cometem alguma irregularidade. De forma indirecta, a polícia é acusada de “fazer vista grossa” às infracções cometidas pelos automobilistas, principalmente aqueles que prestam serviços públicos, vulgarmente conhecidos por “chapa 100”, para posteriormente ameaçá-los com o propósito de pressioná-los a recorrerem à prática de suborno.

Tabela 3.42: Corrupção na polícia

A corrupção é frequente em instituições como a polícia?	Percentagem
Sim	46,0
Não	54,0
Total	100,0

O nível de confiança dos cidadãos em relação à polícia ainda está longe de ser o desejável, pois 46,0% de entrevistados admitiram que no sector da polícia é frequente a corrupção.

Ainda que abaixo do nível do que se regista na polícia, a corrupção nos tribunais é também preocupante. Quer os entrevistados, quer os agregados familiares inquiridos (dados ilustrados na Tabela 43) comungam desta opinião.

Tabela 3.43: Corrupção no tribunal

A corrupção é frequente nos tribunais?	Percentagem
Sim	30,5
Não	69,5
Total	100,0

Como se pode observar, 30,5% dos agregados admitiu a ocorrência frequente de actos de corrupção nos tribunais.

Sector da Saúde

Um número significativo de entrevistados admitiu que o suborno nos agentes da saúde é prática corrente para se garantir um atendimento célere e condigno nas unidades sanitárias. Esta posição foi partilhada pelos agregados familiares inquiridos, como ilustra a tabela abaixo.

Tabela 44: Corrupção em unidades hospitalares

A corrupção é frequente em instituições como uma unidade hospitalar?	Percentagem
Sim	34,2
Não	65,8
Total	100,0

O conjunto de acções, que têm vindo a ser desenvolvidas neste sector com o objectivo de melhorar a prestação de serviços⁶⁴, particularmente nos últimos 3 anos, têm estado a surtir efeitos positivos visíveis, incluindo no combate à corrupção. Neste contexto, é de admitir que a percentagem dos inquiridos que não reconhece a existência de práticas de corrupção de forma regular nos hospitais seja o reflexo dos progressos registados no sector.

Sector da educação

Neste sector a corrupção manifesta-se, particularmente, em dois momentos. O *primeiro* ocorre no acto das matrículas e caracteriza-se pela venda de vagas existentes em circuitos obscuros. Esta prática decorre, essencialmente, do facto do número de vagas ser bastante inferior ao das pessoas que pretendem frequentar o ensino público. O *segundo* ocorre no final do ano lectivo, altura em que os professores obrigam os pais e encarregados de educação a desembolsar valores monetários para que o seu educando transite de classe.

Tabela 3.45: Corrupção nas escolas

A corrupção é frequente em instituições como as escolas?	Percentagem
Sim	34,9
Não	65,1
Total	100,0

Embora a realidade ainda seja preocupante, a julgar pela percentagem de inquiridos que considerou que a corrupção é frequente nas instituições como as escolas, é voz corrente que se têm verificado melhorias nos últimos anos. A eliminação do pagamento de taxas de matrícula no início do mandato do actual Governo, a abertura de novas escolas e instituições do ensino superior, assim como a responsabilização das escolas feita aos pais e encarregados de educação concorreram para reduzir os actos de corrupção neste sector.

3.6.1.3.. A evolução da corrupção nos últimos dez anos

A ausência de dados actualizados sobre a corrupção no país dificulta qualquer leitura crítica sobre a evolução da corrupção nos últimos 10 anos. Todavia, é importante sublinhar que os poucos estudos sobre o fenómeno não têm sido regulares e, muitas vezes, são realizados por Agências de Desenvolvimento Internacional e algumas organizações da sociedade civil que nas suas abordagens, algumas vezes, recorrem a metodologias que nem sempre correspondem às exigências do rigor científico⁶⁵.

O inquérito feito aos agregados familiares revelou dados que apontam para a ocorrência de um decréscimo do nível de corrupção no país, conforme se pode constatar na Tabela 46.

⁶⁴ Incluindo visitas surpresa do Ministro às unidades sanitárias e a tomada tempestiva de medidas para a melhoria do desempenho das mesmas.

⁶⁵ O destaque de alguns estudos e pesquisas de opinião sobre a corrupção em Moçambique vai para a jovem e dinâmica instituição de pesquisa conhecida por Centro Integridade Pública (CIP) de Maputo. Este centro tem o mérito de apresentar com alguma regularidade trabalhos de pesquisa sobre a corrupção no sector público. Das instituições estrangeiras figuram, entre outras, a Global Integrity, International Transparency, USAID, DEFID.

Tabela 3.46: Evolução da corrupção nos últimos anos

Acha que nos últimos anos o nível de corrupção:	Percentagem
Aumentou	18,0
Manteve-se	15,9
Diminuiu	24,9
Nunca houve	5,9
Não sabe	35,3
Total	100,0

O número de inquiridos que afirmou que o nível de corrupção diminuiu correspondeu a 24,9% do total, o que supera claramente o número dos que tiveram cada uma das outras opções de resposta. Este quadro contrasta com a posição da maioria dos elementos da sociedade civil entrevistados, que admite que os níveis de corrupção no país aumentaram significativamente e são hoje um autêntico *cancro social*.

Em suma, pode-se concluir que a corrupção continua a ser um problema bastante complexo em Moçambique por se tratar de um fenómeno nem sempre perceptível. Por conseguinte, as abordagens sobre o seu contorno e magnitude têm sido objecto de alguma controvérsia.

3.6.1.4. Medidas e acções de combate à corrupção no âmbito político

Nos últimos anos, tem-se assistido ao desenvolvimento de acções, por parte do Governo, inseridas na sua visão de combate à corrupção. É exemplo disso a criação de órgãos específicos para o efeito, como é o caso do Gabinete Central de Combate à Corrupção a funcionar junto da Procuradoria da República.

3.6.1.4.1 Quadro legal

(i) Legislação nacional e internacional adoptada e ratificada

No que diz respeito à legislação nacional que trata do combate à corrupção esta inclui os seguintes diplomas legais:

Código Penal (1886)- Arts. 318 (corrupção passiva) e 321 (corrupção activa).

Lei Anti-Corrupção (Lei n° 6/2004, de 17 de Junho) e respectivo regulamento (Decreto n° 22/2005, de 22 de Junho).

Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública (Decreto n° 30/2001, de 15 de Outubro).

Incompatibilidades para o Presidente da República e obrigatoriedade de declaração de bens para titulares de cargos governativos, excluindo o Presidente da República (Lei n° 4/90, de 26 de Setembro).

Obrigatoriedade do Presidente da República apresentar a declaração de bens (Lei n° 21/92, de 31 de Dezembro).

Normas sobre a declaração de bens pelo Presidente da República (Lei n° 21/92, de 31 de Dezembro).

Normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos (Lei n° 7/98, de 15 de Junho).

Normas relacionadas com os modelos de gestão e de administração do erário público (Lei n° 9/2002, de 12 de Fevereiro) e respectivo regulamento (Decreto n° 23/2004, de 20 de Agosto).

Regulamento de procedimento da fiscalização tributária (Decreto n° 19/2005, de 22 Junho).

Estatuto do gestor público (Decreto n° 28/2005, de 23 de Agosto).

Sobre o branqueamento de capitais (Lei n° 7/2002, de 5 de Fevereiro) e respectivo regulamento (Decreto n° 37/2004, de 8 de Setembro).

Mecanismos complementares de combate ao branqueamento de capitais (Lei n° 14/2007, de 27 de Junho - esta lei cria ainda o Gabinete Informação Financeira do Estado - GIFIM).

Sobre a organização, o funcionamento e o processo da 3ª Secção do T A (Lei n° 16/97, de 10 de Julho).

Acerca da fiscalização prévia da despesa pública pelo TA (Lei n° 19/97, de 10 de Julho).

Regulamento de contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado (Decreto n° 54/2005, de 13 de Dezembro).

EGFE (Decreto n° 14/87, de 20 de Maio), normas éticas e deontológicas do funcionário público (Resolução n° 10/97, de 20 de Julho).

O quadro legal acima arrolado constitui uma base ideal para a realização de acções de prevenção e de combate à corrupção em Moçambique. Todavia, constata-se que o grande problema reside no campo da aplicação e da fiscalização desses dispositivos legais.

No que respeita à legislação internacional e que, por força do preceituado no n° 2 do Art. 18 da Constituição da República, uma vez ratificados os diplomas legais internacionais passam a fazer parte do quadro legal nacional e têm valor infra-constitucional (igual ao de todas as normas que se situam abaixo da constituição). Neste contexto importa apontar três diplomas legais de carácter regional, continental e internacional respectivamente:

Regional: Protocolo da SADC contra a Corrupção (ratificado pela Resolução n° 33/2004, de 9 de Julho);

Continental: Convenção da UA sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção (ratificada pela Resolução n° 30/2006, de 2 de Agosto);

Internacional: Convenção das NU contra a Corrupção (ratificada pela Resolução n° 31/2006, de 26 de Dezembro).

(ii) Nível de respeito e de observação dos padrões regional, continental e internacional

Em relação ao respeito pelo cumprimento dos diplomas legais de cariz regional, continental e internacional ligados ao combate à corrupção, é importante salientar que ainda se mostra bastante incipiente. Este facto associa-se à circunstância que embora Moçambique tenha ratificado os diplomas em causa, medidas conducentes à sua efectiva implementação ainda se mostram inexistentes.

Com efeito, os instrumentos legais internacionais acima referidos consideram que os *crimes conexos* aos da corrupção devem ser também considerados corrupção e, como tal, previstos e punidos pela legislação nacional dos Estados parte das convenções. Contudo, embora Moçambique seja parte signatária dessas convenções não as faz cumprir na íntegra. Por exemplo, o Protocolo da SADC Contra a Corrupção define como corrupção o “tráfico de influências” (al. f) Art. 3) e recomenda que os Estados parte do protocolo criminalizem a corrupção no sector privado (al. e) Art. 3), o que não acontece em Moçambique.

Ainda no mesmo diapasão, tem-se a Convenção da União Africana (UA) contra a Corrupção a recomendar igualmente que os Estados parte criminalizem como corrupção o tráfico de influências (al. f) Art. 4) e a corrupção no sector privado (al. e) Art. 4 e 11 do mesmo diploma legal). A Convenção das Nações Unidas (NU) Contra a Corrupção vai mais longe ao fazer recomendações aos Estados parte que considerem como actos de corrupção e assim os criminalizem e punam, práticas tais como:

O conflito de interesses (n° 5 Art.8);

O branqueamento de capitais (Art. 14 e 23);

O peculato (Art. 17);

Tráfico de influências (Art. 18);

O abuso de funções (Art. 19); e

O enriquecimento ilícito (Art.20).

A Convenção das NU Contra a Corrupção recomenda, ainda que se criminalize a corrupção no sector privado (Art. 12 e 21), mas a legislação moçambicana é omissa neste aspecto.

Por outro lado, é importante referir que o quadro regulatório⁶⁶ moçambicano é claro em relação aos diplomas internacionais, pois, uma vez aprovados e ratificados, as suas normas passam a fazer parte das normas ordinárias em vigor no país. Neste sentido, estes instrumentos deveriam ser aplicadas sobre os actos de corrupção que envolvem agentes do Estado e do sector privado. Esta ausência de observação das recomendações dos instrumentos legais internacionais levanta questionamentos no seio da sociedade civil que se pode resumir no seguinte depoimento: “O país adere livremente a tais instrumentos legais e depois, simplesmente não cumpre com as suas recomendações. Não se encontra lógica nesta forma de actuação”.

Por seu turno, as instituições de administração da justiça como os tribunais, que deviam fundamentar as suas decisões com base nos diplomas legais internacionais de que Moçambique é parte não o fazem, o que é sintomático desta falta de cumprimento da legislação internacional no país. Igualmente, seria importante que a Assembleia da República (AR) legislasse sobre as recomendações constantes de tais diplomas, pois, estes não apresentam a dosimetria das penas a aplicar, mas somente, as práticas que devem ser criminalizadas relativas à soberania legislativa dos Estados parte.

Em suma, pode-se concluir que não existe ainda no país, um cumprimento efectivo das recomendações constantes dos diplomas legais internacionais, que Moçambique aderiu voluntariamente.

3.6.1.4.2 Quadro institucional

Para travar combate contra o fenómeno da corrupção, o Estado moçambicano tem vindo a criar alguns organismos, tendo-se registado até ao momento os seguintes:

Unidade Anti-Corrupção (UAC);

Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) (em funcionamento); e

Fórum Nacional Anti-Corrupção (FNAC).

O percurso de cada uma das instituições mostra a preocupação e a vontade política do Governo em lidar com a problemática da corrupção, embora seja questionável a sua eficácia e eficiência.

(i) Unidade Anti-Corrupção (UAC)

A UAC foi criada em 2002 e foi extinta em 2004. Em termos legais esta instituição não existia “*de jure*” ou seja, de direito. Com efeito, a mesma não foi criada com base em algum diploma legal, o que quer dizer que nunca chegou a existir legalmente. Na sequência da extinção da UAC, surgiu o GCCC. Este último tem efectivamente existência legal⁶⁷ e continua em funcionamento.

⁶⁶ A Constituição da República consagra esta obrigatoriedade.

⁶⁷ Cfr. n.º 1 do Art. 19 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho.

(ii) Gabinete Central de Combate à Corrupção

O GCCC tem em vista reforçar as políticas do Governo no combate à corrupção. Todavia, os entrevistados estavam divididos quanto à avaliação do trabalho desenvolvido pelo Gabinete Central de Combate à Corrupção. Para uns, o trabalho desenvolvido por aquela instituição é positivo, ao passo que outros consideram que é nulo. Para reforçar a sua convicção os entrevistados disseram que o Gabinete, até hoje, ainda não apresentou um único caso de alguém acusado ou condenado por envolvimento em actividades corruptas.

Na opinião de um dos entrevistados, “este Gabinete não se mostra produtivo e nem eficiente se considerarmos que, desde a sua criação, nenhum processo por si acusado chegou ao fim e os respectivos acusados, alguma vez, conheceram algum tipo de condenação”.

No seu último informe à Assembleia da República, em 2007, o antigo Procurador Geral da República⁶⁸ apontou casos que denotam alguma impotência da sua instituição em fazer face aos actos de corrupção. Por exemplo, disse que “existem arguidos que ao serem notificados pelo GCCC pura e simplesmente se recusavam a comparecer, mostrando uma resistência injustificada”⁶⁹. Enquanto isso, segundo reporta este documento “outros se recusam a ir às audições por entenderem ser vergonhoso e ainda humilhante serem ouvidos no GCCC”. Na mesma linha de abordagem o antigo Procurador Geral da República disse que houve casos de Procuradores afectos ao GCCC que “eram perseguidos, fotografadas as suas viaturas, controladas as entradas e saídas dos mesmos e também foram vistos 3 indivíduos a fotografar a viatura de um procurador e as instalações onde funciona o GCCC”⁷⁰.

Este quadro de situações revela a dimensão do problema da corrupção e as dificuldades subjacentes para o seu combate efectivo.

Independência do GCCC e a falta de recursos

O GCCC não é politicamente independente, atendendo que é um gabinete que funciona junto da PGR e está subordinado ao Procurador Geral da República⁷¹. Nestes termos, o Procurador Geral da República é nomeado pelo Presidente da República (PR) e a ele presta contas⁷². Por outro lado, cabe ao Procurador Geral da República nomear o Director do Gabinete que a ele se subordina⁷³. Nestas circunstâncias o Gabinete e o director são, claramente, subordinados do Procurador Geral da República. Por sua vez, este último é nomeado pelo PR, o que segundo alguns entrevistados “retira a independência que o órgão era suposto ter do poder político moçambicano”.

Na perspectiva dos entrevistados críticos ao sistema anotam que este cenário de quase íntima relação de dependência entre o GCCC e os responsáveis máximos da PGR contribui para minar a independência e a autonomia necessárias a este órgão relativamente ao poder político. Sem estes atributos acredita-se que não se pode assegurar um desempenho eficaz com zelo e competência.

A eficácia na actuação do GCCC é igualmente afectada pelo facto deste não possuir orçamento próprio para as suas actividades, o que faz com que dependa de uma dotação inscrita no Orçamento Geral do Estado da Procuradoria Geral da República⁷⁴.

Ausência de definição do perfil técnico-profissional

Igualmente, constata-se que este Gabinete não possui um critério legal para a selecção dos seus integrantes, desde magistrados, investigadores a pessoal de apoio. Com efeito, a Lei Anti-

⁶⁸ Ocupou o cargo de a 2007.

⁶⁹ Idem, pp. 79 e 91.

⁷⁰ Idem, p. 92.

⁷¹ n.º 1 do Art. 19 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho conjugado com o n.º 1 do Art.21 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto (Lei Orgânica do Ministério Público).

⁷² n.º 1 do Art. 239 da Constituição da República conjugado com o n.º 1 do Art. 16 da Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto.

⁷³ Art. 9 do Decreto n.º 22/2005, de 22 de Junho.

⁷⁴ Idem, n.º 1 do Art. 23.

Corrupção e o seu regulamento são omissos quanto a esta matéria. Esta lei não chega a traçar ou definir o perfil técnico-profissional dos membros do GCCC, atendendo que para investigar delitos de corrupção é imperioso que os agentes estejam dotados de conhecimentos específicos desta matéria.

Esta exigência tem a sua razão de ser porque a corrupção não faz parte do rol da criminalidade normal, pela sua sofisticação, pelos meios usados na sua prática e pelas dificuldades na investigação, sobretudo, na recolha do material probatório. Este é também um requisito importantíssimo para aferir a eficácia deste gabinete em termos de instrução e investigação dos crimes que estão sobre a sua alçada.

Finalmente, importa salientar que a expectativa dos cidadãos em torno da actividade do GCCC é enorme. Primeiro, porque na nova abordagem do Tribunal Supremo o GCCC deixar de acusar casos de corrupção passando apenas a instruir e a investigar os processos⁷⁵. Esta é, claramente, uma das suas fraquezas no campo da sua actuação. Depois, acredita-se que com esta nova filosofia o Gabinete consiga dar algum ímpeto que favoreça o surgimento de resultados sobre aquilo que é o seu principal desiderato, assente na ajuda às autoridades governamentais na prevenção e no combate à corrupção em Moçambique.

3.6.1.4.3. Avaliação das medidas do Governo contra a corrupção

Em geral, pode-se afirmar que Moçambique apresenta um quadro legal suficientemente favorável para fazer face ao combate à corrupção. Todavia, o principal nó de estrangulamento reside no vazio existente em termos de implementação dos dispositivos legais sobre os casos de corrupção.

(i) Quadro legislativo - alcance e limitação

Em relação a esta matéria importa referir que a legislação nacional contra a corrupção, particularmente, a Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, apresenta várias lacunas que carecem de melhoramentos. Por exemplo, esta lei necessita de ser urgentemente revista e adequada a situações reais da actualidade.

Uma das críticas que se lhe é feita surge do facto da lei em causa limitar a investigação do GCCC aos crimes de corrupção e participação económica ilícita em negócio⁷⁶. Logo, ficam de lado outras práticas ilícitas conexas as da corrupção, mormente, o desvio de fundos do Estado (Peculato), o tráfico de influências, a concussão, o suborno e o abuso do poder.

No que respeita à única situação em que se prevê e se pune uma prática conexas à corrupção – isto é, nos casos da participação económica ilícita em negócio⁷⁷ - o constrangimento reside no facto da investigação requerida ser complexa, particularmente no que se refere à recolha de provas. A investigação desta matéria em muitos países é encarregue a instituições especializadas que não existem em Moçambique.

Falta de competência para acusar casos de corrupção

A outra fragilidade é inerente ao facto do GCCC não ter competências para acusar casos de corrupção. Trata-se sem dúvida de uma situação que enfraquece em grande medida o seu papel. Neste contexto importa referir que algo está a acontecer no seio do judiciário que tem estado a dificultar o tratamento adequado desta matéria. Por exemplo, segundo um entrevistado “desde a extinta UAC que o judicial se recusa a receber acusações que não sejam deduzidas pelo Ministério Público (MP) e nem do GCCC”.

Com efeito, o Tribunal Supremo recomendou aos juízes das instâncias inferiores, através do Acórdão com o n.º 25/04-A, de 23 de Junho para não receberem acusações da UAC sobre actos de corrupção. Na sequência desta decisão foram devolvidos àquela instituição vários processos relacionados com o desvio de fundos do Estado. Na ocasião o Tribunal Supremo

⁷⁵ Centro de Integridade Pública (CIP) - Nota de Imprensa, Maputo, 22/10/2007.

⁷⁶ Cfr. Art. 1 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho.

⁷⁷ Idem, Art. 10.

defendeu a falta de competência da UAC em fazer acusação sobre matérias atinentes à corrupção. Esta situação é extensiva ao actual GCCC, cujos processos não são recebidos pelo judicial pelas mesmas razões, embora tenha existência legal⁷⁸.

Protecção de testemunhas e de denunciantes

A falta de garantia de protecção das testemunhas e dos denunciantes de casos corrupção é apontada como mais uma das fragilidades que a Lei Anti-Corrupção apresenta. Trata-se de uma situação que contribui para inibir as pessoas de denunciarem factos ligados a prática de actos de corrupção.

Assim é porque a Lei Anti-Corrupção se debruça sobre esta matéria de forma bastante superficial. Ela apenas se refere à protecção dos denunciantes e não à pena a aplicar a quem prejudicar ou intimidar a pessoa que apresenta a denúncia. Contudo, não diz como é que essa protecção é feita ou deve ser feita. Com esta lacuna não se oferece garantias a quem pretenda fazer alguma denúncia contra actos de corrupção.

Por seu turno, em relação à protecção das testemunhas nem ao de leve a Lei Anti-Corrupção faz referência, o que constitui outro vazio legal que é prejudicial para o combate à corrupção.

Declaração de bens por titulares de cargos governativos

No quadro legal vigente identifica-se outra fragilidade que se liga à questão da *declaração de bens por titulares de cargos governativos*. O órgão encarregue pela fiscalização desta matéria é o Conselho Constitucional (CC)⁷⁹. Todavia, o CC não tem as ferramentas necessárias para fazer a devida fiscalização, atendendo que a sua principal tarefa e vocação é a fiscalização de matérias de natureza constitucional dos diversos actos a si submetidos.

Apesar disso, a lei confere competências a este órgão para se pronunciar, entre outros aspectos, sobre a declaração de bens por titulares de cargos governativos⁸⁰. O caricato reside no facto do CC não ter acesso, por lei, a documentos inerentes a tal declaração, para exercer algum controlo sobre os bens dos membros do poder executivo⁸¹.

Ausência de código de conduta para funcionários públicos

A outra porta que a legislação vigente abre para a prática de actos de corrupção prende-se com o facto de não existir um *código de conduta*, que oriente os funcionários públicos no exercício das suas funções. O Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE) e a Resolução n° 10/97, de 20 de Julho incidem mais sobre as normas éticas e deontológicas dos funcionários públicos. Estes instrumentos cobrem alguns aspectos ligados ao comportamento dos servidores públicos, dentro e fora do exercício das suas funções. Mesmo assim, não podem ser tomados como verdadeiros códigos de conduta que orientam os funcionários públicos na sua actuação.

Este facto, na opinião de um entrevistado, “coloca o funcionário público em situações de dúvida sobre como actuar sem correr risco de infringir a conduta que deve orientar a sua actividade”. Perante a existência de legislação avulsa⁸² sobre esta matéria seria importante condensar esses dispositivos para que cubram todo o funcionário do Estado. O funcionário público teria, deste modo, uma cartilha de procedimentos para o orientar na sua actividade, independentemente do sector onde estiver afecto. Todavia, esta cartilha não excluiria a

⁷⁸ Jornal Zambeze, quarta-feira, 19 de Julho de 2007, pág.2

⁷⁹ Cfr. n 2 do Art. 7 da Lei n° 7/98, de 15 de Junho.

⁸⁰ Cfr. competências do CC, no Art. 6 da Lei n° 6/2004, de 2 de Agosto.

⁸¹ O depósito e a fiscalização das declarações de bens dos titulares de cargos governativos devia ser feito no Tribunal Administrativo, que têm acesso a informações ligadas a execução orçamental - Cfr. n° 2 do Art. 10 do Regimento relativo à organização, ao funcionamento e ao processo da 3 Secção do Tribunal Administrativo. No Brasil quem recebe e faz a fiscalização das declarações de bens é o Tribunal de Contas da União - Cfr. Art. 1 parágrafo 2 da Lei 8730, de 10 de Novembro de 1993, que se refere à obrigação dos funcionários públicos declararem bens e vencimentos.

⁸² Com efeito, existem alguns diplomas legais que regem a conduta dos funcionários de certas instituições públicas como, por exemplo, os funcionários do judiciário.

existência de códigos de conduta específicos em determinadas instituições do Estado em função das exigências e das responsabilidades dos seus respectivos funcionários e/ou de servidores.

Regulamento sobre conflito de interesses

No que respeita ao conflito de interesses pode-se afirmar que não existe lei alguma que se debruce, especificamente, de forma cabal sobre o assunto. O que existe na verdade é uma legislação dispersa. Neste contexto, há que mencionar a Lei n° 7/98, de 15 de Junho no seu Art. 4, que se refere a situações de *incompatibilidades* no exercício de funções públicas, e o Decreto n° 30/2001, de 15 de Outubro, que fixa *impedimentos* e *suspeições* que oneram o titular de cargo público. O decreto é aplicável a situações em que o titular do cargo público tem de intervir em casos em que tenha um interesse directo ou indirecto ou de terceiros que lhe sejam próximos e que, de algum modo, se possam beneficiar do facto do titular do cargo público com eles ter alguma relação.

(iii) Quadro institucional

No quadro geral de luta contra a corrupção é reconhecido o esforço do Estado que tem vindo a tomar algumas medidas, não só de carácter legal, mas também de natureza institucional. Neste esforço nota-se que até ao momento foram criadas entidades vocacionadas para lidar com a corrupção no país, nomeadamente: (i) Unidade Anti-Corrupção (UAC); (ii) Gabinete Central de Combate à Corrupção; e (iii) Fórum Nacional Anti-Corrupção.

O desempenho de cada uma dessas instituições está longe de corresponder com as expectativas da maioria dos moçambicanos. Todavia, a sua criação não invalida a iniciativa e os esforços do Governo para o combate contra a corrupção em Moçambique. Este esforço é enfraquecido por não estarem devidamente dotadas de competências apropriadas para tomar decisões soberanas sobre actos de corrupção, sobretudo, no sector público. Por exemplo, a falta de competência para poder acusar actos de corrupção, particularmente, casos de desvio de avultadas quantias de fundos do tesouro estatal.

Em relação a esta matéria, importa sublinhar que os entrevistados estavam claramente divididos em relação a pergunta se “as medidas do Governo contra a corrupção são adequadas?” Uns defendiam que as referidas medidas não são as mais adequadas, enquanto que outros tiveram posicionamento contrário, isto é, as medidas eram as mais adequadas possíveis.

Os “pessimistas” justificam o seu posicionamento com o facto de ainda persistirem situações anómalas ligadas ao fenómeno da corrupção. Para estes, nenhuma medida foi tomada para combater este fenómeno, apesar de já terem sido denunciados vários casos de corrupção. Atente-se na posição de um entrevistado sobre o Fórum:

“Receberam muitas queixas e nunca resolveram, e aos poucos estão caindo no descrédito aos olhos do cidadão comum. A expectativa que se tinha está sendo frustrada porque os cidadãos não vêem o impacto da actividade da mesma”.

Outros acreditam que as medidas são mais aparentes que reais, tomando em consideração que o Governo tomou as medidas não com clara intenção de combater este flagelo, mas apenas agradar aos outros. Dizem que existem no país diversos órgãos cuja tarefa primária é combater o crime, a corrupção incluída, e que não exercem a sua tarefa apenas por falta de vontade política. Ainda na óptica dos entrevistados “pessimistas”, a falta de resultados palpáveis não é originada pela falta de matéria criminal, mas pela falta de interesse em pôr cobro à prática da corrupção.

Por seu turno, os “optimistas” acreditam que os esforços do Governo para o combate à corrupção são as mais adequadas possíveis, tomando em consideração a própria realidade do país. Os dados obtidos do inquérito feito aos agregados familiares de alguma forma reforçam esta constatação, como se pode observar na tabela abaixo indicada.

Tabela 3.47: O resultado das medidas do Governo contra a corrupção

O resultado das medidas do Governo contra a corrupção são	Percentagem
Muito positivos	9,1
Positivos	52,2
Nulos	9,6
Negativos	15,6
Não sabe	13,5
Total	100,0

Tendo-se 61,3% dos inquiridos a avaliar positivamente o resultado das medidas do Governo no combate à corrupção, é caso para dizer que a confiança depositada no Executivo na abordagem deste mal é assinalável.

Conclusão

O nível da corrupção em Moçambique tende a crescer, apesar da multiplicação de órgãos para o seu combate. Os mecanismos criados até aqui têm sido inoperantes aos olhos do povo, porque ainda não foi julgado algum caso de corrupção.

Os desafios são enormes que exigem uma mudança radical na abordagem do assunto. Com efeito, embora exista um quadro legal que se pode considerar suficientemente bom e favorável para prevenir e punir os crimes de corrupção, os resultados tardam a aparecer aos olhos dos moçambicanos.

As recomendações emanadas dos diplomas legais internacionais de que Moçambique faz parte em virtude de os ter ratificado.

A legislação apresenta algumas lacunas preocupantes que propiciam a prática da corrupção com alguma impunidade. As instituições criadas pelo Estado para a prevenção e combate contra a corrupção não têm sido eficazes, em parte, porque estão desprovidas da necessária competência para actuar contra este fenómeno nefasto para o desenvolvimento e o progresso nacional.

A implementação da legislação existente também se mostra fraca, com as autoridades judiciárias a não cumprirem o seu papel de levar os suspeitos a responderem pelos seus actos. A lei deve ser cumprida por todos, devido ao seu carácter de generalidade e de abstracção.

As recomendações dos diplomas legais internacionais atinentes à corrupção de que Moçambique faz parte não são observadas na íntegra.

O combate à corrupção não é ainda visto como uma tarefa que exige a contribuição e participação de todos. Existe uma ideia de que cabe ao Governo combatê-la, em parte encorajada por uma espécie de “cultura de impunidade”.

Recomendações

Perante as constatações de natureza institucional e legal importa recomendar a tomada das seguintes acções:

- Introduzir melhorias na legislação atinente à corrupção e produzir diplomas legais que abranjam outras áreas não cobertas pela legislação vigente, e outra que acolha as recomendações emanadas dos diplomas legais internacionais de que Moçambique é parte, em virtude de os ter ratificado.

- Legislar sobre diplomas legais internacionais de que Moçambique é parte.
- Moralizar a sociedade, processo que deve ser acompanhado por um conjunto de medidas concretas para aqueles actos de corrupção denunciados pelos cidadãos. Neste sentido, defendem os cidadãos que os chamados tubarões e intocáveis devem ser julgados e condenados, do mesmo modo que os chamados pequenos.
- Eliminar a principal fonte da corrupção que é a pobreza absoluta. Por outro lado, é preciso dar tempo ao Estado na sua acção de combate à corrupção, por se tratar de um desafio que não é fácil.
- Promover acções que contribuam para que a luta contra a corrupção seja vista como um processo que exige a contribuição de todos os segmentos da população moçambicana.
- Simplificar a questão dos cartões de identidade. Pensar num cartão e número único para o BI do cidadão, que poderia ser também o seu cartão de eleitor.
- Despartidarizar os mecanismos de prevenção e de combate à Corrupção como, por exemplo, o ex-Fórum Anti-Corrupção. Estes devem estar ligados ao poder judicial sob a alçada da Procuradoria da República; e
- Profissionalizar os mecanismos de prevenção e combate à Corrupção.
- Criar uma legislação que preveja e puna o crime de corrupção no sector privado.
- Reforçar as medidas tendentes a prevenir actos de corrupção nas instituições onde esta se faz sentir com maior incidência (polícia, educação, saúde e alfândegas).
- Continuar a monitorar as instituições onde os índices de práticas corruptas se mostram reduzidos.
- Rever a Lei Anti-Corrupção no sentido de conferir competências acusatórias ao GCCC no que tange aos crimes que instrui e investiga.
- Prever as práticas conexas às da corrupção considerando-as delitos de corrupção em respeito aos diplomas legais ratificados pela AR, e que por essa via vinculam o Estado moçambicano.
- Conferir competências ao GCCC para investigar e acusar os crimes conexas aos da corrupção.
- Dotar o GCCC de orçamento para o seu funcionamento.
- Criar mecanismos legais e práticos para que o GCCC tenha total independência do poder político.
- Criar mecanismos administrativos para a protecção das testemunhas e dos denunciantes de crimes de corrupção.
- Melhorar a selecção dos investigadores e dos magistrados do GCCC, através de critérios previamente estabelecidos.
- Permitir o acesso à informação sobre a evolução patrimonial dos titulares de cargos governamentais, ou outro que por lei deva declarar os seus bens à entidade fiscalizadora.
- Estabelecer um código de conduta para os funcionários públicos de âmbito geral e códigos por sectores de actividade do aparelho do Estado.
- Rever a lei referente às normas de conduta dos titulares de cargos de governação, de modo a conferir um maior controle sobre a sua actuação; e
- Advogar no sentido de se criarem fóruns para discussão de matérias referentes à prevenção e ao combate à corrupção, envolvendo os vários segmentos da sociedade civil, respeitando as questões da legalidade na sua criação.

QUESTÃO 1: Que medidas foram tomadas para promover e defender os direitos da Mulher no país?

QUESTÃO 2: Que medidas foram introduzidas para realçar a participação da Mulher na sociedade?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1

- Dar detalhes das disposições legais que deduzem e garantem os direitos da Mulher e mecanismos que impõem os direitos, incluindo entre outros a atribuição de recursos, acção afirmativa e a igualdade de géneros;
- Avaliar a eficácia dessas medidas e delinear os obstáculos encontrados;
- Facultar detalhes das medidas tomadas para manter o progresso (treino, avaliação e vigilância);
- Fornecer quaisquer relatórios oficiais sobre a avaliação da condição da Mulher no país.

Questão 2

- Facultar prova de quaisquer disposições legais, instituições, programas nacionais ou locais para realçar o papel da Mulher na sociedade, incluindo participação na política e em posições de liderança;
- Facultar prova do número e percentagem de mulheres nomeadas nos últimos 5 anos para posições de tomadas de decisão, incluindo o número de mulheres eleitas para o parlamento e autoridades locais;
- Descrever os desafios encontrados e as medidas tomadas para manter o progresso.

A questão relativa à promoção e defesa dos direitos da mulher constitui um factor, que deve merecer em Moçambique uma atenção particular. Consta-se que houve, ultimamente, uma grande evolução, em termos de se melhorar, no país a situação da mulher, se bem que esteja ainda muito aquém do que seria razoável, pois muitas acções devem ainda ser levadas a cabo.

É relevante a existência do Ministério da Mulher e da Acção Social, o que permite que o Governo possa dedicar-se com relativa particularidade e incidência sobre os problemas ainda candentes.

É notória no país a grande responsabilidade da mulher na família e, paradoxalmente, a sua subordinação ao homem. Ela é o produto do género, entanto que distinção social e cultural, entre o homem e a mulher. Essa subordinação, resultante de diferenças e relações socialmente construídas, prejudica a mulher no acesso e representatividade nas estruturas do poder e de tomada de decisão, assim como no direito de autonomia de decisões sobre si mesma. Na esfera da macroeconomia também se negligencia a contribuição da mulher através do trabalho reprodutivo, trabalho doméstico e o de subsistência. Esta situação coloca-a numa posição de desvantagem no processo de desenvolvimento, particularmente no que diz respeito ao lugar que o ser humano deve ocupar como meio e fim do processo.

A julgar pela opinião dos agregados familiares inquiridos, o nível de divulgação dos direitos da mulher é razoável, como se pode observar na Tabela 48, porém, os resultados do conhecimento dos mesmos são, ainda, de uma invisibilidade preocupante de acordo com a percepção do cidadão.

Tabela 3.48: Conhecimento dos direitos da mulher

Diga se conhece os Direitos da Mulher	Percentagem
Sim	53.3
Não	22.6
Não sabe	24.1
Total	100.0

Apesar da Tabela acima, a realidade mostra que a divulgação dos direitos da mulher deve ser uma acção, que tem de ser desenvolvida com maior dinamismo, e complementada por acções centradas em formas de capitalização dos mesmos.

Na maioria das comunidades, as mulheres não beneficiaram de cursos de capacitação para o desenvolvimento de negócios e não têm sido desenvolvidos pelo Governo programas específicos de apoio à mulher para actividades geradoras de rendimento, algo que se afigura oportuno dado que ao nível económico é notório o elevado número de mulheres envolvidas em actividades económicas e empresariais, incluindo, maioritariamente ao nível do sector informal.

De modo a que se possa melhorar a situação da mulher em Moçambique, torna-se necessário atacar os problemas enfrentados pela rapariga e que ainda impedem de ir à escola, frequentá-la com assiduidade, transitar de classe, terminar o ensino primário e ingressar no ensino secundário, em resumo, é necessário que se garanta o acesso à educação.

É, para tal, necessária uma abordagem holística que passa pelo envolvimento da comunidade na mobilização dos pais e encarregados de educação sobre a importância da educação básica.

3.7.1 Políticas e acções do Governo

Em termos legais, a Constituição da República de Moçambique prevê nos seus artigos 35 e 36, Capítulo I (Princípios Gerais), Título III (Direitos, deveres e liberdades fundamentais), que *“Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais, profissão ou opção política”,* e que *“O homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural”.*

Por outro lado, o artigo 122 (Mulher), Capítulo III (Organização Social), Título IV (Organização económica, social, financeira e fiscal), estabelece que no seu primeiro parágrafo que *“O Estado promove, apoia e valoriza o desenvolvimento da mulher e incentiva o seu papel crescente na sociedade, em todas as esferas da actividade política, económica, social e cultural do país”.*

Efectivamente verifica-se que no país várias acções têm sido desenvolvidas de modo a garantir a participação plena da mulher em todas as esferas da sociedade moçambicana. Como ponto de partida para o facto, é de relevar a existência do Ministério da Mulher e Acção Social e das actividades desenvolvidas pelo mesmo no sentido de promover socialmente o papel da mulher. Outras entidades que consubstanciam os mecanismos institucionais para o avanço da mulher são os seguintes:

Conselho de Ministros;

Gabinete das Mulheres Parlamentares - Órgão que tem como objectivo criar espaço para a abordagem de assuntos das mulheres parlamentares, assim como assegurar que outras preocupações de género da sociedade em geral sejam objecto de deliberação Na Assembleia da República;

Comissão de Assuntos Sociais, de Género e Ambientais da Assembleia da República - é uma comissão especializada que se ocupa entre outros assuntos de questões de equidade de género na Assembleia da República;

Conselho Nacional para o Avanço da Mulher – Trata-se de um Órgão do Conselho de Ministros cuja responsabilidade abarca a coordenação intersectorial, impulsionamento e supervisão de políticas, estratégias e programas definidos para as áreas de mulher e género; e

Fórum Mulher- rede de ONG's nacionais e estrangeiras que trabalham na área da mulher e género.

Nota-se que constitui preocupação do Governo a criação de espaços para uma maior participação da mulher, se bem que muito resta ainda por ser desenvolvido.

3.7.2 Participação da mulher na política e em posições de liderança

Ao nível dos órgãos de tomada de decisão, a presença da mulher tem vindo a ganhar notoriedade. O número de mulheres no Governo saído das eleições de 1994 era de 5, contra apenas 1 no Governo anterior. Em 2002, ao nível do Governo, 13% eram Ministras e 27,8% Vice-Ministras. No actual Governo saído das eleições de 2004, para além da Primeira- Ministra , existem 7 Ministras e 5 Vice-Ministras , o que demonstra uma relativa melhoria percentual.

De um total de 250 Deputados na Assembleia da República nas eleições de 1999, 80 eram mulheres. Em relação à legislatura anterior (1994-1999), este número representava um aumento de 6%, na medida em que, na altura, existiam na Assembleia da República. Actualmente dos 250 Deputados, 31,2% são Mulheres, o que continua a representar um crescimento continuo.

Podemos referir igualmente, o facto de existirem, nos demais Órgãos de tomada de Decisão onde a situação actual é a seguinte:

Comissão Nacional de Eleições- 2;

Governadoras Provinciais – 2;

Presidentes da Assembleia Municipal – 3, para além de um número considerável de Membros de Assembleias Municipais, Vereadoras e Administradoras de Distrito.

Ao nível de diversos outros cargos de direcção no aparelho de estado, o número de mulheres, que ocupam cargos de chefia é elevado em vários escalões.

Tabela 3.49: Representatividade da Mulher nos órgãos de tomada de decisão (1994-2004)						
	1994-1999			2000-2004		
	Total	Mulheres	% Mulheres	Total	Mulheres	% Mulheres
Ministro	21,0	1,0	4,4	23,0	3,0	13,0
Vice-Ministro	16,0	4,0	21,1	18,0	5,0	27,8
Assembleia da Republica	25,0	70,0	28,0	250,0	78,0	31,2
FRELIMO	129,0	48,0	37,2	133,0	55,0	41,4
RENAMO União Eleitoral	112,0	12,0	10,7	117,0	23,0	19,7
Governadores provinciais	10,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0
Directores provinciais	142,0	12,0	8,5	163,0	33,0	20,3
Directores prov. Adjuntos	14,0	3,0	21,4	14,0	3,0	21,4
Presidentes C.Municipais	0,0	0,0	0,0	33,0	1,0	3,0
Vereadores	(-)	(-)	NA	790	235	29,75
Administradores distritais	128,0	3,0	2,3	128,0	15,0	11,7
chefes administrativo posto	(-)	(-)	NA	298	10	3,36
Secretários permanentes	17,0	2,0	11,8	17,0	4,0	23,5
Directores nacionais	164,0	23,0	14,0	174,0	33,0	19,0
Directores nac. Adjuntos	71,0	12,0	16,9	71,0	12,0	16,9
chefes de departamento	768,0	148,0	19,3	768,0	148,0	19,3
chefes de repartição	(-)	157,0	NA	556,0	157,0	28,2
chefes de secção	(-)	(-)	NA	919,0	297,0	32,3
Embaixadores	14	2	14,29	14,0	4,0	28,6
Juízes	(-)	(-)	NA	(-)	(-)	NA
Procuradores gerais	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0
Procuradores g. Adjuntos	(-)	(-)	NA	4,0	1,0	25,0
Magistrados	(-)	(-)	NA	0,0		
Oficias	(-)	6	NA	162,0	24,0	14,8

Notas (-): Não Existe Informação; NA: Não Aplicável

Fonte: Ministério da Mulher e coordenação da Acção Social, Direcção Nacional da Mulher, 2003

O associativismo feminino, as campanhas visando o acesso à educação e alfabetização têm-se desenvolvidas de modo visível, se bem que esta acção tenha que conhecer maior dinamismo

de modo a atingir toda a população feminina do país.

A Lei da Família recentemente adoptada (BR 25/08/04. I Série, Nr.34) possui preceituados novos, que prevêm a garantia e o reconhecimento e conferem vários direitos as mulheres.

Ao nível das Províncias, importa, também, relevar a criação dos Conselhos Provinciais para o Avanço da Mulher.

A violência doméstica constitui uma realidade, em todo o país e, em alguns casos, princípios religiosos e culturais tradicionais criam obstáculos à realização plena do preceituado, como direitos da mulher. Torna-se necessário o desenvolvimento de acções e campanhas de sensibilização para a divulgação e promoção dos direitos fundamentais das mulheres. Foi importante a criação de gabinetes de atendimento às mulheres vítimas de violência ao nível das esquadras, se bem que os mesmos tenham que ser desenvolvidos de modo a que correspondam às expectativas.

Por outro lado, as organizações da sociedade civil lideradas pelo Fórum Mulher, submeteram em Dezembro de 2006, uma proposta de lei para criminalização da violência domestica que, a ser aprovada poderá ser um instrumento importante no combate a este mal.

Importa realçar que o Conselho de Ministros aprovou em Março de 2006 “A Política do Género e a Estratégia de Implementação”, instrumento este que vai preencher uma grande lacuna que até então existia. Até a altura, o documento do Governo sobre o qual se alicerçavam as diversas acções multisectoriais era o Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher 2002-2006.

Conclusão

Em Moçambique, verifica-se um evoluir contínuo no que concerne à promoção e defesa dos direitos da mulher. Não só a Constituição da República garante esses mesmos direitos, como também outra legislação que foi sendo adoptada no sentido de garanti-los e promovê-los, como é o caso da Política do género e a estratégia da sua implementação.

O número de mulheres em cargos de direcção e chefia tem evoluído satisfatoriamente, incluindo ao nível do Governo, da Assembleia da República e até mesmo ao nível do sector privado.

Apesar dos avanços que se registam, acções mais efectivas devem ser realizadas de modo a que se possa atingir níveis mais altos de integração da mulher e eliminar-se qualquer forma de discriminação, que possa perigar a promoção e defesa dos direitos da Mulher.

Recomendações

Para que os direitos da mulher sejam cada vez mais respeitados e se imponha outra dinâmica na melhoria da sua situação na sociedade, recomenda-se um conjunto de acções com praticar destaque nos seguintes:

Desenvolver campanhas, visando a promoção e elevação da consciência na sociedade sobre os direitos da mulher;

Necessidade de se reforçar a participação da Mulher nos órgãos de tomada de decisão, a todos os níveis e, em particular, nos domínios da vida política, económica, social e cultural, de modo a garantir-lhe a igualdade de oportunidades, recorrendo à acções afirmativas sempre que necessário;

Continuar-se com o processo de se incentivar a participação das mulheres nos cargos de liderança e de tomada de decisão aos diferentes níveis;

Desenvolver campanhas de divulgação com base em programas de divulgação e informação, comunicação e educação sobre os direitos da mulher, utilizando as línguas nacionais e métodos acessíveis;

Rever a legislação existente, que seja discriminatória para a mulher;

Rever o código penal enquadrando questões de igualdade de género;

Rever na lei a questão relativa aos direitos de herança;

Aprovar legislação contra o tráfico e a exploração sexual de raparigas;

Melhorar o acesso aos serviços de saúde materna e a educação sobre direitos sexuais e reprodutivos;

Incentivar e dinamizar as condições de trabalho da mulher, estabelecendo medidas combate ao assédio sexual no local de trabalho;

Promover campanhas mais abrangentes, visando a elevação do nível de educação da mulher, e que estimulem o acesso e o sucesso de raparigas nas escolas;

Introduzir mudanças culturais de modo a eliminara a existência de estereótipos discriminatórios, práticas culturais e tradicionais de natureza patriarcal que contribuem para a violação dos direitos da mulher;

Assegurar o financiamento para a igualdade de género e empoderamento da mulher;

Introduzir a orçamentação na óptica de género com foco no orçamento geral e para programas específicos;

Enquadrar questões da igualdade de género e do financiamento a organizações da sociedade civil que trabalham na área dos direitos das mulheres, no contexto da eficácia da ajuda;

Desenvolver programas e projectos, que promovam a geração de rendimentos e de auto-emprego às mulheres; e

Dinamizar e incentivar a criação de organizações e associações de mulheres;

Desenvolver campanhas contra a violência doméstica e mecanismos de defesa para os casos de violência doméstica registados.

3.8 Objectivo 8: Promoção e defesa dos direitos da criança e do jovem

QUESTÃO 1: Que medidas concretas foram tomadas para promover e defender os direitos da criança e do Jovem?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1

- Facultar detalhes de disposições legais, medidas e directrizes que promovam e defendam os direitos da Criança e dos Jovens, incluindo entre outros:
 - Saúde e bem-estar;
 - Educação infantil;
 - Custódia e Tutela;
 - Direito de procurar e obter informação visando promover o seu bem estar social, espiritual, físico e mental;
 - Medidas contra todos os tipos de abuso infantil, incluindo escravatura, trabalho infantil, prostituição e pornografia infantis;
- Avaliar a eficácia dessas medidas em termos de tendências no melhoramento geral da condição das crianças e jovens no país durante os últimos cinco anos;
- Fazer prova das medidas tomadas para sustentar o progresso (treino, fiscalização, acções de prossecução, ajustamento, relatórios existentes).

Nos últimos anos, mercê da paz, da introdução do sistema multi-partidário e da descentralização do sistema económico, operaram-se grandes transformações nos vários domínios da sociedade moçambicana. Obviamente, estas transformações devem ser acompanhadas pelo desenvolvimento da investigação, para uma melhor interpretação da sociedade e adopção de instrumentos adequados para o seu desenvolvimento ulterior. É neste contexto que se insere a importância da avaliação da problemática da Promoção dos Direitos da Criança, do Jovem, dos Grupos Vulneráveis, incluindo desalojados internos e refugiados em Moçambique.

A tentativa da abordagem das questões relacionadas com os grupos acima referenciados não constitui um aspecto novo. Muitos estudos foram feitos em relação a estes grupos populacionais, sob diferentes pontos de vista e abordando diferentes problemas. No entanto, dada a persistente crise económica, política e social que o país sofreu nas últimas décadas, alguns destes problemas não constituíram agenda prioritária, não só para os executivos governamentais, mas também para inúmeras organizações nacionais e estrangeiras que operam no país.

A necessidade de análise destas questões, para além de encerrar em si a preocupação do país e do continente em relação as mesmas, isto é, as causas e procura de soluções, surge por um lado, pela sua persistência, e por outro, pelo facto de se exigir forças e meios na sociedade em prol da dignificação da criança, jovens aos grupos vulneráveis assim como os refugiados.

A presente avaliação, na fase actual do desenvolvimento social de Moçambique, realiza-se num momento em que já é possível estender e aprofundar a investigação em áreas urbanas, peri-urbanas e rurais de forma consequente, sistemática e isenta.

Com a paz, o processo de concretização de programas de desenvolvimento, permite distinguir, por exemplo, a promoção de direitos motivada por razões estruturais, conjunturais, diferenciações benéficas para acções futuras do Governo e outras entidades da sociedade civil, envolvidas nesta problemática, no direccionamento racional das suas actividades. Para além deste factor, tem-se em consideração outros, nomeadamente:

a não abordagem apenas dos problemas, mas também e sobretudo a apresentação de propostas que visem alterar a situação;

a necessidade de se dar primazia as alternativas e às percepções das próprias comunidades para a solução dos seus problemas.

Mesmo assim, esta avaliação, tem a particularidade de ser complexa e delicada, pois, para além dos problemas a ela inerentes, lida com a vida de seres humanos. Vários factores contribuem para esta complexidade, variando desde as causas, motivações, aspectos culturais, situação sócio-política e económica, até aos estímulos a estes problemas. Importa destacar a dispersão multi-étnica e cultural do país e do continente, provavelmente com modelos sociais diferentes. A razão deste destaque, prende-se com o facto de se tratarem de problemas, que se observam em todos os grupos populacionais e em todas as áreas, rural e urbana, embora com diferenças, em termos de motivações e graus.

Neste contexto, a avaliação aborda estes problemas/processos prementes, na sociedade, não apenas com o objectivo de conhecer o estágio actual, em Moçambique, mas também com a finalidade de avançar alternativas para a melhoria da sua promoção. No entanto, alternativas, que sejam locais, com o envolvimento das comunidades, pois:

Elas detêm uma força moral e outras qualidades junto às suas áreas e populações;

Quando enquadradas no seu verdadeiro espaço e situação, podem garantir uma boa articulação e enquadramento das abordagens;

Um terceiro factor prende-se directamente com o indivíduo. As comunidades, são constituídas por indivíduos concretos, carregados de densidade existencial, que não podem ser considerados meros objectos. Qualquer ser humano pode viver em harmonia consigo mesmo e com a sociedade, quando na mesma ele conhece o seu espaço e limite. Assim, é necessário que a avaliação não seja estranha ao indivíduo, de modo que seja fácil para ele encontrar o seu lugar e se identifique com o mesmo.

As mudanças socioeconómicas na estrutura da sociedade contribuem para uma maior estratificação social, marginalização e empobrecimento de parte da população; o impacto social das medidas de ajustamento económico é desfavorável a muitas camadas populacionais e o fosso entre pobres e ricos é crescente, situação que, até certo ponto, aumenta o índice de *desvio*, marginalidade e criminalidade no país. É assim necessário conhecer a contribuição desta situação nos problemas.

Por outro lado, as conclusões do estudo são úteis para o conhecimento:

- da promoção ou não dos direitos da criança, jovens, grupos vulneráveis incluindo refugiados por motivos conjunturais ou estruturais;
- da diferenciação da visão destes problemas e a tradição no contexto moçambicano;
- da definição de aspectos como a prostituição, trabalho infantil, vulnerabilidade, criança, jovem e refugiado no contexto moçambicano.

Assim sendo, a avaliação deve ser entendida como uma análise de problemas, de um país que é confrontado com experiências concretas na sua evolução social, política e mesmo económica.

É necessário no entanto ter em conta que não se mostra fácil observar as questões em termos estatísticos pois, são temas que nem sequer aparecem como ítem nos indicadores nacionais. Aliás, pela falta de capacidade de controlo por parte das autoridades, os números em relação

ao abuso sexual, prostituição, trabalho infantil, refugiados e mesmo em relação as doenças de transmissão sexual, são fictícios pois, muitas vezes, os casos aparecem na sua fase terminal.

3.8.1 Aspectos conceptuais

A crise socioeconómica e política, que afecta a economia mundial, nas últimas décadas, é motivo de definição ou redefinição de estratégias de desenvolvimento.

Com as ciências sociais a criarem um assinalável número de teorias de mudança social que nem sempre constituem, por si só, um conjunto homogéneo em que os principais objectivos não são classificados nem os seus tipos de teoria bem determinados, sobressai o facto de muitas delas, tendo uma concretização local, não conseguirem tê-lo na sua defesa global (Boudon, 1989: 11). Esta situação remete-nos logo de início para a necessidade de clarificar os conceitos apelados, por forma a operacionalizá-los.

Em relação à presente avaliação e de acordo com vários estudiosos, na determinação da promoção dos direitos humanos, em geral, podem distinguir-se diferentes ópticas: a dos Estados e Governos, a dos próprios sujeitos, as obtidas pela análise participativa, dos observadores externos, etc.

Note-se que as ideias de infância ou mesmo vulnerabilidade são abordadas por visões diversas: biológico, psicológico, social/cultural (género e classe), histórico, etc. Portanto, tratando-se de definições que sejam um "problema social" as abordagens variam de acordo com sociedades e tempos, e podem depender de diferentes factores e contextos; o que faz com que os conceitos sejam problemáticos.

No caso da definição de infância/criança, Hewitt (1992: 40), por exemplo, considera que as percepções ocidentais sobre a "infância" estão enformadas pelas expectativas que os adultos, no ocidente, têm sobre suas crianças, nomeadamente, que elas, até a adolescência, frequentam uma escola e não precisem de procurar um emprego, e que tenham uma "casa" onde morar, seja na família ou numa instituição. E assim sendo, esta noção de infância torna difícil aceitar outras realidades senão como erradas.

Mas, como escreve White (1982: 468), a infância "*não é uma categoria universal ou absoluta; a sua definição varia de uma sociedade para outra, de uma época para outra, e também de acordo com o género e a classe social*". Por isso, chama ele a atenção, a "*investigação deve des-construir a categoria de infância (...), identificando os factores sociais, económicos e políticos que contribuem para o carácter mutacional da definição e as actividades definidas como adequadas as crianças*" (citado por Hewitt: 40).

Note-se que mesmo no Ocidente, a infância tal como hoje é definida, significando "*uma identidade de criança separada dos adultos*" é uma criação recente, do século XX (Jorgensen, 1995: 16). Em épocas anteriores, as crianças eram tratadas como "*adultos em miniatura*" e as pessoas viviam em grandes aglomerados. O agregado familiar (*Household*) era ocupado por uma gama de adultos e crianças, com laços de parentesco ou não, todos contribuindo para a manutenção e apoio de cada um. "*O foco maior do agregado familiar era a sociabilidade que a privacidade. A noção de privacidade e intimidade entre um grupo pequeno dentro dos confins da família nuclear de pais e filhos é um conceito do século XX. As crianças no passado relacionavam-se, no agregado familiar, com uma gama variada de adultos, e os papeis que jogavam e as tarefas que realizavam eram similares às dos adultos, tais como a caça e a agricultura*" (Jorgensen, 1995: 17).

A nova concepção da infância, que prolonga o tempo de cuidados e protecção para além da primeira infância (0-5 anos), alterou o papel da mulher como guardiã das crianças ("*childcarer*") e dona-de-casa ("*homemaker*"). Esta concepção vem do século XVIII, "*quando a ideia de uma personalidade estável da criança foi associada à existência de laços mais intensos com poucos adultos, especialmente a mãe e o pai, do que com a parentela e adultos associados*" (idem, 18).

As Nações Unidas, na Convenção sobre os Direitos da Criança, adoptaram a idade de 18 anos para definir todos os que estão abaixo dela como crianças. No entanto, vários estudiosos

defendem que tal definição é mais “assistencialista” (e “reabilitativa”), e defendida pelo UNICEF, que opera em “países pobres”, argumentando que ficando pela noção de infância restringida apenas à “primeira infância”, nas condições de extrema pobreza e privações, remeteria os dos 6-18 anos ao abandono, pois, as mães e os pais em tais circunstâncias, com os poucos recursos, que possam ter, prestam mais atenção aos primeiros, deixando estes últimos ao “Deus dará”, perigando a sua preparação (física, emocional e cultural) para enfrentar a vida adulta.

Assim, a infância não é uma categoria universal ou absoluta; a sua definição varia de uma sociedade para outra, de uma época para outra, assim como contribui na definição das actividades definidas como adequadas às crianças (Hewitt: 40). Por exemplo, se as organizações internacionais, tais como as Nações Unidas ou a União Africana, definem a criança como um menor de 18 anos⁸³, como enquadrar isto no contexto societal moçambicano, onde para um indivíduo de 15 anos, embora sob certas condições, a lei permite que ele se possa fazer ao mercado de trabalho? “Como manter os 18 anos se a verdade rejeita este aspecto? Como proceder com as crianças trabalhadoras e casadas maritalmente, reconhecidas pelas comunidades locais e são em grande número no país? Note-se que a prática é a verdade”⁸⁴. Aliás, a Continuadores de Moçambique, considerada a ONG das crianças e para as crianças, em Moçambique, trabalha, apenas, com crianças entre os 10-15 anos – que não são consideradas problemáticas.

3.8.2 Principais problemas enfrentados pela criança e pelo jovem

1 O Abuso sexual⁸⁵

O termo Abuso, neste estudo, não só refere a questão de algo que encerra a violência, como por exemplo, a violação sexual em si ou a pedofilia⁸⁶, mas também a possíveis casos em que haja um possível consentimento da vítima, como é o caso da prostituição. Aliás, a prostituição infantil, é considerada como um abuso, segundo o Artigo 34 da Carta das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

Em termos gerais, refere-se a situações em que os homens envolvem-se com crianças abusivamente, isto é, sem perspectivas. Homem dotado da sua inteligência, seduz uma criança, aliciando-a, principalmente com bens materiais (nalgumas vezes nem necessita de o fazer). Portanto, “abuso, refere-se a tudo que fere o sentimento, a dignidade e a liberdade de uma pessoa, quando ela é obrigada pelo uso da força/violência para a concretização de um acto sexual.

Portanto, “quando ela é considerada um objecto e não como ser humano livre e com direitos; tudo que não é feito com amor e vai contra a liberdade; a acção entre duas pessoas que não se querem por bem”, “tudo, em termos de relações humanas, que vai contra a lei”⁸⁷. Como se

⁸³ African Charter on the Rights and Welfare of the Child, art. II – Adopted by the Twenty-Six Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU, Addis Ababa, Ethiopia – July, 1990.

⁸⁴ Um entrevistado.

⁸⁵ De acordo com vários estudiosos, Sloth, J., & Gallinetti, J. (2004: 34) “Abuso Sexual relativamente a uma criança significa: a) molestar ou atacar sexualmente uma criança ou permitir que uma criança seja sexualmente molestada ou atacada; b) encorajar, induzir ou forçar uma criança a ser usada para satisfação sexual de outra pessoa; c) usar uma criança ou deliberadamente expor uma criança a actividades sexuais ou pornografia; ou d) induzir ou permitir que se induza uma criança a exploração sexual comercial ou de alguma forma apoiar ou participar na exploração sexual comercial da criança”.

⁸⁶ O termo pedófilo (palavra de origem grega que significa amor as crianças), é usado normalmente para se referir ao adulto, cuja personalidade sofre desordens mentais que incluem um interesse sexual focalizado em crianças que ainda não tenham atingido a puberdade. A maioria dos pedófilos são do sexo masculino e as suas vítimas tanto podem ser raparigas ou rapazes (Mulher, 6/1998: 8).

⁸⁷ Uma entrevistada.

pode observar nestas definições, o que realça e significativo é o facto de frisarem que qualquer relação sexual desequilibrada, desde carícias, beijos, apalpações e o coito consumado, na qual uma das partes não dá ou não pode dar voluntariamente o seu consentimento, nunca pode ser aceitável.

Assim, como a maior parte dos casos de abuso sexual, na generalidade não são denunciados, é difícil conhecer a verdadeira magnitude do problema. A Tabela abaixo é elucidativa sobre esta questão.

Tabela 3.50: Abuso sexual de crianças

Conhece casos de crianças abusadas sexualmente na sua Comunidade?	Percentagem
Muitos	11.4
Alguns/poucos	18.0
Não	70.6
Não sabe	0.1
Total	100.0

Dos 3,529,509 agregados inquiridos sobre a problemática do Abuso sexual de Menores, 70,6% afirmam não existirem casos nas suas comunidades, sendo que apenas 29,4% afirmam conhecerem casos de abuso sexual de menores nas suas comunidades.

As vítimas, regra geral, são crianças, por definição, emocionalmente carentes e que na maioria dos casos não vivem com os seus progenitores. Têm privações materiais e os adultos, podem manipulá-las fazendo com que elas sejam cúmplices no abuso de que são vítimas.

Em relação aos actores, em Moçambique, regra geral, acções desta natureza são praticadas por familiares ou pessoas próximas as crianças, e verificam-se tanto no meio urbano como no rural. Portanto, na maioria dos casos os indivíduos que protagonizam o *desvio*, pertencem ao mesmo grupo sócio-cultural⁸⁸; o que difere, por exemplo, da prostituição, em que o factor *migração* desempenha um grande papel.

Importa reconhecer que nenhum caso foi apresentado ou referenciado como tendo sido vítima criança refugiada em Moçambique.

Causas

Como se observará nos pontos subseqüentes, as causas que justificam estas acções são múltiplas, desde, culturais, educacionais, socioeconómicas, crenças mágico-religiosas, etc. De seguida, apresentamos os mais referenciados no contexto nacional:

O assédio sexual nas escolas;

falta de informação e de educação/escolarização sobre a sexualidade e abuso; o que faz com que muitos homens adultos, advoguem que preferem as crianças ou jovens como forma de evitar determinadas doenças de transmissão sexual e sentirem maior prazer sexual em virtude de elas terem sido pouco usadas;

O Direito Costumeiro, que regula as relações sociais, no país, ao tolerar, relações, que podem ser consideradas desequilibradas, por exemplo, os casamentos prematuros. por outro lado, constata-se que certos conceitos do direito formal (e mesmo ocidentais), tais como o direito à

⁸⁸ Embora haja casos de violações cometidas por malfetores, durante assaltos, ou mesmo emboscadas feitas com esse fim.

protecção e de decidir livremente sobre o casamento, pode não ter equivalência no direito costumeiro em determinados contextos⁸⁹.

cultura/tradição, religião⁹⁰, etc.: *“houve casos em que os pais violaram as filhas e quando questionados, advogaram que estavam sob efeito de maus espíritos e de nada se recordarem”*⁹¹; Casamentos forçados, por herança, substituição, incesto⁹², etc., - são atitudes que, embora socialmente, nos grupos, onde são aceites sejam considerados normais, demonstram uma manifestação de abuso ou violência *invisível*, pois não é dada a oportunidade de escolha por parte da mulher usada.

Questões psicológicas; no que diz respeito à capacidade de sedução de pessoas com a mesma idade.

O facto de, em muitas comunidades, rurais principalmente, raras vezes as famílias recorrerem aos tribunais, ou por desconhecimento, ou porque os mecanismos legais são demorados e complexos, ou ainda por procurar resolver a situação através de uma compensação material⁹³; *“para além de temerem represálias dos familiares do acusado, pois, muitas vezes vão à polícia solicitar a retirada da queixa por si apresentadas”*; *“assim, as crianças são abusadas, as pessoas não vão ao tribunal e as meninas tornam-se mulheres”*⁹⁴; o que permite entender que as razões não são somente as culturais, mas também as económicas e do funcionamento do sistema de justiça, sublinhe-se, a sua lentidão⁹⁵.

⁸⁹ Isto demonstra que de pouco serve transferir conceitos se não forem *formados* os homens que os utilizarão. E não se trata apenas de uma *formação* obedecendo a um funcionalismo estreito. Esses conceitos devem, obviamente, adaptar-se às necessidades económicas e sociais, sem entrar desastrosamente em choque com tabus religiosos, tradições míticas ou mesmo costumes profundamente enraizados, sob pena da sua utilização ser rejeitada ou acabar por ser abandonada, apesar das boas intenções. Numa palavra, o conceito só desempenhará o seu papel se for inserido (e não *agrafado*) no quadro de representações mentais, culturais e sociais dos homens que livremente os escolhem e utilizam (Torres, 1995-1996). Embora se reconheça que a sociedade dita *“tradicional”* não é necessariamente tão imobilista nem tão refractária à mudança. Instintivamente, receia sobretudo a mudança a curto prazo porque, como em todas as sociedades, os seus efeitos podem ser desestabilizadores, ressentidos obscuramente como uma ameaça à coerência e à própria estrutura do edifício social (idem).

⁹⁰ Por exemplo, em relação às crenças religiosas, muitos acreditam que a concretização de algum desejo ou objectivo, como o poder financeiro, o envolvimento com algo ou alguém puro, neste caso, uma criança, a sua morte ou o seu uso sexual, é a base para o sucesso. Neste contexto, verifica-se muitas vezes o incesto ou o cruzamento entre irmãos, tios e sobrinhas, etc. De realçar que estas são as relações mais difíceis de se ter conhecimento, por acontecerem no interior das famílias, são mantidas secretas porque garantem a sustentabilidade e estabilidade familiar.

⁹¹ Um entrevistado.

⁹² Nas zonas rurais de Moçambique e não só, são descritas várias situações de incesto, devido ao facto da mãe se encontrar com um bebé, e o pai não dispor de alternativas fora de casa, *“algumas pessoas dizem que na falta do peixe grande pode-se comer o miúdo porque o sabor pode ser o mesmo; o que estas pessoas não dizem é o facto de anualmente haver um período de pausa obrigatória na faina de modo a permitir que o peixe miúdo cresça”*.

⁹³ E mesmo em relação à saúde das crianças, as famílias somente encaminham estas às unidades hospitalares, em caso de dano físico visível.

⁹⁴ Um entrevistado.

⁹⁵ No entanto, esta maneira de encarar o abuso sexual de menores está mais enraizada nas zonas rurais ou peri-urbanas principalmente pois, as classes mais abastadas participam mais nas redes da prostituição infantil ou no turismo sexual. É nas zonas rurais, onde as raparigas são *forçadas* a viver com os homens que alegadamente pagam a compensação aos pais. Dadas as carências económicas *“as famílias valorizam mais as compensações monetárias que a saúde das crianças”*.

2 Nível baixo de escolaridade

Constrangimentos de ordem educacional constituem um dos grandes obstáculos ao progresso social das crianças e jovens.

Causas:

Pelas limitações no enquadramento, tanto de crianças, como de jovens no sistema educacional. A alternativa tem sido as escolas comunitárias e privadas, onde a admissão depende das possibilidades financeiras dos candidatos. Apesar do enorme esforço feito pelo Governo as escolas ainda se encontram distantes⁹⁶. Por outro lado, a mentalidade das pessoas é que a escola ainda custa dinheiro.

O facto de, na zona rural, a criança continuar sendo uma fonte de rendimento ou de receitas, trabalhando na machamba, vendendo na esquina e ajudando noutros trabalhos; assim não sobra tempo para ir a escola.

A gritante ausência de unidade escolares oferecendo o segundo ciclo do secundário ou o ensino médio, nas zonas rurais de Moçambique e não só – embora seja de reconhecer o crescimento da rede escolar a todos os níveis, tanto a pública como a privada. Assim, poucos pais têm a coragem de mandar o seu filho, menor, somente com a quinta classe, para um outro distrito, visto que ele é suposto de não dispor de responsabilidade suficiente para se desenvolver longe dos pais.

No caso dos deficientes, são poucas as províncias que dispõem de uma unidade educacional especial. Portanto, a falta de unidades de formação vocacionadas a problemática. Muitas vezes, o nível de ensino ministrado nas zonas rurais, é o básico, e para além da inexistência de escolas suficientes para todas as crianças, a especial não existe. Num contexto desta natureza, o futuro, particularmente para os deficientes visuais é limitado e a escola é uma miragem.

Note-se que com excepção da cidade da Beira, Moçambique não dispõe de um único estabelecimento de ensino para deficientes visuais⁹⁷. Consequentemente não há instituições socioeconómicas que possam empregar mão-de-obra com deficiência visual. Assim, estes, como forma de sobrevivência, tornam-se pedintes⁹⁸.

3 Prostituição infantil

A prostituição, é comumente definida como “*uma actividade onde os actos sexuais são realizados em troca de um pagamento*” (Lee & O’Brien, 1995: 4), ela é também cultural e historicamente determinada, e varia imenso de sociedade em sociedade e de acordo com as circunstâncias (Idem: 7), definida assim, como sendo uma entrega do corpo, tomando o sexo como um meio comercial; uma situação em que a pessoa que se prostitui é reduzida ao prazer sexual que dela se tira. Portanto, “*a prostituta é objecto da exploração social, pela sociedade em geral e pelos homens em particular*”.

No caso de Moçambique, em diferentes comunidades, na definição de prostituta, a maternidade também desempenha um grande papel. Só o facto de uma mulher ter filhos de pais diferentes e/ou mais de um parceiro sexual, independentemente da intenção de ganhar dinheiro, sendo portanto, promíscua, é suficiente para ser considerada prostituta e outra, com

⁹⁶ É importante frisar que as escolas e universidades privadas conhecem uma rápida expansão no país quando comparadas à rede pública

⁹⁷ Aliás, para os deficientes na sua generalidade, Moçambique dispõe de apenas 4 escolas especiais, estando duas na cidade de Maputo e outras tantas na cidade da Beira. Por outro lado, importa referir que não existem estatísticas do Ministério de Educação do número de crianças em idade escolar obrigatória, que não a frequentam devido a deficiência visual. Sendo assim, não é possível avaliar o número real; provavelmente, os poucos números conhecidos não reflectem a realidade.

⁹⁸ Embora se reconheça que a esmola seja um aspecto mais urbano, que um aspecto rural, o que é justificável pela dinâmica dos dois meios ser diferente. Esta situação é também explicável pela estigmatização social que envolve a deficiência visual.

mais de um filho de pais diferentes não o ser, devido ao seu estatuto social, sendo considerada por exemplo, mãe solteira, “*moça de família que errou*”. Portanto, muitas vezes o contexto social determina a definição, o que pode não ser pacífico com outros contextos.

A prostituição infantil, é considerada um abuso, segundo o Artigo 34 da Carta das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança: “*os Estados-Partes encarregam-se de proteger as crianças de todas as formas de exploração e abuso sexual*”.

Importa referir que ela é praticada não apenas por menores, mas também pelos adultos, que são os seus grandes protagonistas. “*A vasta maioria dos clientes são homens adultos*”. São os adultos, com relativa estabilidade financeira, que exploram sexualmente as adolescentes, aparentemente fazendo-as viciar, tornando-se eles os sujeitos activos, enquanto as adolescentes, prostitutas e vítimas, são as passivas e cúmplices no processo e na acção.

Assim, a “*prostituição infantil fala mais sobre o comportamento dos adultos e sobre a sociedade no geral que sobre as crianças e pessoas jovens*” (Lee & O’Brien, 1995: 67), “*porque as crianças não nascem prostitutas*”⁹⁹. Ela revela, até certo ponto, o comportamento sexual dos adultos que praticam o sexo por um simples prazer e como se fosse um divertimento, por um lado, e por outro, “*revela o sentido oportunista do homem*”¹⁰⁰. “*Por isso, em vez de crianças abusadas sexualmente ou prostitutas, penso que deviam designa-las de crianças prostituídas*”¹⁰¹.

Provavelmente, será por isso que o lema da “*English Collective of Prostitutes*” é “*Pelas Prostitutas, e Contra a Prostituição*” (Adams et al, 1997: 137).

Causas:

O facto da prostituição estar estigmatizada e o seu discurso rodeado de mitos, um dos quais é a crença de que os que nela se envolvem são “*os outros*”, nunca “*nós*” ou “*os nossos*”; “*a mulher que vende o sexo nunca é nossa mãe, a **nossa filha, ou a** nossa irmã mas uma anónima, infinitamente mais desesperada que aquelas que amamos. De igual modo, o homem que compra sexo nunca é o nosso pai, marido ou namorado, mas outro que não conhecemos nem desejamos conhecer (p. 1)*”¹⁰²;

a sociedade pela atitude de indiferença e silêncio na defesa dos valores morais, sociais, culturais, étnicos ... “*que outrora se faziam sentir*”. Prevalece no seio da sociedade, o espírito não crítico de fenómenos de outras realidades, não evitando o consumo de tudo o que se assiste. Assim, a desagregação social pela qual passa o país, contribui em relação a este fenómeno¹⁰³;

falta de emprego. Falta de recursos financeiros. A prostituição é uma actividade que dá rendimento imediato enquanto o emprego formal, para além dos mecanismos burocráticos para o conseguir, leva-se muito tempo, até ao final do mês para conseguir alguma coisa. A falta de emprego com que se confrontam principalmente as mulheres. Note-se que, o mercado de trabalho em Moçambique, de uma forma geral, apresenta características que restringem o ingresso de trabalhadores, especialmente de mulheres. E o facto de determinadas regiões do

⁹⁹ Um entrevistado.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Este mito de que a prostituição envolve “*anónimos outros*” é sustentada pelo secretismo que rodeia a troca de sexo por dinheiro; a prostitua é socialmente inferior; embora, as mulheres e os homens nela envolvidos sejam pessoas como outras, e tenham faces reconhecíveis e hajam como cidadãos normais em áreas.

¹⁰³ Tenha-se em mente que, anteriormente, casar com uma mulher virgem era motivo de orgulho e realce não só para os nubentes, mas também para as famílias e as comunidades onde eles se inseriam, o que não se verifica na actualidade.

país não disporem de alternativas, também contribui bastante¹⁰⁴. Convém referir que, o principal empregador em Moçambique é o Governo;

um factor, considerado o mais importante no contexto societal moçambicano, é a pobreza, embora haja posições opostas a este aspecto porque a pobreza não é uma categoria social definida pois, os pobres encontram-se em todas as ocupações, e em todos os ramos económicos, o que significa que o problema é de grande dimensão; reconhecendo-se, por outro lado, que o termo delimita pessoas ou regiões do ponto de vista exclusivamente do observador (Silva & Condry, 1993: 39)¹⁰⁵;

Os contrários a esta posição defendem que, os vulneráveis à prostituição, fazem da pobreza uma máscara do comércio sexual, porque, é preciso ter em conta que nem sempre é a ausência de rendimentos que pode concorrer para este fenómeno, isto é, nem sempre o sexo constitui uma forma de sobrevivência¹⁰⁶. Nalgumas vezes, muitas jovens recorrem a estas atitudes como forma de encontrar meios adicionais para fins que os progenitores ou parentes não os considerando prioritários, não os podem satisfazer; *“muitas miúdas vêm outras bem vestidas e querem faze-lo também, o que às vezes não é possível em virtude dos rendimentos dos parentes serem superados pelas despesas. E note que se as miúdas das classes desfavorecidas ficam na rua, à espera do cliente, as das classes médias não precisam de fazê-lo porque têm o celular, os contactos”*¹⁰⁷

O facto de, muitas jovens sofrerem o abandono por parte do parceiro, o que as leva a procurarem outros parceiros na procura de estabilidade¹⁰⁸. Assim, os divórcios e segundos casamentos aumentam tanto os abusos sexuais, como os conflitos, na família, com padrastos/madrastas, empurrando as crianças para a rua;

Aliás, em relação à prostituição, e onde participam crianças, as evidências mostram que *“a vasta maioria das crianças envolvidas na prostituição tiveram vidas severamente despedaçadas (disrupted lives)”* (Lee & O’Brien, 1995: 7). Isto é, a maior parte das crianças praticantes da prostituição infantil vêm de sectores mais pobres e menos privilegiados da sociedade.

Ligado a este aspecto, há o facto de as crianças serem definidas como o problema (e penalizadas), não os adultos que as abusam, nem as condições sociais, económicas, legais e culturais que aumentam a vulnerabilidade das pessoas jovens à exploração e que contribuem para o seu envolvimento na prostituição;

A Falta de educação moral; a não proibição de acesso dos jovens a lugares de diversão nocturna, a reprodução, venda e projecção de filmes pornográficos;

¹⁰⁴ Algumas regiões do país, não favorecem a prática da agricultura e não há infra-estruturas económicas que possam empregar mão-de-obra. Consequentemente os jovens, como forma de sobrevivência dedicam-se ao sexo/troca ou trabalhando no sector informal e, muitas das vezes, as mulheres são apontadas como sendo as que se aproximam e assediam os homens.

¹⁰⁵ *“Mesmo em relação ao adultério, actualmente, pode-se dizer que na sua maioria é motivado por razões económicas. Se me caso com uma moça bonita e não tenho dinheiro para satisfazê-la, as probabilidades de ela se envolver com um outro homem são maiores. O lar estável é aquele que tem tudo e ambos, homem e mulher, preferem preservar os respectivos bens. Não é por acaso que os pais recomendam aos filhos, a casarem com pessoas que têm condições”* – um entrevistado.

¹⁰⁶ *“É preciso notar que a luta pela sobrevivência sempre existiu. Mesmo no período colonial era normal a construção de quartos em redor de restaurantes como forma de atrair clientes para mais lucros; recrutavam-se mulheres do campo para as cidades. Mesmo com a repressão posterior, as práticas continuaram porque é uma lógica de sobrevivência”* – um entrevistado.

¹⁰⁷ Um entrevistado.

¹⁰⁸ *“Os homens, só sabem usá-las e às vezes deixá-las com filhos sem tomar responsabilidade alguma, abandonando-as com o encargo. É normal que elas se revoltem, e têm razão porque têm despesas a seu cargo. Assim o sexo tem um valor de uso e troca muito importante para a sobrevivência. O homem só procura prazer. Assim, a culpa não é delas, é nossa, é da sociedade”* – uma entrevistada.

O Governo que é, várias vezes, acusado nas comunidades, de promover e procurar solucionar problemas concernentes à moral sexual por meio de campanhas, que convidam à sexualidade. Por outro lado, é sentimento generalizado que o combate à prostituição não consta das prioridades definidas nas políticas sociais do país;

Falta de estabilidade familiar/desintegração familiar – a importância deste factor define-se na família como um corpo social que define a forma de integração social. De certo modo, ela determina as expectativas do grupo. Por exemplo, a ausência do chefe do agregado em busca de emprego; abandono total deste, geralmente homem; os conflitos existentes na família afectando sobretudo as crianças e os maus tratos em relação a elas; são factores que podem condicionar o desenvolvimento das crianças. A família, enquanto célula nuclear da sociedade, por vezes, não assume o seu papel de educador sobre os filhos. Esquecendo-se que *“só há direitos da criança partindo da própria família”*. Uma instabilidade familiar pode ser um factor para a prostituição e trabalho infantil, embora a pobreza possa ser um ponto de partida para a instabilidade no lar; *“pais que não questionam por onde andam os filhos ou de onde trazem o dinheiro, devido à pobreza material”*. As consequências do abandono ou da ausência do chefe da família pode fazer com que, por exemplo, a mulher procure novo marido, ou abandone as crianças, situação que pode originar casamentos prematuros e delinquência juvenil ou abandono do lar pelas crianças, na sua procura de meios de sobrevivência;

O facto de, principalmente, no caso de homens/clientes procurarem novas técnicas ou experiência sexual, que eles não têm em casa, é também uma grande motivadora: *“cansados do sexo convencional/vaginal procuram outras experiências como o sexo oral, anal, etc., em diferentes posições que não podem fazer nas suas casas; muitos dos homens que me procuram pretendem ter sexo oral porque, penso eu, as respectivas mulheres não o fazem ou não o podem fazer; aliás, o mesmo fazem muitas mulheres quando descobrem que um homem que lhes faz o sexo oral, principalmente quando o marido não o conhece”*¹⁰⁹; portanto, a liberdade que os homens têm fora de casa para desenvolver novas experiências sexuais;

A discriminação da rapariga a favor dos rapazes, principalmente nas zonas rurais, no acesso ao ensino;

Orfandade precoce, principalmente devido ao HIV/SIDA e a consequente inexistência de fonte de sustento; e

O contexto político - histórico: a globalização. Há valores apreciáveis e consome-se tudo o que se aprecia nos médias sem censura. O país não está preparado para escolher os valores externos. Dentro da sua liberdade, o indivíduo faz as suas escolhas e a sociedade não tem como força-lo a não fazer – o que se transmite é a ideia de riqueza sem termos preparação; daí a competição negativa que origina o desvio; apanha as famílias desprevenidas, as crianças aprendem as coisas fora do ambiente familiar – o recurso para responder a esta necessidade é a prostituição.

Estas, de uma forma geral, são consideradas as causas da crescente prostituição. No entanto, é necessário ter em conta *“que nem sempre o envolvimento sexual de uma mulher com vários parceiros, é motivado somente por necessidades materiais. A satisfação biológica e o efeito psicológico também pode ter o seu espaço”*¹¹⁰.

4 Trabalho infantil

Ainda pouco se sabe sobre a magnitude do trabalho infantil em Moçambique, sendo que muitos dos números avançados poucas vezes reflectem a realidade (Unicef & Ministério do Trabalho, 1999/2000: 11).

¹⁰⁹ Uma prostituta.

¹¹⁰ Um entrevistado.

Em Moçambique, está largamente espalhada a crença de que é bom que a criança trabalhe ..." (Idem: 5); maioritariamente elas encontram-se a trabalhar no sector informal, trabalho no campo, com outras famílias, migrantes, no sector formal e informal, no trabalho doméstico – o que muitas vezes se digna como sendo a responsabilidade da criança em contribuir para a vida comunitária.

Há no país, uma cultura de valorização do trabalho que insere crianças na força de trabalho como forma de evitar uma possível delinquência. Por outro lado, existem factores vinculados a formas tradicionais e familiares de organização económica, em especial na pequena produção agrícola¹¹¹ e mesmo em relação as médias e grandes empresas, que mobilizam, principalmente na altura da sacha, o trabalho infantil¹¹². O sector informal também absorve mão-de-obra infantil, a exemplo de actividades exercidas na rua (comércio ambulante, lavadores e guardadores de viaturas, carregadores de bagagem, etc.).

O direito costumeiro é um aspecto fundamental do regime legal moçambicano, sendo por conseguinte uma realidade intrínseca à vida de muitas crianças no país (Nielson, J.Sloth- & Gallinetti, J., p:4)¹¹³ – embora, mesmo a Carta Africana sobre os Direitos e Bem-estar da Criança, no seu artigo 21, apresente a obrigação dos Estados membros a desencorajar e a “eliminar práticas sociais e culturais perniciosas que afectem o bem-estar, a dignidade, o crescimento e o desenvolvimento normal da criança” (Idem: 28).

Assim, o trabalho infantil, é um problema premente na sociedade moçambicana, sendo um problema social crónico¹¹⁴.

A questão do trabalho infantil é complexa. O problema está associado, embora não restrito, à pobreza, à desigualdade e à exclusão social e a outros factores de natureza cultural, económica e de organização social de produção das comunidades. O trabalho infantil, existindo no país legislação para tal, “esta não define trabalho perigoso nem arrola as preocupações que são vistas como sendo as piores formas de trabalho infantil” (Nielson, J.Sloth & Gallinetti, J., 2004: 3).

Provavelmente, terá sido este contexto, que terá contribuído para que a Lei do Trabalho em Moçambique, permita que indivíduos com 15 anos se possam fazer ao mercado de emprego¹¹⁵.

¹¹¹ Factores culturais; o facto de, nas comunidades, o trabalho infantil ser visto como uma das formas que possa levar os jovens a não enveredarem pela delinquência juvenil ou no abuso e tráfico de drogas: “*é preferível o trabalho infantil que a delinquência. Trabalhando, o miúdo faz uma coisa útil, até pode construir a sua palhota*”; “*somos africanos e, de acordo com os nossos princípios, a distribuição de tarefas na comunidade é consoante as idades. É uma verdade que as crianças devem trabalhar embora haja critérios relacionados com o tipo de tarefas para as crianças que não devem ser descurados. Sem que se faça isso está-se perante a instrumentalização de menores*” – um entrevistado.

¹¹² A maior parte desse trabalho, ocorre em ocupações típicas da agricultura, especialmente na pequena produção familiar.

¹¹³ “De acordo com a avaliação rápida sobre o trabalho infantil em 1999/2000, verificam-se em Moçambique três tipos das piores formas de trabalho infantil, nomeadamente, trabalho sexual infantil, trabalho agrícola infantil e trabalho doméstico infantil. Estas formas de trabalho infantil, apesar de comuns, não são proibidas pela lei” (Nielson, J.Sloth & Gallinetti, J., 2004: 24)

¹¹⁴ Foi também referenciado que, o que preocupa, são algumas crianças empregadas no trabalho doméstico. Aqui o trabalho acontece de uma forma disfarçada porque a criança não chama o patrão de patrão mas sim de tio; tornando-se difícil desvendar se essa criança está a trabalhar ou se é da família.

¹¹⁵ O Artigo 79 da Lei do Trabalho nacional (No. 8/98, de 20 de Julho), proíbe o emprego crianças menores de 15 anos, a não ser que haja um prévio acordo entre os ministérios do Trabalho, Saúde e da Educação e Cultura, assim como dos seus representantes – este acordo permite, sob certas condições de crianças entre os 12 e 15 anos de idade; realçando que são obrigatórios e sujeitos a exames físicos e mentais antes do trabalho e uma vez por ano antes de atingir os 18 anos, como forma de se garantir que a sua saúde física e mental. No entanto, na mesma lei, sublinha-se que, as crianças menores de 18 anos estão interditas de desenvolver actividades que possam prejudicar a sua saúde, perigosos ou que requeiram grande esforço físico; sendo que também é proibido empregar no sector público menores de 18 anos e, entre os 15-18 anos não podem

Causas:

Apresentando de uma forma mais sistematizada, como causas deste fenómeno concorrem:

(i) – a falta de colocação, em termos de escolas, que as crianças e jovens formados até um determinado nível enfrentam, dada a gritante ausência de escolas nas zonas rurais de Moçambique e não só.

(ii) – as oportunidades do mercado de trabalho urbano influenciam, sobremaneira, a participação de crianças na força de trabalho, que, a despeito dos direitos que lhes asseguram o ordenamento jurídico, continuam a margem da rede de protecção, quer na esfera dos direitos das crianças, quer na esfera social e trabalhadora.

(iii) – baixo rendimento dos progenitores – note-se que a participação das crianças no trabalho infantil decresce com a elevação da renda das famílias onde estão inseridas. Assim, a inserção precoce de muitas crianças nesta actividade deve-se à decisão e à estratégia familiar de modo a aumentar a sua renda produtiva. Embora, o trabalho infantil ocorra também, fora do contexto familiar e da protecção dos pais, para além de que, principalmente no meio urbano, a decisão de abandonar a escola para trabalhar, tomada por menores, é devida à influência movida não só pela escassez de recursos económicos da família, mas também, pela atracção do mercado de trabalho. Assim, tal como foi referido em relação a prostituição, não só a pobreza e a desigualdade de factores (embora sejam as principais causas), influenciam a inserção precoce das crianças no mercado de trabalho.

Entretanto é de reconhecer que são quase que inexistentes as denúncias às autoridades de situações de trabalho infantil, embora quase todos consigam ver crianças a trabalharem mas, normalmente, estas têm o consentimento dos pais e às vezes, são os próprios que os põem a trabalhar: as autoridades têm dificuldades de agir nessas situações.

Tabela 3.51: Magnitude do trabalho infantil

Conhece Casos de Crianças Menores de 15 Anos a Trabalhar para um Patrão?	Percentagem
Muitos	11.8
Alguns/poucos	15.3
Não existem	72.8
Não sabe	0.2
Total	100.0

Dos agregados familiares inquiridos, apenas 27,1% afirmaram que conheciam casos de menores de 15 anos a trabalhar.

5 Orfandade precoce

Este é um fenómeno que atinge muitas crianças e jovens em Moçambique.

Causas

Há um elevado número de crianças órfãs, como consequência, principalmente da terminada guerra dos 16 anos e da SIDA. Estes fenómenos originaram, e no caso particular da SIDA continua a originar, uma grande desagregação das famílias, como consequência da morte dos seus progenitores directos.

trabalhar mais de 7 horas/dia e não mais de 38 horas /semana e que a remuneração não seja inferior a 2/3 do que vencem os maiores de 18 anos.

6 Falta de emprego

A falta de emprego é um dos grandes obstáculos, enfrentados pelos jovens para a materialização das suas aspirações profissionais, materiais, sociais, etc.

Causas

ausência gritante de unidades económicas, nas zonas rurais de Moçambique, e não só. A economia moçambicana tem-se revelado com limitadíssima capacidade de gerar empregos. A classe empresarial moçambicana ainda não garante empregos às pessoas¹¹⁶;

falta de formação principalmente dos jovens que residem no campo, mas não só. O facto do sistema educacional nacional, formar jovens, privilegiando o conhecimento livresco, em detrimento de habilidades profissionais. O país tem um sistema de ensino geral que não forma jovens em habilidades profissionais, de modo a fazerem a ponte entre o estágio de formação teórica e o estágio profissional¹¹⁷. Não há formação vocacional em ofícios;

dificuldades em conseguir o primeiro emprego, pois os anúncios de vaga normalmente exigem dos candidatos experiência profissional, exigência difícil de satisfazer por parte de quem acaba de sair da escola;

dificuldades impostas, por funcionários antigos. Estes formam círculos de relações, baseada na semelhança de experiências, de percursos biográficos, *status* sócio-profissionais, amizade. Partilham, assim, entre si, os benefícios deste relacionamento, a coberto de instituições do Estado.

7 Falta de habitação

Apesar da existência de um fundo específico do Estado para esse fim, o fomento de habitação não é visível em Moçambique, o que impede a população em geral e o jovem em particular de usufruir de um dos direitos básicos – o direito à habitação.

A primeira dificuldade que os jovens enfrentam, principalmente no meio urbano, é conseguir o próprio espaço para construir; num segundo ponto está a dificuldade em obter recursos financeiros para a concretização deste objectivo; isto é, os requisitos de acesso não estão ao alcance de todos. Aliás, sem emprego, não se pode falar de habitação¹¹⁸. Pode-se mesmo dizer que, enquanto a economia e a redistribuição não mostrarem sinais de melhoria, esta situação manter-se-á, assim como o sistema de economia de mercado selvagem, onde o Estado tem pouca margem de manobra para a implementação de programas de carácter social. Num contexto em que apenas os mais fortes conseguem sobreviver.

Consequências dos problemas enfrentados pela criança e jovem: algumas reflexões

As consequências de fenómenos como abuso sexual, prostituição e trabalho infantil, são descritas como sendo de diversa natureza. O abuso sexual é um acto de violência. Durante o abuso introduzem-se nas crianças experiências sexuais que não são adequadas para a sua idade, interferindo no desenvolvimento físico, na sua sexualidade, pondo-a disponível a ter experiências sexuais desapropriadas. Aliás, o abuso sexual é considerado um dos potenciais factores indutores da prostituição infantil.

¹¹⁶ A abordagem actual do auto-emprego ou empreendedorismo é apontada como sendo um discurso demagógico pois, o Governo não oferece condição alguma para tal, mesmo acreditando-se ser uma acção/opção exequível.

¹¹⁷ Nas aulas de física, por exemplo, os formandos, deviam, entre outras matérias, aprender a Física teórica e aplicada, para se capacitarem na solução de problemas. Uma orientação desta natureza seria desejável em todos os programas de ensino geral.

¹¹⁸ Mesmo com um emprego, pensar numa auto-construção, é uma utopia em Moçambique dado o elevado custo do material de construção.

O abuso conduz também a uma perda da confiança e segurança nas relações futuras das crianças, pois estas podem se sentir manipuladas, feridas ou ameaçadas precisamente por quem era objecto de confiança. Produz-se uma estigmatização que pode marcar a criança para o resto da vida pois, estas podem chegar a crer que tudo o que se passa na sua vida está fora do seu controlo, devido ao facto de não terem sido capazes de prevenir e terminar com uma situação de abuso.

Todos os casos de abuso sexual, se não originam a morte da vítima, produzem efeitos traumáticos severos, que passam por problemas de saúde física, isto é, a ameaça ao desenvolvimento físico das crianças que se apresentam moralmente desfeitas, um estado emocional e espiritual crítico, traumatizadas e incapacitadas na sua vida pessoal, escolar e de relação como ser humano, que podem ser permanentes, se as vítimas não têm um acompanhamento, sendo assim empurradas a uma vida de sobrevivência, em que tais práticas podem significar a fonte e meio de sustento¹¹⁹ Uma consequência ou risco, é a transmissão da pobreza dentro e entre as gerações.

Muitas mulheres, principalmente jovens, sofrem graves lesões físicas e psicológicas, doenças transmitidas sexualmente, incluindo HIV/SIDA¹²⁰ (quase a totalidade das jovens referiu a sua relativa incapacidade de negociar o preservativo, assim como a falta de vontade dos seus clientes em fazerem o uso do mesmo)¹²¹; muitas, dado o número de abortos que são *forçadas* a cometer, ou o tomar de substâncias de forma a evitar a gravidez indesejada, correm o risco de *destruir* os seus aparelhos/capacidade reprodutiva (Department of State, 2005: 13).

A prostituição tende, de uma forma crescente, a fragilizar o combate contra o HIV/SIDA.

O trabalho infantil, embora tenha uma racionalidade económica imediata, como forma de assegurar a sobrevivência das famílias, reveste-se de elevado custo social com o tempo. Aliás, Silva e Condy (1993: 14) salientam que “*as crianças de agregados familiares indigentes desenvolvem-se num quadro de limitações sociais e económicas que determinam altas probabilidades de permanecerem nessa situação na sua vida adulta*”, porque neles a idade mediana é de 15 anos, devido a uma alta fecundidade e alta mortalidade, criando-se assim uma taxa de dependência, também alta, o que se traduz em receitas baixas e distribuídos por muitos dependentes, não permitindo aos filhos uma boa nutrição e saúde, para além da escolarização; os membros activos têm altas taxas de desemprego e subemprego. Estas crianças tendo um baixo desenvolvimento bio-fisiológico, baixa escolaridade, não herdaram bens de capital e nem relações sociais que lhes permita desenvolver actividades económicas independentes ou obter empregos **produtivos com rendimentos adequados**; “*assim, as crianças de famílias pobres que sobrevivem tendem a herdar a pobreza dos seus pais e por sua vez, a transmitirão aos seus filhos, formando-se assim o círculo vicioso da pobreza*”) idem, 15).

Uma outra consequência ou risco, é a transmissão da pobreza dentro e entre as gerações. O trabalho infantil afecta a frequência escolar¹²², a respectiva saúde (por vezes nestes trabalhos ela é vítima de violência, trabalhando sob efeito de pressão), afectando o seu desenvolvimento mental, espiritual, moral e social (sem oportunidade de brincarem com outras crianças e

¹¹⁹ Existem elementos que podem ou não potenciar as consequências do abuso: a sua duração, se é muito longa ou não; o apoio emocional ou não da família com a descoberta da situação; o tipo de abuso e; o emprego da violência.

¹²⁰ A ONUSIDA – Programa Conjunto das Nações Unidas SIDA/HIV, anunciou em Outubro de 1998, que uma das causas do alastramento da doença por parte das adolescentes era/é a prostituição infantil.

¹²¹ Muitos especialistas acreditam que as constantes mutações e a dispersão que o vírus de HIV tem apresentado, a prostituição e o tráfico sexual têm contribuído para tal (Department of State, 2005: 49).

¹²² Quando se prevê e se sabe que a educação é vista como uma estratégia de prevenção contra o trabalho infantil.

gozarem a sua infância), etc¹²³.. Aliás, a falta ou ausência da educação é uma das mais sérias consequências, no imediato para a criança e a médio/longo prazo para o país visto que, a educação, particularmente o ensino primário, para muitas crianças, o único nível de acesso a educação formal, constitui um dos principais passos em direcção ao desenvolvimento social e económico e para a redução da pobreza; a criança não está habilitada ou capacitada a aproveitar as oportunidades de empregos qualificados, que possam existir, limitando o seu potencial; limitando alternativas de vida assim como as respectivas famílias, vive com uma ausência de auto-confiança (Dottridge, 2004: 29). Quando estas situações envolvem uma significativa parte da população, como parece estar acontecendo actualmente, esta situação retarda o desenvolvimento do país e gerações futuras inteiras *pagarão* por esta situação.

O desemprego cria frustrações nos jovens, o que resulta no crescente consumo da droga, tabaco e do álcool por parte deste segmento populacional. Como consequência, observa-se o aumento da criminalidade. Muitos jovens abraçam o crime, porque a sua condição de vida é precária e então tentam um caminho fácil para conseguir os meios que necessitam.

3.8.2.1 Política do Governo sobre os assuntos da criança

Tendo sido identificados os diferentes grupos, assim como os principais problemas por eles enfrentados, assim como as causas, é lógico que a observação deverá ser feita em relação à política do Governo sobre estas questões.

Antes, observar que a definição da faixa etária 0-18 anos como criança, não tem enquadramento em Moçambique. Há um processo de socialização, integração da criança como forma de aprendizagem para enfrentar a vida adulto – daí, as comunidades não consideram alguém com 16, 17 e 18 anos como criança. As convenções internacionais não se enquadram na nossa realidade¹²⁴.

Referir que Moçambique, ratificou todas as convenções internacionais sobre os direitos da criança, assim como a Carta Africana sobre o bem-estar da criança e a aprovação da Declaração dos Direitos da Criança Moçambicana¹²⁵. Para a implementação destes direitos foi elaborado o Plano Nacional para a Criança (PNAC), assim como o Plano de Acção para Crianças Órfãs e Vulneráveis.

Entretanto, o *desconhecimento* das leis nacionais e internacionais de protecção da criança (Convenção dos Direitos da Criança) por demais oficiais do Governo (para além da facto da legislação sobre a criança em Moçambique encontrar-se dispersa e não estar facilmente acessível a todos os responsáveis, principalmente, os responsáveis pela sua implementação) é uma realidade, passando por cima da recomendação segundo a qual, os governos têm a responsabilidade na protecção de toda a criança incluindo a migrante não acompanhada (Dottridge, 2004: 17)¹²⁶; aliás, "nos termos do Artigo 22 da Convenção sobre os Direitos da

¹²³ É reconhecido que em Moçambique, "existe pouca compreensão acerca da diferença entre o trabalho de criança e o trabalho infantil, qual é o tipo de trabalho aceitável para uma criança e que pode contribuir para o desenvolvimento da saúde da criança e quais são as formas inaceitáveis de trabalho infantil, por serem prejudiciais para o desenvolvimento da criança como um todo" (Unicef & Ministério do Trabalho, 1999/2000).

¹²⁴ Mesmo tendo em conta que o Comité sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas reconhece que, os adolescentes têm diferentes necessidades em relação a crianças mais jovens (Dottridge, 2004:19).

¹²⁵ Moçambique ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em Abril de 1999.

¹²⁶ Carta Magna da Comunidade Internacional para a criança, que é a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, ratificada por todos os países membros com a excepção de 2: Somália e os EUA (Dottridge, 2004: 38); que recomenda os governos a tomarem medidas contra a exploração económica, sexual assim como o abuso (artigos32/35), assim como no Artigo 3, recomenda que em todas as acções relativas a crianças, que envolvam tanto instituições sociais públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou legislativas, o melhor no interesse da e para a criança deve estar em primeiro plano; no seu Artigo 12 a Convenção dá a criança o direito de voz, opinião e pontos de vista, particularmente perante uma acção/procedimento judicial ou administrativo; o que significa que os seus pontos de vista mostrarão e irão de encontro com a

Criança e do Artigo 23 da Carta Africana sobre os Direitos e Bem-estar da Criança, os estados têm de proporcionar protecção e assistência na obtenção dos direitos mencionados na Convenção sobre os Direitos da Criança a crianças refugiadas, crianças migrantes não acompanhadas, crianças deslocadas no interior do país e crianças, que procuram asilo, em geral. Com efeito, isto significa que as crianças refugiadas têm de ter garantidos todos os direitos humanos aplicáveis, sem discriminação, seja em que campo for, incluindo o da nacionalidade. ... No entanto, segundo a convenção sobre os Direitos da Criança, a possível lista de direitos para crianças não nacionais incluiria do direito de ser protegida contra discriminação injusta, o direito de participação, o direito a protecção contra a tortura e tratamentos degradantes, a aplicabilidade do melhor interesse da criança, o direito a cuidados parentais, o direito de não ser separado da família ou dos seus progenitores, o direito a propriedade, o direito a protecção relativamente a conflitos armados, o direito de ser protegido de abuso, negligência, degradação, abandono e outras práticas prejudiciais e da exploração económica, o direito de ser protegido de práticas sociais e culturais perigosas, o direito ao lazer e recreação e os direitos a educação, cuidados básicos de saúde e segurança social" (Nielson & Gallinetti, 2004: 25).

Particularmente em relação à criança e a legislação atinente a ela em Moçambique, podem apontar-se vários problemas:

As leis são fragmentadas e não facilmente acessíveis aos supostamente responsáveis pela sua implementação. Encontram-se dispersas por diferentes códigos, e, mesmo onde parecem conferir um direito específico (como, por exemplo educação ou acesso à saúde), são fracas em substância e pouco detalhadas, o que constitui um obstáculo a uma execução bem sucedida.(...)há importantes áreas que carecem totalmente de legislação,... falta uma definição clara de criança em conformidade com a Convenção dos Direitos da Criança (CDC); não há legislação para combater o tráfico de crianças; não há disposições na lei penal criminalizando a prostituição infantil, com a excepção limitada para casos em que os pais facilitam a prostituição dos seus filhos; os padrões mínimos de cuidados para crianças em instituições estão a ser desenvolvidos a nível da política, mas ainda não foram consagrados na legislação; não há disposições legais definindo crianças órfãs e vulneráveis, e, conseqüentemente, não são claros os mecanismos para as proteger...“com excepção de uma descrição de poderes do Tribunal de Menores em matérias tanto civis como de prevenção criminal, as leis ou decretos centram-se largamente na concessão de direitos, sem especificarem detalhadamente a natureza das obrigações do Estado, e qual o organismo responsável por assegurar o cumprimento dos direitos mencionados.... As disposições sobre abuso sexual de crianças não estabelecem em detalhe quem deve agir, até quando e que acções têm de ser empreendidas. Por outras palavras, a legislação existente é demasiado geral e não específica, permitindo assim uma abordagem indiferente à implementação” (Nielson & Gallinetti, 2004: 2;13).

Por outro lado, na abordagem a estas questões, mostra-se como sendo importante, dividir a criança em dois níveis. Um, da criança, que vive numa família estável e um segundo grupo, de crianças em situação difícil. No tratamento, embora a lei as ponha todas em pé de igualdade, deveria prestar-se mais atenção para as vulneráveis, sendo de sensibilizar/consciencializar a sociedade da importância da integração da criança numa família e o seu registo, embora, por parte do Governo, para as crianças em situação difícil, haja o apoio social directo que consiste em dar assistência social directa: mensalmente uma cesta básica, garantindo-se através da Acção Social Escolar o ensino, a Acção Social hospitalar a saúde, registo de nascimento

sua idade e maturidade; isto implica que a agência governamental não pode decidir em manter a criança sob detenção ou num centro de trânsito, ou ainda a sua deportação, sem consultá-la e tomar em consideração os seus pontos de vista. Finalmente o artigo 39, debruça-se sobre as medidas que os governos devem tomar no sentido de ajudarem as crianças vítimas de abuso. Este especifica que os governos devem tomar medidas apropriadas para promover a reabilitação física e psicológica da criança e sua reintegração social, sendo ela vítima de qualquer forma de exploração, abuso, tortura ou outra forma cruel, desumana ou tratamento degradante, num meio ambiente que tenha em atenção os aspectos de saúde, auto-respeito e dignidade da criança (Idem: 39).

gratuito¹²⁷, suplementos alimentares infantil. De referir que nesta acção, assiste-se a intervenção de outros parceiros pela falta de capacidade do Governo em atender todas as crianças¹²⁸.

Para além dos centros de acolhimento para as crianças órfãs e vulneráveis, no pós-guerra, houve um programa de reunificação familiar, que consistiu na identificação de crianças perdidas e abandonadas e integrá-las na sua família real ou substituta com um impacto positivo. No entanto, muitas vezes, esta reunificação era feita mediante um apoio pontual às famílias acolhedoras, não se procurando, em muitos, casos em saber até que ponto estas acções são benéficas às crianças, pois, na generalidade, no contexto social moçambicano *“a criança vivendo com os pais de origem tem sempre um tratamento diferente do da criança acolhida”*¹²⁹. *Um acolhimento pleno exige determinadas condições sociais que no campo, e mesmo nas zonas urbanas, não têm; muitas famílias que acolhem estas crianças têm um objectivo*¹³⁰. Aliás, regra geral, as crianças preferidas são as do sexo feminino e, muitas das vezes elas têm de pagar pelo acolhimento que lhes é dado através da prostituição. Isto é, ela é obrigada a prostituir-se e, não tendo alternativas por um lado, e por outro, sentindo-se segura dentro de uma casa, chega a recrutar outras crianças, mencionando somente os aspectos positivos. Enquanto os rapazes, somente servem para a sua utilização como força de trabalho, como empregados domésticos e das barracas dos seus protectores”¹³¹.

Reconhecendo-se a importância do processo, visto que nem todas as crianças acolhidas são maltratadas, *“e seja preferível que deixa-las na rua a serem abusadas a qualquer hora e momento”*¹³², são acções que, na sua maioria, não passam de um negócio, pois, as crianças caem em famílias, que tomam uma responsabilidade passageira, oportunistas, que se servem delas como instrumentos de produção. *“Que preparação têm as famílias, que estabilidade afectiva e económica que garanta a adopção de uma criança?”*¹³³.

Quanto ao trabalho infantil, Moçambique demonstra a sua incapacidade para solucionar o fenómeno. O Ministério do Trabalho, refere que essa incapacidade deriva da insuficiência da

¹²⁷ Embora se note a existência de muitas crianças sem documentos de identificação e, conseqüentemente sem nacionalidade; *“esta questão apresenta-se como sendo bastante preocupante, principalmente em relação às crianças órfãs de HIV/Sida, principalmente nas zonas fronteiriças, que dizem que os familiares encontram-se num ou noutro lado; muitas delas não sabem dizer se são estrangeiras ou moçambicanas; há crianças que falam inglês, shona e português, mas que não têm uma única identificação e, muitas vezes conclui-se que a criança é moçambicana quando não é”*; *“a questão da identificação apresenta-se como sendo bastante preocupante; muitas vezes ficamos a saber que as pessoas são estrangeiras depois de mortas, quando os familiares vêm solicitar documentação para a transladação dos corpos, quando antes afirmavam ser moçambicanas”*; *“veja que quando o Reino Unido começou com as restrições da entrada de zimbabueanos naquele país, no caso de estudantes, muitas famílias trouxeram os filhos para Moçambique, para a obtenção de documentos moçambicanos, para poderem entrar e estudar naquele país assim como nos EUA e outros países ocidentais que impuseram sanções – isto foi e é frequente, desde o eclodir da crise no Zimbabwe, por exemplo – é muito difícil para o Governo porque esta exigência é feita por familiares moçambicanos que exigem o registo”*; *“outro facto que contribui para esta situação,, é o facto dos Serviços de Registo e Identificação Civil, encontrarem-se apenas nas sedes dos distritos, e as comunidades, desprovidas de meios, não se deslocam para ali, para além da não visibilidade da necessidade e importância de andarem documentados”*.

¹²⁸ Convém entretanto referir que, na promoção dos direitos da criança, as ONGs têm tomado um papel preponderante.

¹²⁹ *“Se uma madrasta já trata mal os enteados, imagine-se uma criança que não tem onde ir?”* – uma entrevistada.

¹³⁰ *“Muitas vezes, quando a criança sabe que a família não é biológica, abandona-a com muita facilidade; pelo que é exigível que ela tenha sempre um laço familiar; a família é sempre melhor que a instituição ou protectores, principalmente para os africanos que têm relações familiares muito fortes”* – um entrevistado.

¹³¹ Foi bastante referenciado o facto de muitas vezes as crianças serem recrutadas no meio rural pelos tios ou familiares e quando chegam à cidade serem transformadas em trabalhadoras.

¹³² Uma entrevistada.

¹³³ Um entrevistado.

rede escolar no país bem como ao elevado índice de pobreza que afecta a maioria da população do país. Por outro lado, importa referir que o trabalho infantil é uma questão cultural.

Para combater o trabalho infantil, por exemplo, o país deve ter capacidade de resposta, em termos de enquadramento da força de trabalho activa. Neste aspecto, a legislação diz que todo aquele que emprega menores deve pagar determinadas multas; na situação actual do desenvolvimento do país, provavelmente, a questão nem seja das multas e da aplicação da própria legislação, mas sim, que se criem mecanismos para *“que, pelo menos, se obrigue o empregador a pagar a esses menores o salário mínimo e garanta a sua segurança social; caso o Governo não esteja em condições de aplicar estas medidas, então que crie condições, através da Acção Social, para tomar conta das crianças, ao invés de deixá-las sem nenhuma protecção”*¹³⁴, aspecto este pouco provável¹³⁵.

No contexto actual, pode-se dizer que, enquanto houver pobreza, dificilmente se pode falar dos direitos da criança. A pobreza, impede que os direitos sejam observados pois, muitas vezes, as próprias crianças abandonam as casas ou os pais abandonam os filhos. O país não tem condições de poder dar condições objectivas de vida à sua própria população; se não pode *carretar* (carregar) água temos de ter água canalizada – é uma questão estrutural. À luz da Convenção Internacional é trabalho infantil. À luz da realidade não é. Paulatinamente o país vai-se ajustando mas não há condições objectivas para responder às Convenções internacionais.

Quanto ao abuso sexual, importa referir que são raros os casos dos delitos sexuais contra menores que dão entrada nas autoridades judiciais, embora o número de abusadas que se dirigem a unidades hospitalares seja cada vez maior. Os casos que, porventura, são levados às autoridades judiciais, raras vezes vão a julgamento, uma vez que, por um lado, levar a queixa a esta instância visa essencialmente satisfazer as exigências estabelecidas à luz da norma costumeira, e por outro, pelo facto de, em Moçambique, os processos, a nível da polícia e do tribunal, serem morosos e onerosos e o seu desfecho, coincidindo com a prisão do agressor, não resolver o problema social que o abuso causa, com os traumas causados, pior ainda se a menor se encontrar num estado de gravidez. Em relação à realidade moçambicana, a solução para os casos de abuso sexual tem sido o pagamento de uma multa. E, se a menor se encontrar num estado de gravidez a tendência é casá-la com o autor do abuso e aplicar a compensação matrimonial e não a resolução judicial.

Importa, entretanto, referir que as zonas urbanas estão, paulatinamente, a libertar-se de indivíduos que se guiam pelos casamentos forçados, por substituição, etc., libertação esta que, em parte, é influenciada não só pela educação escolar, mas também pela pressão social através de ONG's e da comunicação social contra estes casos¹³⁶, portanto, pela acção de uma cooperação invisível.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Provavelmente este seja o aspecto que faz com que, embora, aparentemente o Governo não feche na totalidade o mercado de trabalho a menores, coloque muitas dificuldades aos mesmos e aos empregadores; por exemplo, a Lei do Trabalho, seu Artigo 79, diz que para admitir um menor, para além da autorização do tutor, este deve ter uma outra dos Ministérios da Educação e da Saúde; a questão é: como é que o Ministério da Educação emitirá declarações para indivíduos que não estudam ou para um menor que não concluiu a escolaridade obrigatória?

¹³⁶ Se tiver-se em conta que grande parte dos cidadãos em Moçambique são de origem camponesa.

Tabela 3.52: Impacto do conhecimento dos direitos da criança

O Resultado do conhecimento sobre os Direitos da Criança na sua Comunidade é:	Porcentagem
Muito positivo	10.1
Positivo	56.9
Nulo	9.3
Negativo	12.7
Não sabe	11.1
Total	100.0

Mais de metade dos agregados inquiridos consideram positivo o resultado do conhecimento dos direitos da criança.

No que se refere à prostituição, a 2 de 1998, a Assembleia da República aprovou a Lei que regula o acesso de menores a clubes nocturno. A Lei reza que, *“o pai, a mãe, o representante legal ou qualquer outra pessoa que facilitar, favorecer ou por algum modo instigar a entrada ou permanência de menores nos recintos públicos de diversão nocturna, bem como a sua participação em actividades recreativas ou de entretenimento de clientes, incorrerá nas penas previstas na legislação penal para crimes de corrupção de menores e lenocínio, de acordo com a qualidade do infractor. Segundo o Código Penal, os crimes de corrupção de menores e lenocínio são puníveis com penas de prisão que vão de seis meses a dois anos e multas correspondentes e, com a suspensão por doze anos, do direito do seu tutor ou membro de algum conselho de família de ensinar ou dirigir ou mesmo concorrer para a direcção de qualquer estabelecimento de instrução. No que se refere à falta de classificação dos estabelecimentos, o infractor incorrerá numa multa de entre 10 e 100.000 Meticais, valores que podem atingir os 20 e 250.000 Mil em caso de reincidência. Esta penalização é acompanhada da cessação do respectivo alvará e encerramento do estabelecimento”*. Um outro dado importante da lei, no seu artigo 19, refere que *“Todo aquele que não observar as normas relativas à venda de bebidas alcoólicas e de tabaco será punido com a multa de 10 a 150 Mil Meticais. A reincidência da violação destas regras será punida com pena de prisão até um mês e multa de 20 a 250 Mil Meticais e ainda com a pena acessória de cessação de alvará por período até cinco anos e encerramento do estabelecimento por igual período de tempo”* (Notícias, 03/11/98)¹³⁷.

A prostituição, em parte, tem a ver com as oportunidades. É como se se dissesse as comunidades para pararem de cortar a lenha, sem alternativas efectivas. No entanto, deve estar claro que nem todas as prostitutas são pobres; da mesma forma que se diz que o HIV/SIDA é doença dos pobres, não quer dizer que apenas afecta os pobres, mas sim, estes são os mais vulneráveis a apanhar a doença ou a morrer rapidamente. Mas, importa referir também que, em relação à prostituição, não há um plano de acção ou políticas institucionais contra este fenómeno. Quer parecer que o Estado não admite a sua existência, embora ela esteja a crescer nas cidades e vilas. O Estado ignora o problema da prostituição¹³⁸. Aliás, do ponto de vista legal, ela não existe. Por consequência, não pode haver políticas para abordagem institucional deste problema embora, paradoxalmente, as comunidades consideram

¹³⁷ Não há evidência de penalizações na aplicação desta Lei.

¹³⁸ Um acto é qualificável quando for tipificado como crime. A lei considera ser um acto de estupro a relação sexual com uma menina com idade igual ou superior a 12 anos. Isto quer dizer que, caso se prove o envolvimento de alguém com uma menina com a referida idade, esta-se perante um crime.

positivo as acções governamentais no combate a este mal. A posição dos inquiridos é retratada na Tabela a seguir.

Tabela 3.53: Avaliação das medidas do governo de combate à prostituição infantil

Que avaliação faz das medidas do Governo para o combate à prostituição infantil?	Percentagem
Positivo	57.7
Negativo	24.6
Não aplicável	17.7
Total	100.0

Como fazem referência Nielson, J. Sloth & Gallinetti, J. (2004:33) a problemática da prostituição em Moçambique, pode estar ligada ao facto de as “Leis sobre aspectos de exploração sexual comercial, prostituição, tráfico de meninas para efeitos sexuais e abuso sexual ..., ficarem muito aquém das disposições legais necessariamente requeridas nesta área” quando há relatos de rapto de menores, embora ainda não tenha atingido níveis alarmantes.

Tabela 3.54: Casos de rapto de menores

Conhece Casos de Rapto de Menores na Sua Comunidade?	Percentagem
Muitos	2.1
Alguns/poucos	6.5
Não existem	91.4
Total	100

No que respeita à prostituição da criança, enquanto as autoridades ainda não a consideram alarmante, no país, inúmeras organizações da Sociedade Civil já o fazem. Para estas, a prostituição, envolvendo crianças, está a aumentar de forma assustadora, e os dados da Tabela 55, de certo modo, espelham a razão da preocupação mais vincada pela sociedade civil.

Tabela 3.55: Magnitude da problemática da prostituição da criança

Existem Crianças Envolvidas na Prostituição na sua Comunidade?	Percentagem
Muitos	14.2
Alguns/poucos	21.3
Não existem	38.0
Não sabe	26.4
Total	100.0

Com um universo correspondente a 35.5% dos agregados familiares inquiridos a reconhecerem a existência de casos de prostituição envolvendo crianças, há motivos para se apelar a todos os actores sociais a encararem o assunto com muita seriedade.

Havendo iniciativas, como o Parlamento Infantil, importa referir que ao nível das zonas rurais o seu impacto é nulo, considerando-se mais uma iniciativa urbana. Aliás, os demais apoios direccionados à criança, no geral, estão mais concentrados no meio urbano. É normal em Moçambique, que nas grandes cidades se festeje efusivamente o dia internacional da criança, não se verificando o mesmo nas zonas rurais, onde muitas crianças, ainda não conhecem o significado daquele dia. São estas assimetrias, que fazem com que o impacto das demais iniciativas não seja abrangente. Aliás, enquanto a criança da cidade tem direito à escola, nas zonas rurais principalmente, algumas não vão, porque não têm recursos financeiros para adquirir o fardamento escolar, transporte e alimentação; mesmo tendo em conta que as crianças de famílias em situação de pobreza extrema beneficiam de donativos, sob forma de livros, assistência alimentar, de modo a garantir-se a escolaridade básica.

Convém referir que o Estado moçambicano tem feito um trabalho contínuo, em prol dos direitos da criança, sua divulgação, desde os primeiros anos da independência do país, embora a primeira e principal organização de e para a criança, a Continuadores, seja acusada de ser fortemente politizada e partidarizada¹³⁹. No entanto, apesar do país ter ratificado as demais convenções, assim como desenhado planos de acção em prol da criança, o grande problema é a implementação destas convenções e destes planos.

Tabela 3.56: Nível de divulgação dos direitos da criança

O nível de divulgação dos direitos da criança no país é:	Percentagem
Muito bom	13.9
Bom	41.3
Razoável	26.7
Mau	10.3
Não sabe	7.8
Total	100.0

Assumindo o “razoável” como avaliação mais ou menos neutra, teremos um universo correspondente a 55.2% dos agregados inquiridos a fazerem uma avaliação positiva do nível de divulgação dos direitos da criança, contra apenas 10.3 a avaliarem negativamente, o que leva a que se conclua que se está no bom caminho.

Deve-se sublinhar, pela negativa, o facto de, em Moçambique, não existir um corpo único responsável pelo desenvolvimento da política dos direitos da criança, de planos e programação, e o Comité dos Direitos da Criança ser insuficientemente coordenado entre os vários ministérios e outros órgãos relevantes tanto a nível local como a nível nacional”, particularmente no que diz respeito à justiça juvenil (Nielson & Gallinetti, 2004: 86). “... desenvolvimentos internacionais apontam para a necessidade de estruturas de monitorização e coordenação em resposta aos desafios de implementação da CDC. O Comité para os Direitos da Criança emitiu um Comentário Geral (General nº 5 General Measure of implementation for the Convention on the Rights of the Child CRC/GC/2003/5, adoptado em 3 de Outubro de 2003), interpretando a natureza das obrigações dos Estados-Partes no que respeita às medidas gerais requeridas para implementar a CDC a nível nacional, comentário esse que explica, com detalhe considerável, o tipo de mecanismos de coordenação e monitoria necessários. São eles: Coordenação estatal apropriada a nível do governo central, a nível provincial e entre os níveis central e provincial do governo (par.37); os desejáveis comités interministeriais ou interdepartamentais para desempenharem funções de coordenação (par. 38); a possibilidade de uma unidade de alto nível junto do primeiro-ministro ou da presidência (par. 39); a

¹³⁹ Embora os estatutos a definam como sendo apartidária.

necessidade de se cooperar com ONGs na promoção, protecção e monitoria dos direitos da criança (par. 58 e 59); a necessidade de instituições de direitos humanos independentes do governo e com função completar. A este respeito o Comentário Geral nº 2 (O Papel das Instituições Nacionais independentes de Direitos da Criança, adoptado a 4 de Outubro de 2002) dá uma orientação abrangente sobre os principais elementos, operação e requisitos para o estabelecimento de instituições de direitos humanos independentes”.

No caso da movimentação de crianças estrangeiras, no país, nota-se que, entre a Polícia, os tribunais, outras instituições do Estado assim como internacionais (caso da OIM e do ACNUR) e da Sociedade Civil, parece não existir qualquer tipo de coordenação de actividades, ou em prol desta problemática; portanto, não há um tratamento sistemático de casos específicos, desde a notificação inicial até a sua finalização – sendo que é necessários criarem-se mecanismos de coordenação/cooperação, particularmente em relação a circulação de crianças indocumentadas no país – a Reforma a Lei de Bases de Protecção de menores, actualmente em curso no país, é uma oportunidade por forma a que estas questões não sejam eternamente perpetuadas; isto é, para assegurar que as crianças estrangeiras migrantes e indocumentadas sejam assistidas, protegidas e devidamente tratadas pelo sistema de assistência social ou de justiça criminal, sugerindo-se que as instituições passíveis de lidar com esta problemática sejam claramente estabelecidas na legislação por forma a assegurarem-se práticas consistentes, transparência e não discriminação – isto é, a necessidade da legislação estabelecer mecanismos com vista a facilitar a gestão deste tipo de casos.

Por outro lado, nas zonas rurais, o modelo de relacionamento entre os diferentes grupos etários é regulado pelos valores tradicionais. Não há uma relação de diálogo entre as diferentes gerações pelo facto dos sistemas de valores locais e comunitários legitimam uma diferenciação no que respeita a estatutos e ao exercício de autoridade/poder, na comunidade. É frequente formarem-se círculos relacionais de idosos, de mulheres, de jovens, sem uma significativa relação de comunicação. Aliás, verifica-se um conflito de gerações¹⁴⁰.

No entanto, existem algumas variações, de acordo com os fenómenos. Se em relação ao abuso sexual e a prostituição, as vítimas principais são as crianças do sexo feminino, em relação ao trabalho infantil e ao trabalho assalariado, as principais vítimas são as do sexo masculino.

Um aspecto notável é o facto de, com mais de 30 anos de independência, o país contar apenas com um Tribunal de Menores, instalado na capital do país. Quanto a cadeias ou centros correctivos apenas para crianças o país não tem nenhum.

Por outro lado, é preciso ter em conta que a criança, nas sociedades rurais, principalmente, é vista como um recurso e um investimento. E a sua acção, por exemplo, como mão-de-obra assalariada, para além de constituir um trabalho e uma ocupação, constitui, também, uma descarga da despesa no âmbito familiar: *“e é considerada uma acção positiva, tornando-se negativa quando faz trabalhos fora do seu contexto físico e trabalha sem horário”*¹⁴¹. *“Note que, na minha função como juiz, nunca vi processo algum de um pai a queixar-se pelo facto de o filho menor encontrar-se a trabalhar”*¹⁴². Como eliminar o trabalho infantil sem eliminar a pobreza, sem disponibilizar a educação básica, secundária e média¹⁴³.

¹⁴⁰ Portanto, há falta de diálogo nas casas. Os pais precisam de aprender. Aprender a aceitar a transformação caso não as crianças não vão usufruir os seus direitos. É necessário um trabalho muito forte com a sociedade que cada vez está a desintear-se dos círculos de interesse das escolas e comunidades.

¹⁴¹ Um entrevistado.

¹⁴² Juiz Presidente de Um Tribunal Provincial.

¹⁴³ Provavelmente, no contexto moçambicano, a questão não seja em si de combate ao trabalho infantil mas sim, a criação de mecanismos de controlo para que estas crianças não sejam exploradas pois, como se observou nos vários locais em estudo, elas não têm uma remuneração fixa mas sim alguma remuneração.

3.8.2.2 Política do Governo sobre os assuntos da juventude

Moçambique não tem uma Lei específica para os direitos dos jovens. Estes, estão consagrados na Constituição da República. Tal como ela reza, têm direito à educação, ao emprego, ao associativismo (Lei 8/2001, do Associativismo Juvenil – que abre a possibilidade dos jovens se unirem e promoverem as suas actividades, desde socioeconómicas, desportivas, culturais) e a sua plena participação no processo de desenvolvimento.

Existe também uma Estratégia do Desenvolvimento Integral da Juventude que levou a constituição do FAIJ (Fundo de Apoio as Iniciativas Juvenis), que apoia acções tendentes a promoção do auto-emprego.

Destaque também para o Programa Nacional Integrado de Acção Social, Emprego e Juventude, que é multisectorial e envolve três ministérios (Mulher, Trabalho e Juventude e Desportos), que promove acções de formação na área de micro-empresas nas comunidades, contando com a colaboração do PNUD.

Referência também ao Programa Geração Biz¹⁴⁴ – Saúde Sexual e Reprodutiva, para adolescentes e jovens – incluindo o HIV/SIDA.

Observar que, a constituição de organizações juvenis e de crianças, assim como a Lei do Associativismo Juvenil e a acção do Conselho Nacional da Juventude, têm tido um impacto positivo para a promoção dos direitos destas camadas mas, sublinhe-se, com diferenciação, em termos de impacto, entre as zonas rurais e urbanas.

Entretanto, estes programas estão longe de resolver os problemas que afectam os jovens, como é o desemprego e a falta de habitação.

Como se pode falar de auto-emprego, num contexto em que não há créditos bancários ou fundos iniciais para tal? Quanto ao FAIJ, o mesmo concorre para que não tenha o impacto desejável, pois, nota-se a tendência das pessoas desenvolverem as mesmas actividades, para além de que, para se beneficiar deste fundo, um dos requisitos, é a organização ter um reconhecimento jurídico, o que não se afigura fácil para todas as organizações juvenis do país¹⁴⁵.

Foi, por várias vezes referido que, no concernente à habitação e ao emprego para os jovens, não se sabe ao concreto que políticas específicas e direccionadas aos jovens tem o Governo.

O facto de existir um Ministério que se debruça sobre os assuntos da juventude é um aspecto a assinalar; no entanto o impacto é nulo.

Assim, o impacto destas medidas ou iniciativas é tido como sendo insignificante, devido, por um lado, a reduzida abrangência e por outro a fraca preparação dos quadros afectos ao sector da juventude, a baixa dotação orçamental ao Ministério em referência e também a falta de uma estratégia clara para o sector. A representatividade do Conselho Nacional da Juventude¹⁴⁶ nas zonas rurais é quase nula.

A falta de habitação para jovens apresenta-se como sendo uma crise nacional. O Fundo de Fomento a Habitação não se faz sentir, como serviço especializado para a implementação de políticas desenhadas nesta área¹⁴⁷. Consequentemente, cada jovem deve resolver o problema

¹⁴⁴ Programa multisectorial que trabalha com a educação e a saúde, não descurando a componente desportiva, para além dos festivais nacionais dos jogos escolares para o bem estar da saúde do Jovem.

¹⁴⁵ Para se beneficiar dos fundos do FAIJ é necessário que a Associação tenha existência legal e carta abonatória das autoridades locais.

¹⁴⁶ Instituição que é referida como bastante partidarizada e politizada.

de habitação por si próprio. A falta de políticas coerentes nesta área explica também, o facto de grande parte dos jovens não terem acesso educação. Este problema, associado com a questão do desemprego, contribuirá para a formação de um vasto segmento de marginais, com consequências imprevisíveis, nos próximos tempos.

Como resultado da falta de uma política de habitação para jovens, as cidades estão a crescer, devorando espaços com a construção de casas sem se respeitarem as condições de saneamento e da postura urbana. Qual é a política de habitação de hoje para que amanhã não haja conflitos?¹⁴⁸ Importa entretanto referir que Moçambique não ratificou ainda a Convenção Sobre os Direitos dos Jovens

Conclusão

Na actualidade, a sustentabilidade de qualquer política social deve basear-se numa relação constante, entre o Governo e a sociedade, na qual a acção de um potencia a actividade do outro, sem que se confundam as funções, autonomia e responsabilidades das partes. A *parceria* é hoje chamada a quebrar a dicotomia tradicional que existia entre as áreas pública e privada, quando o privado era sinónimo de negócio e público significava o Estado.

Estas novas formas de intervenção exigem que sejam levadas a cabo e cada vez mais pesquisas sobre os fenómenos assim como de mais trocas de experiências entre os países. É necessário que essas pesquisas tenham sempre em mente que, se a busca de soluções globais é necessária, por outro lado, as soluções ocorrerão sempre, a nível local, tendo em conta as especificidades de cada comunidade, país ou região; diferenças estas que são determinantes na forma como estes fenómenos se manifestam e nas alternativas apropriadas para o seu combate. Não existe fórmula universal para eliminar estes problemas.

A educação é extremamente importante, tanto no seio da família como na sociedade em geral, no quadro da estratégia de abordagem das questões da criança, dos jovens e dos grupos vulneráveis. A educação é um dos factores básicos para romper o cerco do abuso e violação dos direitos destes segmentos da sociedade. A família é a base de toda a educação de um indivíduo. O comportamento e os hábitos da família/comunidade são extremamente influentes no comportamento dos seus membros em geral e em particular no das crianças. Se o tecido social não estiver coeso, haverá repercussões graves na sociedade, caracterizadas pela manifestação de comportamentos condenáveis. A sociedade deve saber assumir as suas responsabilidades.

Recomendações

É de recomendar que se desenvolvam as seguintes acções para a melhoria da situação da criança e do jovem:

Garantir que se desenvolvam acções, nas comunidades, em prol de um conhecimento dos deveres e direitos das crianças, dos perigos do abuso sexual, prostituição e do trabalho infantil, e de conhecimento do Código Penal;

Introduzir mudanças culturais de modo a eliminara a existência de estereótipos discriminatórios, práticas culturais e tradicionais de natureza patriarcal que contribuem para a violação dos direitos da criança:

Adoptar uma abordagem nacional integrada para a prevenção e penalização da violência contra as crianças, envolvendo os ministérios que sistematicamente lidam com estes aspectos, tais como o da Educação e Cultura, da Saúde, da Justiça, Mulher e Acção Social, etc.;

¹⁴⁷ É dado o exemplo, dos últimos tempos da colonização quando adoptou-se a política de construção, particularmente em Maputo, Beira e Nampula, de prédios da chamada Fundação Salazar. Tratava-se de um tipo de habitação para pessoas de baixa renda, o que foi abandonado logo após a independência, e não houve uma política substituta.

¹⁴⁸ Por exemplo, Maputo foi projectada para 800 Mil Habitantes; hoje, conta com mais de um Milhão!

Dotar as esquadras policiais e hospitais de departamentos específicos para o atendimento destes casos, com juristas e agentes a atenderem as vítimas gratuitamente. No meio urbano, a criação de linhas telefónicas SOS, com a participação de ONG's, também tem o seu sustento. É necessário gerar um movimento social forte, capaz de exigir e conseguir o cumprimento da lei na sociedade e nas famílias;

Proceder a um acompanhamento constante às famílias substitutas, verificando-se a sua capacidade de adopção de crianças à luz da legislação moçambicana;

Criar centros de acolhimento a estas crianças mostra-se necessária;

Denunciar e combater os males, que afectam a criança e o jovem, incluindo o perigo que a Sida representa, através de manifestações, panfletos, teatro, palestras, etc.

Expandir as acções, levadas a cabo pelo Centro de Reabilitação Psicológica do Hospital Central de Maputo para todas as províncias afigura-se importante e urgente;

Adoptar medidas que previnam gravidez não desejada em adolescentes, através de serviços de planeamento familiar e sensibilização para practica de sexo seguro;

Desenvolver estratégias para o empoderamento da rapariga e desenvolvimento de habilidades de liderança;

Adoptar uma estratégia consubstanciada em acções mais agressivas de divulgação dos Direitos da Criança, como por exemplo através da introdução destas matérias nos currículos escolares;

Proporcionar apoios aos jovens, através de uma política de crédito e de estabelecimento de parcerias construtivas, entre as instituições do Estado e privadas;

Manter a prática de envio de jovens aos distritos durante as férias, para que estes ganhem experiência no terreno; e

Implantar tribunais de menores em todas as províncias.

3.9 Objectivo 9: Promoção e defesa dos direitos de grupos vulneráveis, incluindo deslocados e refugiados

QUESTÃO 1: Que medidas tomou o país para promover e defender os direitos de grupos vulneráveis, incluindo refugiados, desalojados internamente e diminuídos físicos?

Os Indicadores chave para a formulação das respostas:

Questão 1

- Fazer prova de disposições legais, instituições e atribuição de recursos existentes para promover e defender os direitos de grupos vulneráveis e refugiados, incluindo programas de reabilitação, saúde, educação, alojamento e iniciativas para integrar os ditos grupos no seio da sociedade;
- Avaliar a eficácia das medidas e fornecer detalhes de qualquer violação e relatórios existentes;
- Facultar detalhes das medidas tomadas para manter o progresso (inspecção, treino, avaliação e ajustamento)

3.9.1 Medidas tomadas pelo País para defender os direitos de grupos vulneráveis.

Os grupos vulneráveis são aqueles que estão na eminência ou em risco de cair na situação de pobreza absoluta.

Em Moçambique este segmento da sociedade comporta um número significativo de cidadãos, porquanto as sucessivas guerras produziram milhares de mortes, mutilados, traumatizados; migrantes forçados, famílias separadas, órfãos e viúvas. Depois do Acordo Geral de Paz, em 1992, registou-se a desmobilização de milhares de soldados - do Governo e da RENAMO - e, esgotados os 18 meses de salário a que tiveram direito no espírito do acordo de Roma, estão agora desprovidos de qualquer base de sustento.

As calamidades naturais e o nível de subdesenvolvimento do país criaram condições para o surgimento de um grupo crescente de população vulnerável. Green (1991: 59), revela que " Em 1987, invulgarmente, 20.000 funcionários públicos do Aparelho do Estado central e provincial eram vulneráveis". Em 1988, grande parte deles tornou-se absolutamente pobre, quando o governo reduziu postos de trabalho.

O número da população vulnerável ainda não é bem conhecido mas estima-se em milhares. Relativamente aos extractos populacionais vulneráveis há a considerar entre outros:

crianças mal-nutridas (incluindo as em situação difícil);

mulheres grávidas mal-nutridas;

idosos;

deficientes (incluindo mutilados de guerra);

mulheres chefes de família com mais de cinco dependentes;

vitimas das calamidades naturais;

regressados/retornados;

refugiados/deslocados;

desempregados;
doentes crónicos incapacitados para o trabalho;
desmobilizados de guerra;
crianças chefes de família, como resultado da orfandade originada pelo HIV/SIDA.

Ciente da complexidade do problema, em 1990, foi criada a Secretaria de Estado da Acção Social (hoje Ministério da Mulher e da Acção Social), com a missão de organizar e coordenar actividades do sector social, direccionadas às necessidades dos grupos vulneráveis incluindo aqueles afectados pela guerra.

Além deste organismo, no contexto do PRE, foi em 1990 acrescentada a componente social ficando o programa designado: PRES, Programa de Reabilitação Económica e Social.

É neste âmbito que foi criado o Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU) que geria o subsídio de alimentos. Este gabinete de 1990 a 1994 abrangeu, no seu programa, cerca de 70.000 agregados familiares das zonas urbanas do país.

Para o apoio aos afectados pela guerra e vítimas de desastres naturais, funciona o programa de emergência nas zonas rurais que procede à distribuição gratuita de alimentos. Nestas zonas, tem sido notória ainda a acção do INGC e o papel exercido pelas organizações não governamentais na distribuição de alimentos e vestuário, e acompanhamento da implementação da ajuda de emergência.

Para a assistência aos trabalhadores em caso de doença, maternidade, invalidez, ou na velhice, foi criado em 1988 o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

A dificuldade na resolução da problemática da população vulnerável encontra-se bem patente no crescente número de pedintes nas cidades, crianças marginais e delinquentes; mulheres, entre menores, que se dedicam à prostituição para a subsistência e rapazes homossexuais.

Em Moçambique, as sucessivas guerras produziram milhares de mortes, mutilados, traumatizados, migrantes forçados, famílias separadas, órfãos e viúvas, etc. Depois do Acordo Geral de Paz, em 1992, registou-se a desmobilização de soldados – do Governo e da Renamo, desprovidos de qualquer base de sustento.

Devido à guerra dos 16 anos, milhares de famílias ficaram sem casas e meios de subsistência. A população, ainda tende a reafixar-se nas suas terras de origem, onde escasseiam os factores de produção. Isso, associado às condições precárias, à seca, e por vezes cheias, que tornam a estrutura económica do campo frágil.

No caso dos grupos vulneráveis, particularmente para os deficientes visuais, Moçambique demonstra a sua incapacidade para enfrentar e solucionar este fenómeno, pela insuficiência tanto no que diz respeito as Unidades Sanitárias como técnicos e equipamento para a observação, identificação e tratamento de várias doenças oftalmológicas, como no que diz respeito à inexistência de rede escolar vocacionada, o que concorre para o elevado índice de pobreza, que afecta a maioria da população com deficiência visual¹⁴⁹. Mesmo tendo em conta que, para os deficientes visuais, Moçambique dispõe de um Plano Nacional de Oftalmologia, aprovado em Janeiro de 2007, com um horizonte temporal de 4 anos: 2007 – 2010¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Não existem estatísticas do Ministério da Educação do número de crianças em idade escolar obrigatória que não a frequentam devido a deficiência visual. Sendo assim, não é possível avaliar o número real; provavelmente, os poucos números conhecidos não reflectem a realidade.

¹⁵⁰ Com a missão de “promover a saúde ocular em Moçambique de modo a dar a cada moçambicano o direito à visão”; sendo um dos seus objectivos gerais, garantir o apetrechamento das unidades sanitárias tendo como meta “reduzir a cegueira evitável (passível de prevenção e curável) em Moçambique mediante a criação e a promoção de serviços de saúde ocular de boa qualidade, sustentáveis e acessíveis a toda a população”.

Entretanto, as respostas do mesmo em relação aos seus objectivos e da V2020, estão longe de serem materializados e de corresponderem a realidade.

Alguns exemplos:

A redução, quase inexistência de pessoal de oftalmologia, no país, particularmente na Província de Nampula, longe de cobrir as orientações da OMS para cuidados oculares em África, que é de pelo menos 2 oftalmologistas e 4 técnicos de oftalmologia por cada milhão de habitantes – Nampula, necessita no mínimo 4 oftalmologistas e 16 técnicos, aspecto que não vislumbra a sua concretização. A totalidade dos distritos da Província de Nampula, não dispõe de nenhum técnico de oftalmologia (o Plano Nacional tem como meta atingir 50% dos distritos do país), assim como na criação de unidades de oftalmologia na mesma quantidade de distritos no país, missão, quase que impossível no presente contexto, ao ritmo que a implementação do plano leva.

No concernente à legislação, há a destacar a Política e Estratégia do Idoso e, recentemente foi aprovado o Plano Nacional do Idoso (terceira idade); A Política para a Pessoa Portadora de Deficiência. No presente ano, Moçambique assinou a Convenção dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, ainda não ratificada pela Assembleia da República. Em 1995, através do Decreto 22/95, foi constituída a Comissão Nacional de Reinserção Social (CNRS) que implementou o Programa Nacional Integrado.

No que concerne aos mecanismos ou iniciativas de apoio, como os subsídios de alimentos e outros, para além dos mesmos serem insignificantes (variam entre os 200,00MT e 300,00MT)¹⁵¹, muitas vezes, coloca-se o problema da documentação exigida que muitas das pessoas não dispõem; há pessoas que nunca tiveram um Bilhete de Identidade e, outras perderam toda a documentação, durante a Guerra dos 16 anos.

É importante, porém, frisar que apesar dos constrangimentos acima mencionados, há constatações que revelam **progressos na abordagem dos problemas dos grupos vulneráveis, como ilustra a Tabela 3.57.**

Tabela 3.57: Avaliação da situação dos grupos vulneráveis

Que avaliação faz da situação dos grupos vulneráveis na sua comunidade nos últimos 5 Anos?	Percentagem
Melhorou muito	9.3
Melhorou	19.8
Manteve-se	32.7
Piorou	8.9
Não aplicável	29.3
Total	100.0

Na leitura dos dados, particularmente no que diz respeito à dimensão dos progressos alcançados, é preciso ter em conta, por um lado, a existência de políticas para a protecção de pessoas vulneráveis e a sua implementação, e, por outro, as limitações financeiras, quer do Estado, quer das organizações da sociedade civil, para responder às necessidades deste

¹⁵¹ Foi entretanto referenciado, por várias vezes o problema da exclusão social; isto é, se o idoso não for membro ou simpatizante da Frelimo, corre o risco de não se beneficiar de nenhum apoio; esta questão foi também colocada no questão do emprego para os jovens.

grupo populacional. Por exemplo, apesar das dificuldades e falta de recursos por parte do Estado, foi criado o sistema de segurança social com o objectivo de garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho bem como a sobrevivência dos seus familiares em caso de sua morte. Neste contexto, o INSS concede pensões de invalidez, velhice e sobrevivência que reduzem a vulnerabilidade destes grupos sociais. Porém, não conseguiu, até hoje, abarcar a maioria da população nessa situação.

No leque dos desafios do sector, afigura-se pertinente imprimir outra dinâmica na divulgação dos direitos dos idosos e dos portadores de deficiência, por exemplo, a julgar pelas constatações do inquérito aos agregados familiares (Tabelas 58, 59 e 60).

Tabela 3.58: Grau de divulgação dos direitos do idoso

Conhece os direitos do idoso?	Percentagem
Sim	46.9
Não	52.4
Não sabe	0.8
Total	100,0

Tabela 3.59: Nível de divulgação dos direitos do idoso

O Nível de divulgação dos direitos do idoso é:	Percentagem
Muito Bom	11.8
Bom	15.0
Razoável	15.3
Mau	19.3
Não sabe	38.6
Total	100.0

Tabela 3.60: Grau de divulgação dos direitos dos portadores de deficiências

Conhece os direitos dos portadores de deficiência?	Percentagem
Sim	38.9
Não	60.9
Total	100.0

Outro desafio, de abordagem complexa, é como convencer os idosos desamparados a residir em instituições criadas para o efeito. Muitos idosos recusam-se a viver nos Centros de Apoio à Velhice existentes, optando por estar nas ruas. Os centros de apoio a velhice funcionam como alternativa quando não se consegue reintegrar o idoso na comunidade ou na família. Importa referir que esta questão não está dissociada daquilo que são os valores culturais/morais da sociedade. Vivemos numa época onde a degradação dos valores morais é extremamente elevada. Por conseguinte, os direitos dos idosos assim como dos portadores de deficiência ficam afectados. Em Moçambique, ser idoso é sinónimo de ser feiticeiro, ser farrapo, logo, susceptível a um maior desprezo.

Quanto aos deslocados, a intervenção é multisectorial. Houve a Comissão Nacional de Reinserção Social que trabalhou bastante, entre 1995 e 1997. Havia também o Programa Nacional Integrado; visto que o país não tem deslocados, a comissão foi extinta – o apoio é esporádico. Em tempos, funcionou o GAPVU (Gabinete de Apoio à População Vulnerável) que mais tarde foi extinto e o seu mandato, no que diz respeito ao Programa Subsídio de Alimentos, foi transferido para o Instituto Nacional de Acção Social (INAS), que foi criado em Setembro de 1997.

3.9.1.1 Política do governo sobre os refugiados

Moçambique, respeita a Convenção da OUA de 1969, sobre o Refugiado, da Lei sobre o Refugiado 21/91 de 31/12/91 e do *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, Art. II – Adoptada pela Vigésima Sexta Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da OUA, em Adis Abeba, na Etiópia – em Julho de 1990.¹⁵²

O Estado moçambicano, ao abrigo da Lei 21/91, criou a Comissão Consultiva dos Refugiados, com vista a dar uma melhor assistência e acompanhamento a estes, constituída por entidades, que representam diferentes instituições, desde os Serviço Nacional da Migração, o Ministério do Interior, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, com a participação permanente do INAR (Instituto Nacional de Apoio ao Refugiado)¹⁵³, ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados)¹⁵⁴.

Esta posição é também reforçada pelo facto do Governo de Moçambique ter assinado, a 06/02/02, um acordo com o ACNUR, segundo o qual todos os refugiados legais, no país, ficam concentrados no Centro de Maratane em Nampula¹⁵⁵, sendo que todos os centros antes existentes no país foram encerrados, tendo sido estabelecido apenas um de trânsito em Lichinga – o que significa que quem estiver fora de Nampula não é considerado refugiado independentemente da sua condição (Notícias, 07/02/02)¹⁵⁶.

De uma forma geral, os principais problemas enfrentados por estes segmentos populacionais são os mesmo referenciados como estando a afectar as crianças e jovens, assim como as respectivas causas e consequências, nomeadamente, o Abuso Sexual¹⁵⁷, Falta de Educação, Prostituição, Orfandade Precoce, Trabalho Infantil, Falta de Emprego, Falta de Habitação, embora haja alguns aspectos específicos, particularmente para o caso dos refugiados.

¹⁵² Que rege os aspectos específicos e os problemas do refugiado em África, que é operacionalizada por acordos gerais de cooperação entre os países. Por outro lado, o facto de Moçambique e Zimbabwe considerarem-se países irmãos e não inimigos, concorre para este tipo de situação.

¹⁵³ O Governo moçambicano constituiu o INAR, uma instituição vocacionada a conceder todo o tipo de assistência aos refugiados no país.

¹⁵⁴ Esta foi uma das formas que o país tentou se organizar para fazer face a esta situação. Todo refugiado que entra no país e encaminhado no Centro de Refugiados, num espaço entre 33 a 90 dias a sua situação deve ser resolvida – em termos de documentação

¹⁵⁵ Segundo o Governo e o ACNUR, a sua concentração visa garantir um maior controlo e monitoria, assim como a sua reintegração longe das fronteiras para não resultar numa entrada massiva de mais populações deslocadas e/ou refugiadas – Arcília Barreto – Representante do ACNUR (Notícias, 24/05/01).

¹⁵⁶ Até aquela data havia 1.360 refugiados em Nampula, sendo 588 mulheres, na sua maioria da RD Congo. Porém, seria de recomendar ao Governo a repensar o tratamento a dispensar a muitos refugiados *de facto* que por não se encontrarem em Marretane, como por exemplos os que se encontram fixados em diversas regiões das províncias de Manica e Sofala provenientes do Zimbabwe, não lhes é juridicamente atribuído esse estatuto.

¹⁵⁷ Importa reconhecer que nenhum caso foi apresentado ou referenciado como tendo sido vítima criança refugiada em Moçambique.

No caso da falta de educação para os refugiados, o facto destes estarem *espalhados* pelo país fá-los enfrentar dificuldades no concenrente a escolas e outras instituições de carácter sócio-cultural. Aliás, terá sido este, um dos aspectos, que concorreu para a decisão do Governo em concentrá-los num único ponto.

Mesmo assim, deve-se referir que, a inserção das famílias dos refugiados e o acesso aos serviços básicos públicos é uma realidade; "*não há qualquer tipo de segregação*"; "*nos hospitais, nunca se pede identificação aos doentes*"; "*o problema é que nalgumas zonas onde eles se estabelecem não há escolas nem hospitais*", ligado ao facto de muitos dos que vêm, não disporem de recursos, para logo à partida pensarem em estudar ou comprarem medicamentos. No entanto, é preciso ter em conta que, embora as escolas públicas nacionais estejam à *disposição*, demonstram uma certa incapacidade no que se refere à absorção da população em idade escolar, sendo que a prioridade é para os nacionais e nestes, as raparigas, devido à exiguidade de vagas no ensino diurno, para além de prováveis dificuldades devido à língua e às condições das próprias escolas.

Quanto à Prostituição, particularmente na zona centro do país, a crise no Zimbabué é apontada como tendo sido um grande mal em relação à prostituição de zimbabueanos em Moçambique. Em muitas zonas do país, a prostituição acentuou-se com os refugiados, que não dispõem de meios de sobrevivência. Esta, é uma das principais actividades das refugiadas(?)/emigrantes ilegais zimbabueanas na zona centro do país.

De referir que um número considerável de refugiados já constituem famílias com os nacionais e outros estão já a adquirir a nacionalidade moçambicana, sendo que os que se encontram no centro de acolhimento, são os considerados pobres e representam uma minoria, que fica à espera do apoio no fim de cada mês

Muitos refugiados referem que a falta de recursos financeiros nas suas famílias e no país de origem, a sobrevivência e a necessidade de terem de trabalhar para o seu sustento e apoiar financeiramente as respectivas famílias, como uma das principais razões para fazerem os diferentes tipos de trabalho. Estes perdem o estatuto de refugiado, porquanto o desenvolvimento de actividades de auto-sustento retira elegibilidade ao apoio e controlo da Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado (ACNUR).

É importante distinguir os refugiados¹⁵⁸ dos emigrantes ilegais, estes últimos também em número considerável no país, particularmente os zimbabueanos, na zona centro do país.

Há um esforço que vem sendo desenvolvido, no sentido de divulgar aquilo que são os direitos e deveres dos refugiados, embora aquém do desejável, como se pode observar na Tabela seguinte.

Tabela 3.61: Nível de divulgação dos direitos dos refugiados

O nível de divulgação dos direitos dos refugiados é:	Percentagem
Muito bom	4.1
Bom	12.7
Razoável	27.0
Mau	49.5
Não sabe	
Total	100.0

¹⁵⁸ Refugiados são todos aqueles que fogem do seus país para outro, por razão de uma perseguição política, étnica, racial, religiosa, conflito, etc.

A actuação da justiça perante o refugiado é considerada positiva, a começar pela composição da Comissão Consultiva do Refugiado, cuja responsabilidade é garantir que os direitos destes estejam sempre salvaguardados. Convém sublinhar que, existindo situações de anormalidade, de desrespeito das leis, eles são tratados do mesmo modo como os nacionais. Por outro lado, todo o refugiado com formação, encontra facilidades na sua integração social, conseguindo mesmo o emprego tanto em instituições públicas como em privadas.

Entretanto, importa referir que, nem todas as províncias têm uma instituição de apoio aos refugiados. Muitas vezes eles são solicitados a deslocarem-se a Marretane através dos próprios meios, o que também traduz um certo abandono a que são por vezes votados. Por exemplo, uma província fronteiriça como a de Tete, não dispõe de nenhuma representação do Instituto Nacional de Apoio ao Refugiado. A ausência deste instituição em lugares onde a sua presença se afigura imprescindível provavelmente explica, parcialmente, a razão da fraca divulgação dos direitos do refugiados constatado com base nos dados do inquérito aos agregados familiares.

Tabela 3.62: Conhecimento dos direitos do refugiado

Conhece os direitos dos refugiados?	Percentagem
Sim	23.3
Não	76.6
Total	100.0

Como se pode depreender, mais de três quartos (3/4) dos inquiridos desconhece os direitos dos refugiados. Isto significa que, quando distante das autoridades competentes o refugiado dificilmente poderá beneficiar de aconselhamento sobre os direitos que se lhe assistem à luz da legislação, quer moçambicana, quer internacional.

Conclusão

O país tem desenvolvido acções com vista a responder aos problemas tanto dos grupos vulneráveis em geral, como dos refugiados em particular. No entanto, particularmente em relação aos grupos vulneráveis, as respostas estão longe de ser satisfatórias, quer em termo em termos quantitativos, quer do ponto de vista qualitativo.

No contexto sócio-económico actual a pobreza e a vulnerabilidade mostram uma tendência crescente. O desemprego é crescente, assiste-se a um aumento do número de órfãos, crianças de rua, crianças chefes-de-família, como consequência da Sida, e idosos desprovidos de qualquer base de sustento e capacidade de apreender algo que lhes possa ser útil na vida futura, é uma realidade, sendo que o quadro futuro do país é sombrio, caso medidas sólidas, urgentes e realistas não sejam postas em curso.

Quanto aos refugiados, o país tem demonstrado capacidade sólida e aceitável para lidar com este segmento populacional, que é enorme em Moçambique. As respostas actuais são positivas. Todavia, deverá ser desenvolvido mais trabalho junto às comunidades locais pois, nota-se um crescimento da aversão contra estes, por um lado, por causa do sentimento segundo o qual estes vêm tirar o nosso emprego e reduzir as nossas oportunidades. É importante demonstrar que o refugiado não é inútil, e que a sua vinda à Moçambique e não a opção por um outro país pode significar que algo de bom o cativa aqui a ficar e que pode contribuir para o desenvolvimento do país. No momento em que esta mensagem for entendida por todos, reduzirão algumas das ilegalidades cometidas contra estes, particularmente a sua deportação sem o envolvimento dos órgãos judiciais.

Recomendações

O Governo deve:

adoptar uma abordagem nacional integrada para a prevenção e penalização a violência contra os grupos vulneráveis, deslocados e refugiados envolvendo os ministérios que sistematicamente lidam com estes aspectos, tais como o da Educação e Cultura, da Saúde, da Justiça, Mulher e Acção Social, etc.; e

conceber uma estratégia consubstanciada em acções mais agressivas de divulgação dos direitos do idoso e de grupos vulneráveis, em geral, como por exemplo, através da introdução destas matérias nos *curricula* escolares.

Conclusão geral

O relatório apresenta uma análise sobre os aspectos fundamentais para que se possa garantir que a acção governativa se insira nos padrões nacionais e internacionais de boa governação, condição indispensável para a promoção da paz, estabilidade e desenvolvimento.

Ao longo das reflexões em cada capítulo apresentam-se conclusões e recomenda-se um conjunto de acções para a melhoria da acção governativa. Com efeito, em termos gerais constata-se que o país tem registado progressos significativos, mas há ainda fragilidades que constituem obstáculos ao funcionamento normal das instituições em regime democrático. Em muitos aspectos, as fragilidades assentam no desconhecimento da legislação ou má interpretação das leis, normas e regulamentos inerentes ao funcionamento de um Estado de Direito, sendo por isso necessário que haja uma interacção permanente e baseada em princípios de governação democrática, entre os governantes e os governados. Neste contexto, é importante não se perder de vista todos os níveis da acção governativa – central, provincial, distrital, de localidade e de posto administrativo – e respectivas particularidades, de modo a evitar que haja assunções falaciosas porque baseadas em generalizações.

Elementos de exclusão política, económica e social constituem ainda obstáculos à consolidação da democracia, sendo que a sua remoção se afigura um imperativo nacional. Qualquer estratégia para a abordagem deste assunto deve ter em conta a existência de acções isoladas que, se generalizadas, podem criar desvios da essência do problema real e toda a sua complexidade.

Todos os actores sociais devem ser efectivamente parte do processo de governação e assumirem as suas responsabilidades e o compromisso de trabalhar para a edificação e consolidação de uma sociedade democrática. Para o efeito, a vontade política para a mudança e a transparência nos actos governativos devem ser inequivocamente perceptíveis a todos os níveis da sociedade moçambicana.

3.10 Referências e Bibliografia

Abrahamsson, H. &-NILSON, A. (1995), *Ordem Mundial Futura e Governação Nacional em Moçambique*, Padrigu/CEEI-ISRI

Agenda 2025 (2003) *A Visão e Estratégia da Nação*. Comité de Conselheiros. PNUD / African Futures: Maputo.

ALSOP, Ruth (Edited by), 2005, *Power, Rigths and Poverty*, Washington, The World Bank

Baptista Lundin, I. (2004) *Eleições Gerais 2004 – Um Eleitorado Ausente*. Mazula (director) Moçambique: *Eleições gerais 2004 – Um olhar do Observatório Eleitoral*. Imprensa Universitária: Maputo, 51-122.

Baptista Lundin, I. et al. (2000) *Reforço da Participação Cívica na Governação Municipal em Moçambique*. Um trabalho de pesquisa realizado para o *Municipal Development Programme*, Harare: Maputo.

Baptista Lundin, I. (2001) *Reflections on the Dynamics of a Nation Building under Stress – The case of Mozambique illustrated with five articles*. Kulturgeografiska Institutionen, CHOROS 2001: 1. Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet: Gothenburg.

Caetano, M., (2001), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina

_____ (2003), *Ciência Política e Direito Constitucional*, T.I, Coimbra, Almedina

Chiavenato, I. (2002), *Teoria Geral da Administração*, Vol. I, 6ª ed. Rev. e Actualizada, Rio de Janeiro,

Cistac, G. (2001) *Manual de Direito das Autarquias*. Livraria Universitária: Maputo.

Constituição da República (1990) Imprensa Nacional de Moçambique: Maputo.

Constituição da República (2004) Imprensa Nacional de Moçambique: Maputo.

Development and Governance Division

Guambe, J. M. E. (1998) *Historical Evolution of Decentralisation in Mozambique*. Baptista Lundin and Machava (eds.) *Decentralisation and Municipal Administration – Description and development of ideas on some African and European models*. MAE and Friedrich Ebert Stiftung: Maputo, 13-22.

Jivá, A.M de F. (2007) *Governação Autárquica e exercício da Cidadania: O caso do Município da Vila da Manhica*. Tese de Licenciatura Apresentada no ISRI: Maputo.

MAE (1997) *Pacote Autárquico*. Brochura I. Imprensa Nacional: Maputo.

Manor, James (1998) *Promessas e Limitações da Descentralização*. Guambe e Waimer (eds.) Texto de Discussão No. 6. Ministério da Administração Estatal, Programa da Reforma dos Órgão Locais. Maputo, 15-19.

Mazula, B. (2000) *A Construção da Democracia em África: O caso Moçambicano*. Ndjira: Maputo.

Morgan, G. (1996), *Imagens da Organização*, São Paulo, 1996

Moyana, S. (2007) *Eleições e Órgão Eleitoral*. Documento para discussão apresentado por ocasião de um Seminário organizado pelo Observatório Eleitoral em Maputo em 29-30/11/2007, para fazer um balanço do processo eleitoral em Moçambique. Maputo.

Muteia, H. (1999) *Perspectivas no Campo da Administração Pública em Moçambique*. Revista da Administração Pública, MAE: Maputo.

Reis, António M., (2001), *Estatuto Geral dos Funcionários do Estado*, 2ª ed., Maputo, MAE

Smith, B.C. (1998) *Governo Local e a Transição para a democracia: Um artigo de revisão*. Guambe e Waimer (eds.) Texto de Discussão No. 9. Ministério da Administração Estatal, Programa da Reforma dos Órgãos Locais. Maputo, 7-9.

The Economist Intelligent Unit (2004) *Country Report 2004 – Mozambique*. The Economist: London.

Totemeyer, L. (2000) *Descentralização Administrativa: Vantagens e constrangimentos*. DEMOS, 1ª edição: México.

UNDP (2004) *Human Development Report*. www.undp.org.

UNDP, (2007), ***Governance for sustainable development***, New York, Management

World Bank (2004), *Monitoring and Evaluation, Some Tools, Methods and Approaches*, Washington, OED-ECD

Leis e documentos identificados sobre o sistema político

Constituição da República (1975, 1990, 2004).

Lei 7/91, de 31 de Janeiro – Regulamento para formação e actividades dos partidos políticos;

Lei 8/91, de 18 de Julho - Lei do direito a livre associação;

Lei 9/91, de 18 de Julho – Lei sobre a liberdade de reunião e manifestação;

Lei 18/91 de 10 de Agosto – Mais conhecida como lei de imprensa do Conselho Superior de Comunicação Social;

Lei 13/92, de 14 de Outubro – Aprovou o Acordo Geral de Paz assinado em Roma em 4 de Outubro de 1992;

Lei 04/93, de 28 de Dezembro – Cria primeira Lei Eleitoral e dá lugar à Comissão Nacional de Eleições (CNE);

Lei 15/94 de 15 de Abril - Regulamento sobre a observação internacional;

Lei 2/96 regulamenta a disciplina o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante a autoridade competente;

Lei 04/97, de 28 de Maio - Cria segunda Comissão Nacional de Eleições;

Lei 04/99 de 02 de Fevereiro - Cria a Terceira Comissão Nacional de Eleições;

Lei 7/07, de 26 de Fevereiro de 2007 – Sobre o quadro jurídico para a eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República;

Lei 8/07, de 26 de Fevereiro de 2007 – Cria a quarta Comissão Nacional de Eleições;

Lei 9/07, 26 de Fevereiro de 2007 - Sobre o Recenseamento eleitoral sistemático para a realização das eleições.

Lei 86/98 de 15 de Junho – Matéria relacionada com os partidos políticos;

Lei Eleitoral (de 1994, de 1997, de 2002 e de 2007).

Lei 6/04, de 17 de Junho – Lei anti-corrupção

Comunicados do CC sobre eleições e litígios (2003 e 2004).

Relatórios da CNE e comunicados (relatórios) dos órgãos observadores depois das eleições de 1994, 1998, 1999, 2003 e 2004.

Missão de Observação Eleitoral da União Europeia – Relatório Final.
http://www.eu.int/comm/external_relations/human_rights/

eu_election_ass_observ/ mozambique/2004/final report_pt.pdf.

Carter Center (The), Eleições Autárquicas Moçambique. Relatório de Observação, Atlanta/Maputo, Março de 2004.

Leis relativa a direitos

Lei 17/97 – Lei de terras

Lei 3/03 – Legislação atinente à actividade seguradora, condições de acesso e de exercício

Lei 23/07 - Lei do trabalho, de 1 de Agosto.

Legislação atinente à descentralização

Lei 3/94, de 13 de Setembro - Aprova o quadro institucional dos distritos municipais;

Lei 9/96, de 22 de Novembro - Introduce princípios e disposições sobre o poder local no texto da Lei fundamental de 1990 – BR nº. 47, I série, suplemento;

Lei 2/97, de 18 de Fevereiro – Aprova o quadro jurídico para a implementação das autarquias locais e revoga a Lei 3/94 – BR nº. 07, I série, 2º suplemento;

Lei 6/97, de 28 de Maio – Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias.

Lei 7/97, de 31 de Maio - Estabelece a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais, consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos - BR nº. 22, I série, 4º suplemento;

Lei 8/97, de 31 de Maio – Define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo - BR nº. 22, I série, 4º suplemento;

Lei 9/97, de 31 de Maio – Define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais - BR nº. 22, I série, 4º suplemento;

Lei 10/97, de 31 de Maio – Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais - BR nº. 22, I série, 4º suplemento;

Lei 11/97, de 31 de Maio – Define e estabelece o regime jurídico legal das finanças e do património das autarquias - BR nº. 22, I série, 4º suplemento;

Lei 14/97, de 31 de Maio – Estabelece o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas;

Lei 15/97, de 10 de Julho – Atinente aos princípios básicos sobre elaboração, gestão, execução, controlo e fiscalização do orçamento do Estado e da conta geral do Estado;

Lei 22/97, de 11 de Novembro – Altera o artigo 112 da Lei nº. 2/97, de 18 de Fevereiro - BR nº. 45, I série, suplemento;

Lei 25/97, de 29 de Julho – Classificação económica das despesas;

Decreto do Conselho de Ministros 35/98, de 07 de Julho – Estabelece os princípios fundamentais dos regimentos das assembleias municipais - BR nº. 26, I série, 2 suplemento;

Decreto do Conselho de Ministros 15/2002, de 20 de Junho – Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias - BR nº. 24, I série, suplemento;

Decreto do Conselho de Ministros 46/2003, de 17 de Dezembro – Estabelece os procedimentos de transferências de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais BR nº. 51, I série;

Decreto do Conselho de Ministros 65/2003, - Designa o representante da administração do Estado nas circunscrições territoriais cuja a área de jurisdição coincide total ou parcialmente com a autarquia local - BR nº. 53, I série, suplemento;

Decreto do Conselho de Ministros 51/2004, de 01 de Dezembro – Aprova o regulamento de organização e funcionamento dos serviços técnicos e administrativos dos municípios – BR nº. 48, I série, suplemento;

Diploma Ministerial 80/2004 – Aprova o regulamento de articulação dos órgãos das autarquias locais com as autoridades Comunitárias - BR nº. 19, I série, suplemento;

Legislação atinente à desconcentração

Lei 5/78, de 22 de Abril – Estabelece as funções, tarefas, composição e funcionamento dos governos provinciais;

Lei 14/78, de 28 de Dezembro – Define a composição e o modo de funcionamento do Conselho de Ministros;

Lei 2/87, de 19 de Janeiro - O Conselho de Ministros pode regular estatutos de autonomia administrativa e financeira a corpos e instituições estatais.

Decreto do Conselho de Ministros 49/94, - Atribui ao Governador Provincial poderes de gestão corrente;

Decreto do Conselho de Ministros 51/95, - Cria a inspeção administrativa do Estado e aprova o estatuto orgânico;

Lei 8/03, de 19 de Maio – Estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado – a Lei dos Órgãos Locais - LOLE;

Lei 9/02, SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado;

Decreto do Conselho de Ministros 11/2005, de 10 de Junho – Aprova o regulamento da lei dos órgãos locais do Estado - BR nº. 23, I série, 2º suplemento;

Documentos de avaliação do processo, do Estado e de outras entidades.

O Decreto que cria distritos em cima de municípios cidades – Beira, etc.

O caso da Cidade de Maputo

Leis e documentos identificados sobre a subordinação da segurança ao poder civil

Constituição da República de Moçambique

Informes anuais do governo (MINT e PGR) à AR

Relatórios da AR de visita às instituições de segurança pública

Inspeção do trabalho autoridade estatal com *ius imperii*;

Legislação que regula as seguranças privadas, o novo decreto 9/2007.

Legislação sobre corrupção

Constituição da República de Moçambique, Imprensa Nacional, Maputo, 2004

Código Penal (1886)- arts. 318(corrupção passiva) e 321 (corrupção activa).

Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho – Lei Anti-Corrupção.

Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro – Incompatibilidades para o PR e obrigatoriedade de declaração de bens para titulares de cargos governativos.

Lei n.º 21/92, de 31 de Dezembro – Norma referente a declaração de bens pelo PR.

Lei n.º 7/98, de 15 de Junho – Normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos.

Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro – Normas relativas ao modelos de gestão e administração do erário público.

Lei n.º 7/2002, de 5 de Fevereiro – Relativa ao branqueamento de capitais.

Lei n.º 14/2007, de 27 de Junho – Mecanismos complementares de combate ao branqueamento de capitais e cria o Gabinete de Informação Financeira de Moçambique – GIFiM.

Lei n.º 16/97, de 10 de Julho – Sobre a organização, funcionamento e processo da 3ª Secção do TA.

Lei n.º 19/97, 10 de Julho – Fiscalização prévia da despesa pública

Decreto n.º 22/2005, de 22 de Junho - Regulamento da Lei Anti-Corrupção.

Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro – Normas de Funcionamento dos Serviços da administração Pública

Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto - Regulamento das normas de gestão e administração do erário público.

Regulamento de procedimento da fiscalização tributária - Decreto n.º 19/2005, de 22 Junho)-
Regulamento de procedimentos e fiscalização tributária.

Decreto n.º 28/2005, de 23 de Agosto - Estatuto do gestor público.

Decreto n.º 37/2004, de 8 de Setembro – Regulamento da lei sobre o branqueamento de capitais.

Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro – Regulamento sobre a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado.

Decreto n.º 14/87, de 20 de Maio – EGFE.

Resolução n.º 10/97, de 20 de Julho – Normas éticas e deontológicas do funcionário público.

Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto – Lei orgânica do MºPº.

Protocolo da SADC contra a Corrupção (ratificado pela Resolução n.º 33/2004, de 9 de Julho)

Convenção da UA sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção(ratificada pela Resolução n.º 30/2006, de 2 de Agosto).

Convenção das NU contra a Corrupção (ratificada pela Resolução n.º 31/2006, de 26 de Dezembro).

Decreto-Lei n.º 28/94- Referente a corrupção no sector privado (Portugal).

Lei n.º 8730, de 10 de Novembro de 1993, referente a obrigatoriedade dos funcionários públicos declararem os seus bens (Brasil).

Relatórios, documentos e sites da *internet* contendo assuntos sobre corrupção

Informe do Procurador Geral da República de 2006 apresentado em 2007 na Assembleia da República;

Análise da Governação do País em Moçambique, Draft para discussão, elaborado pelo DIFID em estreita colaboração com o Alto Comissariado Britânico em Moçambique, Outubro de 2007.

Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique, Uma avaliação das boas práticas, documento de discussão n.º 5, elaborado por Marcelo Mosse e Edson Cortez- CIP, Maputo, Outubro de 2006.

Jornal Zambeze (várias edições a que o texto se refere).

Nota de Imprensa do CIP, Maputo, 22/10/2007.

Relatório da USAID sobre Governação e Corrupção, <http://google.pt>, 16-12-2005, pág. 13.

Relatório do PGR (2007).

<http://www.tvm.co.mz>, Reacção do governo ao relatório da UTRESP (2005) – site acedido em 19/01/08.

www.imensis.co.mz- acedido em 19/01/08.

<http://cip.org.mz>- acedido em 22/01/08.

Artigos de Revistas, relatórios e documentos oficiais abordando assuntos sobre separação de poderes

TORRES, H., “Princípios e Filosofias de Separação de Poderes”, In *Série de Debates* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Maputo, 2004, n°01, pp11-18

MAGODE, J., “A problemática da cidadania no contexto da Governação e da crise da legitimidade do Estado”, In *Série de Debates* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Maputo, 2005, n°02, pp. 41-56

PNUD/SADC/ISRI/INE (2006), *Moçambique, Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2005, Desenvolvimento Humano até 2015, Alcançando os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*, Maputo

World Bank (1997), *World Development Report , The State in a Changing World*, Washington

CIRESP (2001), *Estratégia Global da Reforma do Sector Público, 2001-2011*, Maputo, INM

Conselho de Ministros (2005), *Programa Quinquenal do Governo 2005-2009* (Aprovado pela Resolução n° 16/2005, de 11 de Maio, da Assembleia Da República, publicada no Boletim da república n°19, 1ª Série), Maputo

Constituição da República de Moçambique, Maputo, INM, 2004

Decreto n°30/2001, de 15 de Outubro, Aprova as normas de funcionamento dos serviços da Administração Pública e Revoga o Decreto n° 36/89, de 27 de Novembro, Maputo, INM

Decreto n°5/2006, de 12 de Abril, sobre competências aos Governadores e Administradores Distritais no âmbito da gestão dos recursos humanos do Estado, 12 de Abril de 2006

Governo De Moçambique (2005), *Legislação sobre os órgãos locais do Estado* (Lei n°8/2003 e o Decreto n°11/2005), Maputo

PNUD/Comité de Conselheiros (2001), *Agenda 2025, Visão Estratégica da Nação* , Maputo

Organisation of African Unity, African Charter on Human and People's Rights (1981), in *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

African Union, New Partnership for Africa's Development (2001), in *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

African Union, Convention Against Corruption (2003), in *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

African Union, Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa (2002), in *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

United Nations Charter (1945), in *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

United Nations Millennium Declaration (2000), *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

United Nations Millennium Goals (2000), *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

Universal Declaration of Human Rights (1948), *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

Nações Unidas, Resolução n° 40/32, Sobre Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura Judicial, 13 de Dezembro de 1985

United Nations, Convention Against Corruption (2003), *APRM Governance Standards, An Indexed Collection*, SAIIA, 2007

Nações Unidas, Resolução nº 40/146, Sobre Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura , 29 de Novembro de 1985

3.11 Anexos

3.11.1 Anexo I

Princípios inerentes às normas de funcionamento dos serviços da administração pública

A) Princípio da legalidade (art. 4)

(i) No desempenho das respectivas funções, os órgãos da Administração Pública obedecem ao princípio da legalidade administrativa.

(ii) A obediência ao princípio da legalidade administrativa implica, necessariamente, a conformidade da acção com lei e o direito.

(iii) Os poderes dos órgãos da Administração Pública não poderão ser usados para a prossecução de fins diferentes dos atribuídos por lei.

(iv) Os lesados terão direito a ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade do Estado.

(v) O estado de necessidade é verificado no momento da decisão de se sacrificar um direito ou interesse protegido por lei a fim de prevenir o perigo de lesar um direito ou interesse superior.

B) Princípio da prossecução dos direitos e interesses dos cidadãos (art. 5)

(i) Os órgãos da Administração Pública, observando o princípio da boa fé, prosseguem o interesse público, sem prejuízo dos direitos e interesses dos particulares protegidos por lei.

C) Princípio da justiça e da imparcialidade (art. 6)

(i) No exercício das suas funções e no seu relacionamento com as pessoas singulares ou colectivas, a Administração Pública deve actuar de forma justa e imparcial.

(ii) A imparcialidade impõe que os titulares e os membros dos órgãos da Administração Pública se abstenham de praticar ou participar na prática de actos ou contratos administrativos, nomeadamente de tomar decisões que visem interesse próprio, do seu cônjuge, parente ou afim, bem como de outras entidades com as quais possa ter conflitos, nos termos da lei.

D) Princípio da transparência da Administração Pública (art. 7)

(i) O princípio da transparência implica a publicidade da actividade administrativa.

(ii) Os actos administrativos dos órgãos e de instituições da Administração Pública, nomeadamente os regulamentos, normas e regras processuais, são publicados de tal modo que as pessoas singulares e colectivas possam saber antecipadamente, as condições jurídicas em que poderão realizar os seus interesses e exercer os seus direitos.

(iii) Os órgãos da Administração Pública estão sujeitos a fiscalização e auditoria periódicas pelas entidades competentes.

E) Princípio da colaboração da Administração com os particulares (art. 8)

(i) No desempenho das suas funções, os órgãos e instituições da Administração Pública colaboram com os particulares, devendo designadamente:

(ii) Prestar as informações orais ou escritas, bem como os esclarecimentos que os particulares lhes solicitem;

(iii) **Apoiar e estimular as iniciativas dos particulares, receber as suas informações e considerar as suas sugestões.**

(iv) A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.

F) Princípio da participação dos particulares (art. 9)

(i) Os órgãos e instituições da Administração Pública promovem a participação das pessoas singulares e colectivas que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação de decisões que lhes disserem respeito.

G) Princípio da decisão (art. 10)

(i) Os órgãos da Administração Pública devem decidir sobre todos os assuntos que lhes sejam apresentados pelos particulares.

(ii) Se o assunto for apresentado a um órgão não competente em razão da matéria, este emitirá um despacho a mandar remeter o expediente ao órgão competente, com conhecimento do interessado.

(iii) Se o órgão for incompetente em razão da hierarquia, este deverá oficiosamente remeter ao órgão competente e informar desse procedimento ao interessado.

H) Princípio da celeridade do procedimento administrativo (art. 11)

(iv) O procedimento administrativo deve ser célere, de modo a assegurar a economia e a eficácia das decisões.

I) Princípio da fundamentação dos actos administrativos (art. 12)

A Administração Pública deve fundamentar os seus actos administrativos que impliquem designadamente o indeferimento do pedido ou a revogação ou a revogação, alteração ou suspensão de outros actos administrativos.

J) Princípio da responsabilidade da Administração Pública (art. 13)

A Administração Pública responde pela conduta dos agentes dos seus órgãos e instituições de que resultem danos a terceiros, nos mesmos termos da responsabilidade civil do Estado, sem prejuízo do seu direito de regressos, conforme as disposições do código civil.

L) Princípio da igualdade e da proporcionalidade (art. 14)

(i) Nas suas relações com particulares, os órgãos da Administração Pública regem-se pelo princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei e da proporcionalidade dos meios.

(ii) É vedado aos órgãos e instituições da Administração Pública privilegiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico um cidadão por motivo da sua cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, estado civil dos pais, situação económica, posição social, filiação partidária ou religiosa.

(iii) A proporcionalidade implica que, de entre as medidas convenientes para a prossecução de qualquer fim legal, os agentes da Administração Pública deverão adoptar as que acarretam consequências menos graves para a esfera jurídica do particular.

M) Atendimento Público (art. 37)

(i) Os serviços de recepção e de atendimento do público devem estar abertos durante toda a jornada laboral;

(ii) O público deve ser atendido com urbanidade, diligência e zelo, para o prestígio da autoridade do estado e da função Pública de que o funcionário ou agente se encontram investidos;

(iii) As informações devem ser claras, completas e precisas, com observância dos preceitos e das competências genéricas e com a qualificação em atendimento do público que encaminhe os interessados e preste as primeiras informações.

(iv) Sempre que as condições o permitam devem ser criadas condições de acessibilidade aos locais de atendimento do público a pessoas portadoras de deficiência física.

3.11.2 Anexo II

Estruturação, articulação vertical e competências dos Órgãos Locais do Estado

A) Governo Provincial

- O Governo Provincial é o órgão encarregue de garantir a execução, ao nível da província, da política governamental e exerce a tutela administrativa sobre as autarquias locais nos termos da lei.
- Os membros do Governo Provincial são nomeados pelos respectivos Ministros das respectivas pastas, ouvido o Governo Provincial.
- O Governo Provincial dispõe de autonomia administrativa no quadro da desconcentração da administração central.
- O Governo Provincial é dirigido pelo Governador Provincial.

Competências: São competências do Governo Provincial :

■ No âmbito da administração em geral:

- a) Garantir a execução, no escalão da província, da política governamental centralmente definida;
- b) Exercer as competências previstas em leis específicas.

■ No âmbito do plano do orçamento:

- a) Aprovar a execução do plano e orçamento provincial
- b) Supervisar a execução do plano e apreciar o respectivo relatório balanço, observando as decisões do Conselho de Ministros;
- c) Controlar a execução dos programas determinados centralmente e realizados ao nível do distrito;
- d) Fazer a programação e a repartição dos créditos de investimento do Estado e a programação dos contratos-programas plurianuais entre o Estado e as autarquias locais.

■ No âmbito de apoio aos programas de desenvolvimento distrital participativo aprovar o programa plurianual de apoio aos programas de desenvolvimento distrital participativo e execução o referido programa.

■ No âmbito da educação e saúde.

- a) Acompanhar a criação e gestão das unidades de prestação serviços de saúde primário;
- b) Acompanhar a criação e a gestão das escolas primárias do ensino geral.

■ No âmbito das obras públicas, dar orientações e instruções ao Administrador Distrital para garantir a execução das obras públicas previstas no Plano do Orçamento do Estado, bem como para a execução das tarefas definidas na Política Nacional de Águas e na Políticas Nacional de Estradas.

■ No âmbito da execução das decisões centralmente definidas, deliberar sobre questões que se suscitem em relações à aplicação de decisões emanadas das autoridades centrais da administração do Estado.

■ No âmbito de planeamento e desenvolvimento:

- a) Mobilizar os interessados, cidadãos, residentes, empresas, associações, a participar na realização de objectivos de planeamento e de desenvolvimento de território provincial;
- b) Gerir a coordenação das políticas do Estado no território da província, em especial a dinamização do processo de desenvolvimento rural e ordenamento do território.

■ No âmbito da administração e governação, determinar as medidas adequadas para o desenvolvimento organizacional e bom desempenho dos órgãos locais do Estado nos escalões inferiores aos da província.

B) Governo Distrital

■ **Definição de Governo Distrital:** O Governo Distrital é o órgão local do Estado encarregue de realizar o Programa do Governo, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado, no respectivo distrito com poderes de decisão, execução e controlo das actividades previstas.

■ **Composição do Governo Distrital. O Governo Distrital tem a seguinte composição:**

- a) Administrador Distrital;
- b) Secretário Permanente Distrital;
- c) Directores de Serviços Distritais

■ **Competências do Governo Distrital:**

■ **No âmbito da administração em geral:**

- a) Dirigir a execução do programa do Governo e do Plano económico e Social;
- b) Aprovar o plano de desenvolvimento e o orçamento do distrito;
- c) Aprovar o relatório de balanço e de contas da execução do orçamento distrital e submetê-lo ao Governador Provincial;
- d) Aprovar o relatório de balanço de execução dos planos de desenvolvimento local;
- e) Zelar pela cobrança das receitas fiscais e não fiscais do Estado, na sua área de competências;
- f) Garantir a defesa e a consolidação do domínio público do Estado e do património do Estado no respectivo distrito;
- g) Fixar as taxas e tarifas de receitas não fiscais, conforme as competências atribuídas por lei;
- h) Aprovar o seu regulamento interno.

■ **No âmbito de emergência,** realizar as acções de prevenção, protecção e defesa civil da população, na iminência ou ocorrência de calamidades naturais em colaboração com as forças de defesa e segurança estacionadas no distrito, e com a sociedade civil desde que os resultados não possam ser alcançados de outro modo.

■ **No âmbito da preservação do ambiente:**

- a) Elaborar propostas sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas e submetê-las às entidades competentes;
- b) Aprovar e executar programas de fomento de actividades de manutenção, protecção e reconstituintes do meio ambiente;
- c) Aprovar as propostas do plano de estrutura, de ordenamento do território, compreendendo zonas ecológicas e outras áreas de protecção;
- d) Estabelecer as reservas distritais de terra;
- e) Aprovar e incentivar programas de aplicação de energias alternativas à energia lenhosa e de carvão vegetal;
- f) Definir o modo e os meios de recolha, transporte, depósito e tratamento de resíduo sólidos, em especial, os dos hospitais e outros tóxicos;
- g) Promover a educação das populações sobre o controlo das queimadas;
- h) Garantir a defesa das espécies protegidas;

- i) Efectuar e transmitir os registos hidrométricos e meteorológicos;
- j) Promover acções preventivas dos efeitos de desequilíbrios, pragas e ocorrências meteorológicas que criem riscos de carência alimentar em colaboração com as associações de defesa do meio ambiente;

■ **No âmbito do comércio e indústria:**

- a) Proceder ao recenseamento da rede comercial;
- b) Prestar informação sobre pedidos de abertura de estabelecimentos comerciais;
- c) Inspeccionar a rede comercial e industrial;
- d) Divulgar o potencial industrial;
- e) Atrair investidores;
- f) Promover a pequena industria para o aproveitamento das capacidades de águas locais;

■ **No âmbito de abastecimento de água:**

- a) Construir fontanários e abrir furos e poços de águas;
- b) Gerir ou promover a gestão dos sistemas de abastecimento de águas.

■ **No âmbito da educação:**

- a) Garantir o bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino do distrito;
- b) Promover a luta contra o analfabetismo;
- c) Promover a ligação escola comunidade.

■ **No âmbito da saúde:**

- a) Assegurar o bom funcionamento das unidades sanitárias;
- b) Realizar campanhas de vacinação;
- c) Divulgar informação sobre epidemias e pandemias;
- d) Promover o combate a tripanossomíases;
- e) Zelar pela higiene e salubridade públicas.

■ **No âmbito da gestão dos recursos naturais e faunísticos:**

- a) Assegurar o respeito aos períodos de caça e defesa;
- b) Emitir licenças de caça e abate;
- c) Combater a caça furtiva;
- d) Assegurar o respeito pela legislação florestal;
- e) Assegurar uma relação adequada entre o Homem e os animais bravios;
- f) Autorizar o abate de animais perigosos e excedentários.

■ **No âmbito dos recursos energéticos:**

- a) Providenciar energia eléctrica, em colaboração com outras entidades;
- b) Promover o aproveitamento energéticos dos recursos hídricos;
- c) Promover o uso de energia renováveis.

■ **No âmbito dos transportes e trânsito:**

- a) Manter operacionais, as pistas de aterragem e aeródromos;
- b) Promover o uso da bicicleta e da utilização de tracção animal como meio de transporte;

- c) Efectuar a sinalização das vilas e povoações;
- d) Regular a actividade dos transportadores que operam na área de jurisdição do distrito;

■ **No âmbito do desenvolvimento local participativo:**

- a) Promover e apoiar as iniciativas de desenvolvimento local com vista à elaboração do plano de desenvolvimento distrital participativo;
- b) Elaborar propostas e pareceres sobre acções ou programas de promoção e apoio à actividade económica no distrito, submetendo-os à decisão das instituições ou entidades competentes;
- c) Efectuar o recenseamento de áreas cultivadas e avaliar o potencial de produção;
- d) Incentivar a produção alimentar e de rendimento;
- e) Incentivar o plantio de árvores de fruta;
- f) Promover o fomento pecuário;
- g) Construir e gerir tanques carracidas;
- h) Efectuar o arrolamento anual do gado;
- i) Estimular o aproveitamento do potencial de pesca na águas interiores e marítimas;
- j) Promover mecanismo de financiamento de produção.

■ **No âmbito de prestação de serviços públicos**, prestar serviços e realizar investimentos de interesses públicos, financiados total ou parcialmente pela recuperação dos custos, consoantes a natureza e garantir os serviços públicos essenciais, nomeadamente:

- a) Cemitérios públicos;
- b) Matadouros, mercados e feiras;
- c) Reflorescimento, plantio e conservação de árvores de sombra;
- d) Construção e manutenção de ruas nas zonas urbanas e de estradas nas zonas rurais;
- e) Remoção, recolha, transporte, depósito e tratamento de resíduo sólidos , incluindo os dos hospitais e os tóxicos;
- f) Limpeza pública;
- g) Iluminação pública;
- h) jardins, campos de jogos e outros pequenos parques públicos
- i) Latrinas públicas.

■ **No âmbito das obras públicas:**

- a) Assegurar a reabilitação e manutenção de estradas das não classificados pontes e outros equipamentos de travessia;
- b) Assegurar a construção e manutenção de edifícios públicos;
- c) Promover a utilização de material local para melhorar as condições de habilitação das populações;
- d) Construir valas de irrigação;
- e) Construir jardins públicos, infra-estruturas gimnodesportivas e parques de estacionamento.

■ **No âmbito da recreação, cultura e turismo:**

- a) Assegurar o licenciamento dos espectáculos públicos;
- b) apoiar grupos culturais;

- c) Realizar estudos sobre cultura e valores locais;
- d) Promover a arte, cultura e artesanato;
- e) Promover a divulgação do potencial turístico e cinegético;
- f) Emitir licenças turísticas nos termos de legislação específicas;
- g) Preparar o plano turístico distrital.

C)Posto Administrativo

■ **Órgão do posto administrativo:** O órgão do posto administrativo é o Chefe do Posto Administrativo.

■ **Competências :** Compete ao chefe do Posto administrativo:

■ **No âmbito da gestão dos serviços públicos:**

- a) Assegurar a aproximação efectiva dos serviços da administração local do Estado às populações e à participação dos cidadãos na realização dos interesses locais;
- b) Fazer regularmente visitas de trabalho às instituições públicas e às localidades e outros aglomerados populacionais;
- c) Promover a abertura de furos e poços de água;
- d) Acompanhar e coordenar as actividades das organizações sociais e económicas;
- e) Supervisar as actividades dos chefes de localidade;
- f) Comunicar ao administrador distrital, as ocorrências anormais que surgirem na área de jurisdição;
- g) Fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos e demais decisões tomadas ao nível central, província e distrital e levantar os competentes autos de transgressão, sendo caso disso e enviá-los ao respectivo posto administrativo.

■ **No âmbito da administração em geral:**

- a) Proceder à contagem anual da produção;
- b) Promover a inventariação da áreas cultivadas;
- c) Promover o registo de terras comunitárias;
- d) Garantir o respeito pela legislação ambiental e pelo respeito de zonas de protecção legalmente definidas, participar na formação e actividades dos agentes de fiscalização comunitários e colaborar com as associações de defesa do ambiente em particular na elaboração de políticas e legislação relativa à gestão dos recursos nacionais e implementação do Plano Nacional de Gestão Ambiental;
- g) Prestar contas de execução de tarefas emanadas dos órgãos de escalões superiores;
- h) Proceder ao registo das comunidades locais para efeito da implementação das disposições legais que lhes atribuem um papel na representação e defesa dos interesses locais.

■ **No âmbito do desenvolvimento económico:**

- a) Promover o desenvolvimento de actividades económicas, sociais e culturais;
- b) Estimular a utilização das licenças de todos os cidadãos capazes;
- c) Fiscalizar a utilização das licenças de corte na madeira, de caça e de pesca;
- d) Fiscalizar a utilização das licenças para a actividades comercial e industrial, de transporte colectivo e semi-colectivo;

- e) Fiscalizar a utilização das autoridades para o uso e aproveitamento de terras;
- f) Promover a organização de feiras, mercados e outros mecanismos com vistas a apoiar a comercialização e o escoamento da produção familiar;
- g) Fornecer assistência em técnicas agrícolas e insumos e organizar a reprodução de sementes;
- h) Incentivar e apoiar a produção de culturas de rendimento;
- i) Encorajar a criatividade e apoiar ou publicitar a produção artesanal.

■ **No âmbito da participação das comunidades locais:**

- a) Promover e organizar a participação das comunidades locais, na solução dos problemas locais;
- b) Fazer reuniões públicas sempre que for necessário para dar informações, auscultar as comunidades locais sobre a vida destas, recolher sugestões sobre o funcionamento da administração e promover educação cívica.

D) Localidade

■ **Órgão de localidade:** O órgão de localidade é o Chefe da localidade.

■ **Competências.** Compete ao Chefe de localidade:

- a) Promover a assistência a crianças, velhos e doentes desesperados;
- b) Promover a higiene e o saneamento do meio;
- c) Promover e garantir o ordenamento das casas e aperfeiçoamento da sua construção;
- d) Promover a educação das populações sobre o controlo das queimadas;
- e) Promover a gestão sustentável dos recursos naturais;
- f) Encontrar a produção alimentar e rendimento;
- g) Mobilizar a comunidade local para aumentar as áreas de cultivo;
- h) Promover feiras e mercados de produtos agro-pecuários e de artesanato;
- i) Promover jogos e outras actividades recreativas de carácter formativo;
- j) Zelar pela manutenção da ordem pública e combate à criminalidade;
- k) Promover a manutenção da ordem da paz e harmonia social;
- l) Mobilizar e organizar a participação da comunidade local na resolução dos problemas sociais da respectiva localidade;
- m) Promover acções de desenvolvimento económico, social e cultural da localidade, de acordo com o Plano Económico e Social do Governo.