

Universidade Técnica de Lisboa
Instituto Superior de Economia e Gestão
Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

**O Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)
no quadro da NEPAD:
Oportunidade e desafio para os Estados Africanos.**



Felizberto Semedo

Orientação: Professor Doutor Adelino A. Torres

Júri:

Presidente: Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Vogais: Doutor Adelino Augusto Torres Guimarães, Professor Catedrático Jubilado do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor Eduardo Costa Dias, Professor do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Maio 2010

Siglas:

ACP – África Caraíbas e Pacífico
AD – Ajuda ao Desenvolvimento
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
APE – Acordo de Parceria Económica
BAD – Banco Africano de Desenvolvimento
CEN – Conselho Executivo Nacional
CUA – Comissão da União Africana
FMI – Fundo Monetário Internacional
GT-MARP – Grupo de Trabalho do MARP
IDE – Investimento Directo Estrangeiro
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEO – Independent Evaluation Office
MAP – The Millennium Partnership for the African Recovery Programme
MARP – Mecanismo Africano de Revisão de Pares
ME – Memorando de Entendimento
NAI – The New African Initiative
NEPAD – New Partnership for Africa's Development
NTIC – Nova Tecnologia de Informação e Comunicação
OCDE – Organização da Comunidade de Desenvolvimento Económica
ODM – Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
OHADA – Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OSC – Organização da Sociedade Civil
OUA – Organização da Unidade Africana
PA – Programa de Acção
PAE – Programa de Ajustamento Estrutural
PED – Países em Desenvolvimento
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAE – Países Pobres Altamente Endividado
PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano
RNAA – Relatório Nacional de Auto-Avaliação
SP – Sector Privado
UA – União Africana
UE – União Europeia
UNECA – United Nations Economic Commission for Africa
WC – Washington Consensus

Resumo

A independência colonial e a conseqüente fundação das jovens nações africanas é, ainda hoje, uma das mais brilhantes conquistas do povo africano. Contudo, esses factos, dignos de história, vêm sendo acinzentados ao longo dos anos pelas situações conturbadas como a má governação, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais e as guerras intra e inter-Estados, tornando a África no continente menos desenvolvido à entrada do terceiro milénio.

Após várias tentativas de resgatar o continente desse marasmo, através de políticas e estratégias de desenvolvimento desenhadas tanto a nível interno como pelos parceiros internacionais, e que nem sempre condizem com a situação real, instituiu-se a NEPAD e o seu mecanismo de revisão paritária (MARP), cuja exequibilidade é o objecto do presente trabalho.

Analisando, porém, a experiência de três dos doze países até aqui avaliados pelos pares e comparando as normas e os padrões sob os quais se orientam com as de alguns mecanismos de revisão "paritária", chegou-se à conclusão que a sua exequibilidade está garantida, desde que sejam atempadamente corrigidas as falhas procedimentais detectadas, assegurados os recursos financeiros necessários e aplicadas, em complemento, as estratégias de desenvolvimento que melhor se adequem à realidade de cada Estado participante.

Palavras-chave: NEPAD, MARP, parcerias, avaliações mútuas, desenvolvimento.

Abstract

The colonial independence and the subsequent foundation of the young African nations are, still today, one of the most brilliant achievements of African people. However, these facts, worthy of history, have been dimmed over the years by situations as bad governance, respect for human rights, freedoms and guarantees and wars within and between countries, turning Africa into the world's least developed continent in the entry of the third millennium.

After several attempts to rescue the continent of stagnation, through policies and strategies designed both internally and by international partners, not always suitable to the real situation, it was instituted NEPAD and its Peer Review Mechanism (APRM), whose feasibility is this works subject.

However, analyzing the experience of three of the twelve countries so far evaluated, and comparing the norms and standards under which they are oriented with some other "pairs" review mechanism, the conclusion is that its feasibility is guaranteed, since that - provided the necessary and applied financial resources - the procedural flaws identified are timely corrected, all in complement to development strategies that best suits the situation in each participating state.

Key-words: NEPAD, APRM, partnerships, mutual evaluations, development.

*Em memória dos meus pais, **Adelino Semedo e Joana da Costa.***

Eternas saudades.

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Adelino Torres, pela orientação desta dissertação e, sobretudo, pela transmissão de valiosos conhecimentos durante a fase lectiva do mestrado.

À todos os outros professores, pelos conhecimentos que me transmitiram nas diversas áreas do desenvolvimento e cooperação internacional, sem os quais não seria possível a redacção do presente trabalho.

À Zinha, minha esposa e eterna paixão, pelo encorajamento, paciência e compreensão.

Ao meu filho Yausmin, à Mimi, ao Rudy e ao Beto júnior, pelos sofrimentos com a minha ausência.

Ao Adolfo Gomes Sá pelos apoios e incentivo à busca da excelência.

Às minhas tias Fátima, Sábado e Nené, ao meu tio Pedro, à minha madrinha Martina e à todos os meus familiares e amigos, quero também manifestar os meus agradecimentos pelos desmedidos apoios, cada um à sua maneira, tornando em realidade mais uma fase do meu percurso académico.

Índice

Introdução	8
I. Contexto histórico	9
a. <i>African Renaissance</i> /MAP vs <i>Omega Plan</i>	15
b. Os principais constrangimentos da NEPAD	16
II. Será exequível o MARP?.....	20
a. Uma avaliação faseada	23
b. Metodologia	25
c. O que se pode aproveitar de outros mecanismos de avaliação?.....	27
i. Avaliação de países no quadro da OCDE	27
ii. Consultas no âmbito do artigo 4 do FMI	28
iii. Avaliação com base no Índice Ibrahim.....	30
d. Financiamento do MARP	33
e. Lições práticas das revisões no quadro do MARP	39
i. Gana	40
ii. Quénia	44
iii. Ruanda	48
f) Que políticas e estratégias económicas e sociais para o reforço do MARP?..	49
Considerações finais	56
Bibliografia	59
Anexos	65

Introdução

Em 2001, os Estados africanos adoptaram, quase em simultâneo à criação da União Africana (UA), a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, cujo acrónimo inglês foi retido como sigla única: NEPAD – *New Partnership for Africa's Development*, tendo por objectivos promover o crescimento económico do continente em média de 7% anual, durante os quinze anos seguintes; reduzir para metade a taxa de pobreza absoluta até 2015, entre outros.

Com vista à implementação desses objectivos, a NEPAD dispõe de três principais componentes a saber: 1) criação de condições necessárias para o desenvolvimento da África (que inclui a paz, a estabilidade e a segurança); 2) a boa governação e 3) a mobilização de recursos para o desenvolvimento. Entretanto, sendo quase consensual a tese de que um dos factores de subdesenvolvimento do continente africano reside na instabilidade institucional e no elevado nível de corrupção, o presente trabalho visa a segunda componente, trazendo à luz uma reflexão sobre a exequibilidade do Mecanismo Africano de Revisão de Pares – MARP, adoptado para o efeito de incrementação duma administração pública eficaz e em benefício de toda a comunidade nacional.

Dada a sua natureza ecléctica – singular em termos da avaliação mútua de performances das políticas administrativas e semelhante aos procedimentos de algumas instituições internacionais no tocante ao envolvimento dos pares na avaliação mútua dos seus desempenhos – a avaliação da exequibilidade do MARP reporta-se ao uso de três critérios fundamentais: o primeiro resume-se a uma análise exaustiva dos principais documentos que o sustenta. O segundo seria o recurso aos critérios e aos princípios utilizados por outros mecanismos de avaliação, como por exemplo, as avaliações dos países no quadro da OCDE ou as consultas no âmbito do artigo 4 do regulamento do FMI, de modo a descobrir em que medida essas experiências podem ser benéficas ao MARP. E o terceiro consiste num breve estudo de três dos doze casos de países já submetidos à revisão de base do MARP, utilizando para o efeito os relatórios de avaliação e outros documentos disponíveis sobre os mesmos.

A esses elementos acrescentam-se as literaturas pertinentes e relatórios das instituições internacionais credíveis, sobre as problemáticas relativas às quatro áreas de eleição do MARP:

Democracia e Governação Política; Governação e Gestão Económica; Governação Corporativa e Desenvolvimento Socioeconómico.

O presente trabalho fica constituído por duas partes, sendo a primeira destinada à contextualização histórica, onde se vai discutir os problemas relativos à génese da NEPAD e, conseqüentemente, do MARP e a integração desses novos ideais na filosofia e estrutura da UA. A segunda parte é inteiramente dedicada à abordagem dos aspectos político, socioeconómico e cultural, susceptíveis de influenciar a exequibilidade do MARP. Porém, são chamadas à colação algumas experiências de avaliação de performance tanto a nível do continente africano como a nível mundial, de modo a analisar em que medida podem servir de modelo ao MARP, e debater a eventual influência dos constrangimentos com que se depara o projecto NEPAD na execução desse mecanismo de revisão paritária. Este trabalho termina com algumas considerações finais sobre os assuntos acima debatidos, temperadas com os contributos doutrinários em matérias de avaliação da governabilidade e das estratégias de desenvolvimento.

III. Contexto histórico

Apesar de alguns avanços em relação aos desastrosos anos 80 e 90 do século XX, sobretudo ao nível do respeito dos direitos, liberdades e garantias do cidadão; da elevação da percentagem de pessoas alfabetizadas, com destaque para a camada feminina; da saúde materno-infantil, a África ainda apresentava, no início deste novo século, uma evolução lenta do seu crescimento económico e dos outros indicadores de desenvolvimento, ficando cada vez mais atrás em relação aos restantes continentes.

Senão vejamos: a parte da África no Produto Interno Bruto (PIB) mundial, expresso em paridade do poder de compra, diminuiu um terço entre 1950 e 2000 e o seu peso no mercado mundial de 2,4%, em 1970, para 1,4% em 2000; a expansão do seu PIB real passou de 4,6% por ano, durante os anos 1960 para 2,5% durante os anos 1990, tendo os anos 1980 apresentado o pior registo (2,1%); teve uma oscilação em termos de crescimento da produção agrícola, de 2,5% nos anos 1960 para 1,9 nos anos 1970 e 2,5% nos anos 1980, sofrendo uma nova queda para 1,5% nos anos 1990; a esperança de vida à nascença dos seus cidadãos passou de 43

anos, em 1965, para 50 anos, em 1982, e 49 anos, em 1998¹. Ou seja, de todos os continentes, a África é «o único que ... ficou mais pobre nos últimos trinta anos»².

Essa diferença é ainda mais visível quando se analisa apenas a região de África Subsaariana, e pior quando a sua estatística não inclui os dados sobre a África do sul. Essa região tinha, em 2001, quase 100 milhões de pessoas a viver com menos de 1 dólar por dia do que em 1990; de um total de 115,4 milhões de crianças sem acesso ao ensino básico primário no ano 2001, 45,5 milhões são da África Subsaariana; esta região do continente africano representa 20% dos nascimentos em todo o mundo e 44% dos óbitos de crianças; assiste-se ainda a um agravamento do hiato a nível da mortalidade de crianças, entre os países ricos e a África Subsaariana, de 13 para 29 vezes mais elevadas, ou seja, proporcionalmente duas vezes mais em 2003 do que em 1990; a taxa de mortalidade infantil por ano é de 920 por 100.000 nados-vivos. O choque demográfico provocado pelo VIH/SIDA reduz a esperança de vida na África Subsaariana, em geral, para os 45 anos de idade. Dos dezoito países que registaram resultados mais baixos e retrocessos no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2003, doze são países de África Subsaariana, fortemente influenciados pela interação letal da estagnação económica, progresso lento na educação e propagação do VIH/SIDA³.

A esses dados pouco animadores acrescem ainda os constantes conflitos civis e as rebeliões armadas que, entretanto, tendem a provar a famosa teoria de maldição dos recursos naturais, de que o continente africano é reconhecidamente considerado, pela sua diversidade, uma fonte ímpar. Pois, tem dispersos pelas suas florestas densas, mares, minas de petróleo, veios de ouro, platina, tântalo e outros minerais preciosos e recursos haliêuticos, além da grande extensão de solo fértil, ideal para a pastorícia e cultivo de arroz, searas de trigo, milho, tabaco, etc.

Os referidos indicadores favorecem, por outro lado, a propagação do mito da incapacidade dos africanos em gerir os seus próprios destinos, outrora difundido pelas potências coloniais com o propósito de legitimar a sua permanência no continente africano⁴.

¹ HUGON, 2002: 43-44

² GUEST, 2005: 15

³ PNUD, 2005: 4 e 22-34

⁴ M'BOKOLO, 2007: 547

No entanto, com o fundamento de inverter o *status quo*, reduzindo o fosso que separa este continente do resto do mundo, sobretudo dos países industrializados em relação a região africana ao sul do Sahara, e com o objectivo de reforçar a presença, a integração e a posição da África na economia mundial, um conjunto de chefes de Estados africanos chamou a si a responsabilidade de promover mais uma iniciativa interna com vista ao desenvolvimento da África⁵.

Assim, em 23 de Outubro de 2001 surgiu a NEPAD, resultante da fusão do *Millennium Partnership for the African Recovery Programme* (MAP), encabeçado pelo ex-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, com o *Omega Plan*, de autoria do presidente senegalês, Abdoulaye Wade. A esses líderes africanos foram-se juntar, na linha de frente, outras figuras como, Abdelaziz Bouteflika, presidente da Argélia, Olusegun Obasanjo, então presidente da Nigéria e Hosni Mubarak, presidente do Egipto, como promotores desse novo projecto.

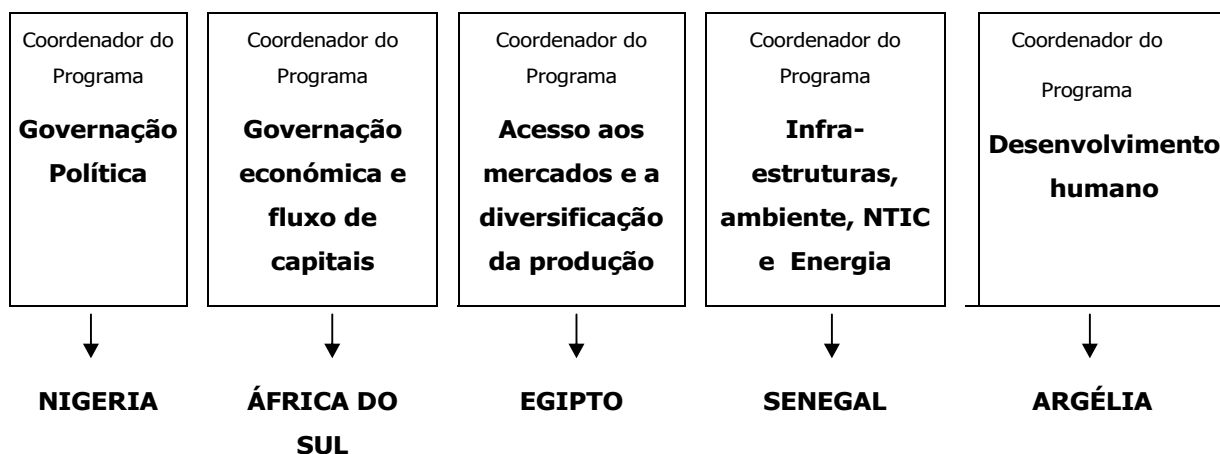
Tendo em consideração a posição, sobretudo económica, da África em relação aos continentes mais desenvolvidos, esse plano confronta-se com amplos objectivos, destacando-se entre eles os dez considerados “super-prioritários”⁶, a saber: a boa governação política, a boa governação económica, as infra-estruturas, a educação, a saúde, as novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), a agricultura, a energia, o acesso aos mercados internacionais e o ambiente.

Estas “super-prioridades” foram estrategicamente reagrupadas em cinco sectores de intervenção – o desenvolvimento humano, o acesso aos mercados e a diversificação da produção, a boa governação económica e o fluxo de capitais, as infra-estruturas, o ambiente, as NTIC, a energia e a boa governação política – em função do número dos membros permanentes da sua direcção (os promotores), cabendo a cada um dos respectivos países coordenar o programa ligado a um desses sectores, como veremos na figura a seguir.

⁵ Já se assistiu a várias iniciativas internas precedentes à NEPAD e que por diversas razões não foram coroadas de êxito, como por exemplo: o Plano de Acção de Lagos (anos 80), a Carta Africana sobre a Participação Popular durante o Processo de Transformação e Desenvolvimento (Arusha, 1990), etc.

⁶ Diz-se “super-prioridades” porque, perante a complexidade dos problemas e a especificidade de cada Estado africano em particular, todos os domínios da vida parecem, à partida, ser prioritários.

Figura 1. Sectores de intervenção da NEPAD, distribuídos pelos respectivos países coordenadores.



Fonte: Memorando do Ministério da Agricultura, Floresta, Caça e Pecuária da Guiné-Bissau, sobre o atelier de divulgação do Programa da NEPAD (2003).

No entanto, adoptou-se como uma das estratégias para a implementação desses objectivos, a aposta numa acção colectiva a partir das regiões, não por cada Estado isoladamente. Definiram-se para o efeito cinco regiões (África do Norte, África de Oeste, África Central, África de Este e Oceano Índico e África Austral), a partir das quais serão elaborados e executados projectos de carácter regional e continental.⁷

Esses projectivos são coordenados superiormente por uma estrutura composta pelos seguintes órgãos:

1. O **Comité de Implementação** de Chefes de Estado e de Governo da NEPAD (**Fórum da NEPAD**), que se reúne pelo menos três vezes por ano, sob a convocação do seu Presidente, e é constituído por vinte Chefes de Estados, cinco pertencentes aos países dos promotores e quinze representantes das regiões supracitadas.
2. O **Comité de Pilotagem**, composto por representantes pessoais dos 5 Chefes de Estado dos países dos promotores, representantes das instituições económicas e

⁷ Para mais informações sobre avaliação das necessidades e a consequente elaboração dos planos e projectos sectoriais para a implementação a nível das sub-regiões, das regiões e do continente africano, Cf. o Documento de base da NEPAD, 2001: parágrafos 195-197, in www.nepad.org

financeiras africanas e representantes dos outros Chefes de Estados membros do Comité de Implementação, e tem como função preparar os termos de referência dos programas e projectos e supervisionar o secretariado.

3. O **Secretariado**, com sede em Midrand – África do Sul, é o órgão encarregue da administração das actividades da NEPAD assim como da coordenação das suas diferentes estruturas. Para executar a sua missão, o secretariado pode solicitar serviços de peritos africanos ou estrangeiros.

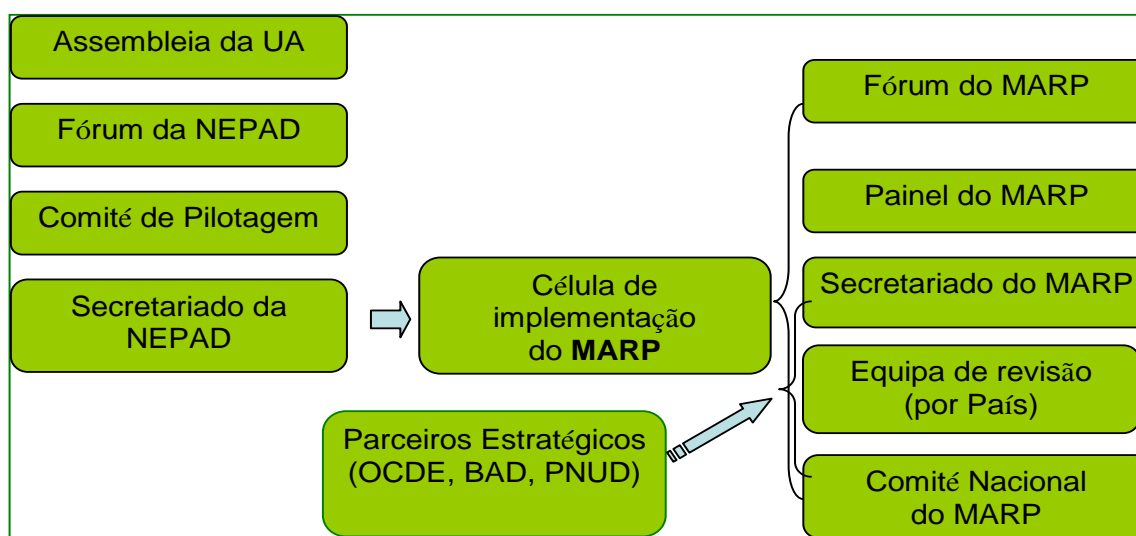
A estrutura orgânica da NEPAD inclui também uma célula de implementação do **Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)**, que, por sua vez, dispõe dos seguintes órgãos: Fórum, Painel, Secretariado, Equipa de revisão e Comités Nacionais de revisão paritária. A execução desse mecanismo é coordenada pelo Painel de revisão, composto de 5 a 7 membros, constituído por eminentes personalidades africanas que se distinguiram nas carreiras consideradas relevantes para o trabalho do MARP e comprometidos com os ideais Pan-Africanistas. Esses membros são nomeados pelos países participantes, por um período rotativo de quatro anos, excepto o seu presidente que goza de um período de mandato de cinco anos, cabendo-lhes assegurar que as políticas e as práticas de Estados participantes se conformem aos valores, aos códigos e aos padrões de governação democrática, política, económica e corporativa, concordados⁸.

Para a sua implementação a nível territorial, a NEPAD dispõe de um gabinete nacional em cada Estado membro e também de pontos focais para os diferentes sectores prioritários de intervenção.

Portanto, a sua principal estrutura orgânica está constituída conforme indica o diagrama apresentado na figura 2.

⁸ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: 2.

Figura 2. Estrutura Orgânica da NEPAD.



Fonte: www.nepad.org e www.aprm-international.org

Pese embora essa complexa estruturação, nota-se um grande desnivelamento em termos da difusão e execução da NEPAD, susceptível de dar azo às seguintes interrogações: (1) Será por razão da desconfiança de alguns líderes africanos e das Organizações de Sociedade Civil (OSC) africanas em relação a esse projecto, considerado de mais uma “encomenda” das Instituições neo-liberais e dos seus seguidores ocidentais? (2) Ou porque na sua génese estavam apenas alguns líderes, fazendo com que os outros não o consideraram seus? (3) Ou, ainda, porque a grande maioria dos líderes africanos assinantes do documento de base da NEPAD ficaram arrependidos, apercebendo-se que esse projecto beneficiava apenas alguns?

Sendo, contudo, admissíveis outras hipóteses, aquela relacionada com a primeira interrogação é a que mais ressalta à vista dos críticos da NEPAD. Alguns deles expressaram sérios receios quanto a posse desse projecto, defendendo que os actores externos (doadores) poderiam tentar usar a NEPAD e, por intermédio dela, também o MARP, para julgar selectivamente o comportamento dos líderes africanos incumpridores das regras e dos “padrões de governação ocidental”.⁹

⁹ MATHOHO, 2003: 6; MASTERSON, 2005: 3

Também nota-se uma certa desconfiança relativa ao real propósito da África do Sul e do seu ex-presidente, Thabo Mbeki, apontado por muitos analistas como o verdadeiro “dono” do projecto NEPAD, transformando o seu país no maior beneficiário. Essa suspeição é também fundamentada com o facto do texto original da NEPAD ser uma autêntica reprodução do *African Renaissance*¹⁰ sul-africano.

a) *African Renaissance/MAP vs Omega Plan*

Enquanto projecto de âmbito supra-nacional, a NEPAD experimentou, á semelhança de muitos outros da mesma natureza, um processo complicado de gestação e nascimento, tendo por isso passado por várias etapas de negociações e mútuas concessões.

Essas situações resultam, sobretudo, do facto dela provir duma simbiose entre dois projectos antagonicos – o MAP, plano de desenvolvimento continental que serve de base à execução do *African Renaissance*, e o *Omega Plan* – ainda que com objectivos comuns, propostos no âmbito da Cimeira da Organização da Unidade Africana (OUA) realizada em Março de 2000 na cidade de Syrte/Líbia.

Projectos cujo antagonismo reside não apenas no facto de traçarem caminhos diferentes com vista ao desenvolvimento da África, mas também porque atrás dos conteúdos dos respectivos textos estavam supostamente outros propósitos. Como por exemplo a conquista de protagonismo na sequência da velha rivalidade entre os anglófonos e os francófonos, dando, contudo, origem à *New African Initiative* – NAI, como resultado de uma “fusão forçada” desses dois projectos, em consequência da pressão feita pela França sob o pretexto de não reconhecer e apoiar nenhum projecto africano dessa natureza, caso não integre o *Omega Plan* do presidente senegalês, Abdoulaye Wade¹¹.

Aliás, a própria fase embrionária da concepção da NAI foi marcada pela existência de dois eixos, em que de um lado estava a “Aliança Anglófona” composta por África do Sul e Nigéria, em torno do MAP, e do lado oposto formava-se também uma “Aliança Francófona” que integrava o Senegal e a Líbia, apadrinhada pela França que se sentia ameaçada com os

¹⁰ Conceito orientador da política externa da África do Sul virada para o continente africano, que teve os primeiros passos da sua implementação nos finais dos anos 1990, através do *Millennium Partnership for the African Recovery Programme* – MAP.

¹¹ DÖPCKE, 2002: 152

interesses dos Estados Unidos da América em África, potencialmente assegurados pela dita “Aliança Anglófona”¹².

Esse ambiente de clivagem, em claro prejuízo da África, foi desanuviado por via da cooptação do Senegal que, a par de outros dois países francófonos – a Argélia e o Egipto¹³ – foi-se juntar aos membros da “Aliança Anglófona”, assumindo a co-paternidade da NAI à 11 de Julho de 2001, rebaptizado NEPAD, três meses depois, no âmbito da cimeira extraordinária da Organização da Unidade Africana realizada em Abuja /Nigéria.

Um projecto que, diferentemente dos seus predecessores, apela a uma forte parceria entre os Estados, as Empresas e as Organizações representativas da Sociedade Civil, com vista a levar por diante esse grande sonho e tem, aparentemente, no Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) o seu maior trunfo.

Cumprindo, contudo, o objectivo de criação de um plano africano que pautasse, entre outras, pela redução da pobreza em África e pela conquista do seu espaço na tomada das decisões internacionais, os líderes africanos não conseguiram mais uma vez pôr fim a essa fútil rivalidade susceptível de ser, a par de tantos outros problemas, um sério constrangimento a uma eficaz implementação da NEPAD e, conseqüentemente, do MARP.

b) Os principais constrangimentos da NEPAD

Contrariamente à visão tecnocrata liberal, de que tudo relacionado com a economia depende exclusivamente do mercado, a realidade parece demonstrar cada vez mais que os problemas de desenvolvimento, em particular da África, estão, também, fortemente relacionados com várias condicionantes de ordem endógena e exógena extra-mercado ou mesmo não económicas.

¹² DÖPCKE, 2002: 152

¹³ A escolha desses dois países francófonos não parece inocente. Pois, se a cooptação da Argélia tem a ver com o facto de Bouteflika ser o presidente em exercício da OUA em 1999, primeiros anos da tentativa de implementação da “African Renaissance”, formulada a 8 de Maio de 1996 por Mbeki quando ainda era vice-presidente do África do Sul, o convite ao Egipto e ao seu presidente Mubarak, fundamenta-se no peso histórico, político e económico deste país junto dos seus vizinhos do Magreb, sendo por isso um influente representante dessa região de África que em várias ocasiões mostra-se indiferente ao que se passa do outro lado do continente e cujo um dos membros – o Marrocos – decidiu ficar de fora, tanto da UA como da NEPAD, em sinal de protesto ao reconhecimento destas importantes estruturas política africanas à soberania da República Árabe Saharaoui Democrática.

Assim, em rígido concurso com os factores de ordem externas – restrição de acesso ao mercado ocidental dos produtos africanos em consequência da garantia de subsídios (sobretudo agrícolas) aos produtores ocidentais; condicionalidades relacionadas com as ajudas externas; efeitos das medidas de políticas económicas polémicas impostas pelo FMI e Banco Mundial – apontados por muitos analistas como principais entraves ao desenvolvimento desse continente, estão também algumas situações de ordem interna que urge resolver.

A obtenção dos resultados esperados do projecto NEPAD também, por outro lado, não foge a outros sérios entraves, entre os quais, a ausência de sensibilização e integração da população alvo nos projectos de desenvolvimento; a “democracia ditatorial” e predatória da grande maioria dos regimes políticos; o elevado nível de corrupção e a fragilidade das instituições do Estado; permanentes conflitos sociais fratricidas, caso não sejam rapidamente superados.

Já se falou muito das fragilidades do projecto NEPAD, tomando como referência algumas situações embaraçosas, como por exemplo, a rejeição da África do Sul em cumprir com os pedidos dos principais doadores em condenar o Zimbabué por motivos da sua crise interna bem como a intervenção militar do Ruanda (um dos membros da NEPAD) nos recentes conflitos na zona dos grande lagos, problemas que a estrutura dirigente da NEPAD nada fez para evitar¹⁴.

Segundo Philippe HUGON¹⁵, a ideia da NEPAD revela-se interessante na medida em que **pode** permitir a complementaridade entre os países africanos que dispõem de capacidades financeiras e tecnológicas (África do Sul e os Magrebinos) e aqueles que ele apelida de África intermediária; **pode** permitir às grandes potências africanas jogar um papel de pólo de desenvolvimento regional; mas a sua exequibilidade está fortemente condicionada pelo elevado irrealismo de algumas das suas estratégias e metas, como por exemplo:

- O objectivo de crescimento anual de 7%, (que lhe parece excessivamente ambicioso);
- As necessidades financeiras anuais para assegurar os objectivos da NEPAD, estimadas em 60 mil milhões USD, quatro vezes o montante anual da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e dos Investimentos Directo Estrangeiro (IDE);

¹⁴ SHILIMELA, 2004: 5

¹⁵ 2002: 47-48

- A questão da coerência da NEPAD com as outras agendas de doadores do G8, especialmente da UE: como assegurar a coerência com o plano de acção de Cairo (1999) entre a África e a UE, com o acordo de Cotonou (Junho de 2000), com o programa de Barcelona e o programa de parceria euro-mediterrânica (MEDA) entre UE e África do Norte, ou com a operação «tudo excepto armas» concernente aos países menos avançados, ela mesma em contradição com os acordos de parceria económica (APE) preconizados pela UE.

Tratando-se contudo de factos reais, essas e outras falhas parecem algo normal em fase inicial dos processos de elaboração e execução de qualquer projecto de tão ambiciosa natureza, sendo, porém, necessário haver consensos, no *timing* adequado, de forma a efectuar as devidas correcções. Aliás, o próprio Hugon defende que «a NEPAD é um projecto que pode ser julgado apenas a longo prazo»¹⁶.

Foi nessa perspectiva de corrigir os erros e integrar as lacunas verificadas que se discutiram, em vários Fóruns, algumas alterações, sendo uma das deliberações a adopção das recomendações da Cimeira de Argel com vista a transformação da NEPAD numa Autoridade de Planificação e Coordenação e efectivar a sua integração nas estruturas e nos processos da União Africana (UA).¹⁷

Uma integração excessivamente lenta faz lembrar o conturbado processo de instituição da NEPAD e, quiçá, uma resposta clara à terceira questão supra – um possível arrependimento da grande maioria dos líderes africanos signatários da NEPAD, apercebendo-se que esta beneficiava apenas alguns Estados – prevalecendo assim o sentimento de um projecto “imposto” com fins nebulosos¹⁸, o que, por si só, constitui mais um obstáculo à materialização desse ambicioso plano de desenvolvimento africano.

Um dos motivos dessa mora terá, presumivelmente, a ver com os múltiplos condicionamentos tácitos “impostos” pelos não-promotores da NEPAD com vista a revisão de parte dos ideais que determinaram a sua criação e fazer dela um projecto de todos e para todos os africanos. O que parece justificável.

¹⁶ HUGON, 2002 : 46

¹⁷ Cf. UA, 2008.

¹⁸ CROUZEL, 2000: 171-182

Ou seja, revela-se um tanto ou quanto paradoxal e, conseqüentemente, um obstáculo à sua materialização, o ideal pan-africanista exacerbado caracterizador de alguns discursos políticos identificados com a avidez do “*African Renaissance*”, enquanto conceito base de criação da NEPAD, e o discurso baseado no reforço da parceira Sul-Norte, que fundamenta a esperança no aumento da ajuda deste para colmatar os défices orçamentais anuais com que esse projecto se depara.

Como vem sendo hábito nos encontros de níveis continental e internacional e em ocasiões de celebrações nacionais, um número cada vez maior de líderes africanos advogam, repetidamente, na linha dos discursos pioneiros do ex-presidente liberiano Thomas Sankara, do nigeriano Moshood Abriola e do beninense Nicéphore Soglo¹⁹, a uma eventual indemnização pelos prejuízos causados com o tráfico negreiro e a colonização do povo africano²⁰. Mas, com razão ou não, é fundamental, antes de mais, aproveitar a sábia advertência do PNUD segundo a qual «*nenhum montante ... (neste caso, de indemnização) pode compensar as acções de governos que falham na prioridade ao desenvolvimento humano, no respeito pelos direitos humanos, no ataque à desigualdade e na erradicação da corrupção.*»²¹

Ou seja, requer-se primeiro uma radical mudança de atitudes concernentes à gestão da *res publica* e no tratamento condigno do destinatário final de todas as tarefas do Estado – o Povo – para só depois, havendo razão para tal, beneficiar da referida compensação, caso contrário, a sua aplicação incluir-se-á no longo e fatal ciclo vicioso de enriquecimento ilícito dos «novos colonos» de África à custa e prejuízo dos seus compatriotas africanos.

Ademais, é hoje praticamente consensual a ideia de que o conceito de Pan-africanismo defendido por Henry Sylvester Williams e seguido por destacadas figuras pan-africanistas como, Markus Garvey, WB Du Bois, Aimé Césaire, Léopold Senghor, Kwame N’Krumah, Amílcar Cabral, e que sustenta a fundação e os sucessos políticos da OUA, no seio da qual foi instituída a NEPAD, já se apresenta desactualizada face aos novos desafios da globalização e do desenvolvimento que a África hoje enfrenta.

¹⁹ M’BOKOLO, 2007: 606.

²⁰ Cf. África21 digital, de 21/09/2009

²¹ PNUD, 2005: 2

Lembre-se, por outro lado, que as atenções e lutas desses primeiros pan-africanistas não se resumiam ao tráfico negreiro e à colonização *estrito sensu*, pois ia mais além preocupando-se, entre outros, com a escravatura de negros perpetrados nas próprias terras que os viram nascer. Enquanto os novos “pan-africanistas”, conscientes da falta de autoridade moral para falar nesse assunto, o que também devia ser em relação à colonização, uma vez que uma quantidade expressiva de africanos vivem, ainda hoje, sob o modelo de escravatura moderna e desprovidos dos sagrados direitos, liberdades e garantias fundamentais, limitam os seus discursos a uma mera ilustração dos efeitos nefastos do tráfico multissecular dos homens negros como força de trabalho para o desenvolvimento de outros continentes e da presença colonial em África.

E sendo, apesar de tudo, verdade que tanto a escravatura como o colonialismo deixaram mazelas no velho continente, a África tem mais a perder com as realizações sistemáticas de reuniões de chefes de Estado e de governos, nas quais concedem maior ênfase aos ideais pan-africanistas do projecto NEPAD, através de denúncias das consequências desses factos históricos (tráfico de escravo e colonização). Factos esses, aproveitados por alguns líderes africanos para, por um lado, ganhar protagonismo junto daqueles que não foram capazes de se adaptar aos novos modelos de governação do pós-guerra fria, e por outro lado, levar avante a sua habitual estratégia de ludibriar a grande maioria da população analfabeta, de forma a perpetuar o seu regime corrupto, em vez de elaborar estratégias realistas que ajudem a reduzir os efeitos desses e doutros males com que a África se deparou e está a deparar.

Perante estes e outros factos acima descritos, e tendo em conta a grande expectativa à volta desse mecanismo, parece inevitável formular a questão, que será discutida na secção seguinte.

II. Será exequível o MARP?

Tratando-se de uma prática *sui generis* na história da governação africana, e tendo em conta a vulnerabilidade da governação política e económica em grande maioria dos países africanos, a invenção do MARP vem reforçar a ideia de desenvolvimento defendido nos textos da NEPAD e dar maior esperança aos africanos, contando neste momento com a subscrição de 30 países²². Ou seja, mais de metade dos Estados africanos.

²² África do Sul, Argélia, Angola, Benin, Burkina Faso, Cabo-Verde, Camarões, Djibuti, Egipto, Etiópia, Gabão, Gana, República do Congo, Lesoto, Mali, Malawi, Maurícias, Moçambique, Nigéria, Quénia, Ruanda, São Tomé e

Um grande motivo de satisfação por parte dos africanos e dos amigos de África, após longos anos de fracassos e visíveis sentimentos de impotência, mas também não deixa de ser motivo para uma reflexão profunda sobre a possibilidade de vir a ser mais uma decepção à semelhança de muitos outros planos e projectos concebidos com vista ao desenvolvimento da África. Daí a necessidade de se debruçar sobre a existência ou não dos pressupostos da sua exequibilidade.

Mas, a resposta clara a essa preocupação, e principal objectivo do presente estudo, requer, além do diagnóstico exaustivo dos principais constrangimentos à eficaz implementação da NEPAD, capazes de influenciar a execução do MARP, uma análise crítica sobre a bondade, a pertinência e o realismo dos valores, códigos e padrões acordados entre os membros para a sua avaliação.

Conhecidos esses pressupostos, faz-se mister proceder a uma análise comparativa desse mecanismo com os outros já há muito experimentados que, muito embora não sendo totalmente idênticos, dispõem de alguns aspectos (bons e maus) susceptíveis de ajudar na reflexão sobre a viabilidade daquele que, do ponto de vista de alguns analistas, é uma espécie de panaceia para os Estados africanos.

É bem patente que o MARP é hoje consensualmente apontado como a componente mais importante da NEPAD, tendo como finalidade promover a adopção de políticas, de padrões e de práticas conducentes à estabilidade política, ao elevado crescimento económico, ao desenvolvimento sustentável e à integração económica acelerada a nível sub-regional e continental baseada na partilha de experiências e no fortalecimento das melhores e bem sucedidas práticas.²³

Trata-se de um instrumento de acesso voluntário por parte dos Estados africanos, funcionando como um mecanismo de auto-monitorização africana, baseado num modelo de

Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Togo, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Mauritânia (este último foi suspenso por tempo indeterminado, devido ao golpe de Estado de Agosto de 2008 que pôs fim ao mandato do Presidente Sidi Abdallah).

²³ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 3

revisão paritária, de forma a assegurar que as políticas e as práticas de Estados participantes se conformem aos valores, aos códigos e aos padrões de governação democrática, política, económica e corporativa concordados, no âmbito da assinatura do memorando de entendimento (ME).

Repare-se, no entanto, que a assinatura desse documento não está condicionada a nenhum requisito especial, sendo apenas precedida do envio duma notificação do Estado interessado ao Secretariado do MARP, na qual manifesta a sua intenção em assinar o ME, seguido da consequente recepção do convite por parte do Chefe de Estado ou de Governo interessado, para participar no Fórum seguinte do MARP ou na seguinte reunião do Comité de Implementação dos Chefes de Estado ou de Governo da NEPAD (HSGIC-NEPAD) ou ainda na Cimeira seguinte da UA, onde lhe é permitido assinar o ME na presença do “*Chair person*” do Fórum do MARP.

Pode-se, todavia, questionar sobre o valor jurídico desse acto. Ou seja, se a assinatura do ME perante os olhares dos membros do Fórum da NEPAD ou dos Chefes de Estado e de Governos da UA simboliza a aprovação destes à adesão de um Estado ao MARP.

Sendo positiva a resposta a essa questão, estaríamos perante a legitimação do acto de um órgão desprovido de legitimidade para tal, tratando-se de um mecanismo de revisão entre **pares**, em que a ascensão a esse estatuto, nos termos do parágrafo 15 do Documento de base do MARP depende da existência de um **acordo** prévio sobre os valores, os códigos e os padrões a ter em conta durante esse processo²⁴.

Portanto, este preceito normativo, espelha, inequivocamente, a reclamação de soberania destes face aos restantes membros e órgãos da NEPAD e, consequentemente, da UA no que se refere aos processos de revisão paritária, cabendo essa tarefa exclusivamente à sua estrutura de liderança e de gerência mencionada nos parágrafos 6 a 12 do referido documento.

Cumpridas essas formalidades, o país candidato é automaticamente considerado membro do MARP, cabendo-lhe criar, entretanto, um comité nacional de coordenação²⁵ encarregue de proceder à difusão, à implementação e ao seguimento do Programa de Acção (PA) elaborado

²⁴ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 15

²⁵ O nome, a estrutura (número de membros, instituição pública que o tutela, etc.) e o modo de funcionamento desses comités varia de país para país.

por ele, passível de ser alterado após a conclusão da primeira revisão que se prevê decorrer num prazo de dezoito meses a contar da adesão desse país ao MARP²⁶.

a) Uma avaliação faseada

Essa revisão começa com a recepção de uma missão de apoio ao país, com vista a contribuir para a criação de um ambiente técnico favorável para auto-avaliação do país pelas estruturas nacionais, com base no preenchimento dos questionários fornecidos pelo Secretariado do MARP, consultas e recolha de documentos oficiais e relatórios de pesquisa sobre as quatro áreas temáticas – Democracia e administração política; Administração e gestão económica; Administração corporativa e Administração socioeconómica – de forma a poder ter um amplo retrato do país nesses domínios prioritários e servir de base para a elaboração do seu relatório nacional de auto-avaliação (RNAA), correspondendo, assim, ao primeiro dos cinco estágios da revisão paritária.

É seguida de uma visita feita por uma equipa alargada de técnicos composta por membros do Painel de revisão e por um número indeterminado de parceiros estratégicos e de outras personalidades proeminentes com alguma relação ao país em avaliação, mediante o convite do país anfitrião comunicado ao MARP por intermédio do seu ponto focal.

Seguem-se, no entanto, as outras fases com a elaboração do RNAA e do PA; a submissão deste à consideração dos chefes de Estado e de Governos participantes, através do Secretariado de MARP, para uma decisão sobre a sua adopção e, por fim, a publicação do mesmo junto às principais estruturas regionais e sub-regionais da UA.²⁷

Concluída esta revisão base, o país estará sujeito a mais três outros tipos de revisão, sendo a próxima também obrigatória e prevista para o período de dois a quatro anos a contar do fim da primeira. A terceira revisão é facultativa, dependendo do par interessado, que por iniciativa própria pode solicitar aos restantes pares uma avaliação independente das periodicamente preestabelecidas e a marcação da quarta, de carácter preventiva, fica a cargo dos pares, que a

²⁶ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 14

²⁷ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 18-25.

acciona sempre que um dos países membros apresenta sinais de crises política ou económica eminentes²⁸.

Salienta-se, porém, que o prazo máximo de seis meses previsto no parágrafo 26 do Documento de base do MARP, para execução da primeira revisão, é objecto de controversas análises por parte de alguns estudiosos desta matéria, havendo, por um lado quem o considera algo extenso, retardando demasiadamente a conclusão de apenas primeiro dos quatro tipos de revisão previstas²⁹. E por outro lado, aqueles que o consideram bastante curto, fundamentando a sua tese na natureza participativa do processo³⁰.

Tratando-se duma avaliação do nível de governação, a partir das quatro áreas temáticas que cobrem quase a totalidade do dia-a-dia de um país, requer, entre outros métodos, uma consulta nacional, que «não se deve cingir apenas às elites – governantes, tecnocratas ou organizações sociais – e excluir as opiniões da massa», tal como defende Robert Mattes. E segundo este autor, citado por HERBERT e GRUZD ³¹, apenas as actividades, bem planeadas, do inquérito ao cidadão consomem mais ou menos 23 semanas, ou seja, 95,8% do tempo previsto no parágrafo 26 do Documento de base do MARP, sem contar com as reuniões técnicas alargadas de elaboração e discussão do plano de investigação, encontro de validação, e outros.

E tal como consta do Anexo I, ou seja, a favor dos defensores da extensão desse prazo, dos doze países já revistos, nenhum deles conseguiu cumprir com o prazo preestabelecido, tanto no parágrafo 14 «*The first country review...is carried out within eighteen months of a country becoming a member of the APRM process...*» (duração **A - C**) quanto no 26 «*The duration of the review process per country should not be longer than six months, commencing on the date of the inception of Stage One up to the date the report is submitted for the consideration of the Heads of State and Government*» (duração **B - C**), ambos do Documento de base do MARP.

Neste caso, parece acima de tudo importante conformar os preceituados nos dois parágrafos acima referidos (14 e 26) com o previsto no parágrafo 17 do mesmo documento, relativo à realização de revisão básica e programação de actividades em função das circunstâncias particulares em que os países membros do MARP se encontram, o que, no entanto, obriga a estrutura continental do MARP acordar prazos específicos com as estruturas

²⁸ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 14

²⁹ HANSUNGULE, 2007: 7 e 13

³⁰ OPOKU, 2006: 15; HERBERT e GRUZD, 2007: 7 e 22 ou ainda GRIMM et al, 2009: 129

³¹ 2007: 18-19

nacionais, tendo em consideração as ilações tiradas duma visita prévia duma equipa técnica multidisciplinar (missão de apoio) ao país e da leitura de algumas literaturas recentes sobre a situação real do país.

Uma outra saída possível, e em plena observância do parágrafo 17 do Documento original de base do MARP, seria introduzir níveis diferentes de participação³², tendo por exemplo, países de nível um (alto), nível dois (médio) e nível três (baixo), em função dos resultados de um estudo prévio da sua situação e da conseqüente evolução. Isto, para não obrigar um país participante como a Etiópia a trabalhar sob pressão para cumprir o mesmo prazo da África do Sul (com algumas instituições de regulação e de execução preestabelecidas e eficazes e com capacidade financeira e humana incomparável ao seu par), mas também para não permitir que alguns países, à semelhança de Angola, usem do estatuto de Estado participante no MARP e ficar pelas intenções ou mero acto simbólico de assinatura do ME.

b) Metodologia

Apesar de tudo, e considerando que se trata duma fase experimental, tanto para os Estados participantes como para a maioria ou totalidade dos membros do Painel, interessa mais a realização da avaliação com maior prudência possível, envolvendo nela todas as partes interessadas – governo, sector privado (SP) e sociedade civil – e, tal como prevê o parágrafo 4 do documento de base, relativo aos princípios do MARP, «... deve ser tecnicamente competente, digno de crédito e livrar-se de manipulação política».³³

Para tal, é extremamente importante que a escolha dos membros do Painel seja feita a partir de concursos públicos realizados por um Secretariado do MARP altamente competente e aberto a todos os potenciais candidatos dos países participantes, e também que os Comitês Nacionais de execução do MARP gozem de, pelo menos, autonomia administrativa face aos respectivos Chefes de Estado e de Governos, e constituídos por membros representantes de toda a comunidade nacional, com base em critérios objectivos e transparentes.

Por outro lado, embora qualquer um dos órgãos de soberania (legislativa, judicial e executivo, incluindo a presidência da República) possa, no âmbito das suas atribuições

³² GRIMM et al, 2009: 128

³³ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 4

legalmente preestabelecidas, assinar acordos que vinculem o Estado, é de capital importância para a garantia da sustentabilidade financeira do MARP (assunto desenvolvido mais a frente), a outorga de competência de assinatura do ME ao órgão colegial de soberania com maior legitimidade democrática – os parlamentos – de forma a evitar que a saída do poder de um chefe de Estado e de governo em exercício, acarrete o divórcio do respectivo país com os compromissos assumidos no quadro do MARP.

Pois, como defendem alguns críticos, entre eles Michelo HANSUNGULE³⁴, confirmado tacitamente pelo fundamento da recusa de discutir o relatório de auto-avaliação do Ruanda com o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, por parte dos membros do Fórum do MARP³⁵ e também pelo comunicado final da 11^a Cimeira do Fórum MARP, no seu parágrafo 15, esse mecanismo em vez de unir Estados, aproveitando-se do princípio da sua continuidade para futuros financiamentos dos seus programas de acção, resume-se à relação entre os Chefes de Estado e de Governo, o que representa um sério risco para a sua duração temporal, com o agravante de os documentos oficiais do MARP não prevêm expressamente qualquer medida sancionatória para situações de incumprimentos, falando apenas, vagamente, na tomada de medidas apropriadas³⁶. Que medidas? A partir de que sustentáculo legal?

Aliás, a percepção clara da inexistência de um instrumento sancionatório e da impossibilidade de uniformização de exigências são, supostamente, os principais motivos por que a estrutura continental fornece apenas critérios indicativos e indicadores exemplificativos, deixando a especificação dos mesmos ao cuidado da equipa de avaliação no terreno, sendo essa tarefa «altamente técnica e melhor realizada por pessoas envolvidas nas avaliações nacionais, em estreita consulta com o Secretariado do MARP»³⁷. Mas isso não resolve tudo.

No entanto, não escapa às vozes críticas que consideram o seu raio de acção extremamente extenso, e que, por isso, não deverá passar de uma simples miragem irrealizável. Ou seja, que deveria, à semelhança de outros mecanismos, como por exemplo a avaliação de progresso dos países membros da OCDE, iniciar com uma área específica de avaliação.

³⁴ 2007: 8

³⁵ GRIMM et al, 2009: 71

³⁶ NEPAD *APRM Base Document*, 2003: parágrafo 4

³⁷ NEPAD *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism*, 2003: parág. 1.11

c) O que se pode aproveitar de outros mecanismos de avaliação?

Como ficou dito atrás, o MARP constitui uma novidade absoluta a nível de cooperação entre Estados africanos, por se tratar de uma avaliação mútua das performances dos países participantes, em matéria de política administrativa *lato sensu* – pousado no paradigma de Boa Governança actualmente prevalecente – e, também, pela adopção de critérios e indicadores diferentes das já experimentadas no continente, no âmbito de acordos multilaterais.

Ainda se diferencia dos outros mecanismos, que a seguir se vai analisar, excepto a avaliação do progresso dos países membros da OCDE, por esses não terem como principais intervenientes (avaliadores e avaliados) os pares no verdadeiro sentido do termo.

i. Avaliação de países no quadro da OCDE

Trata-se de avaliações regulares levadas a cabo pelos técnicos ligados à estrutura executiva da OCDE e/ou peritos contratados e coordenados pela sua secretaria, sobre uma área específica de política de desenvolvimento a ser implementada, em formas de programa ou projecto, num ou mais países.

Tendo, contudo, três etapas correspondentes aos quatro primeiros estágios da revisão paritária no quadro da NEPAD, a avaliação da OCDE, que por sinal serviu de modelo de inspiração, ainda que de forma parcial, à elaboração do MARP, difere deste na medida em que não se limita apenas à análise dos relatórios finais dos técnicos incumbidos de efectuar a avaliação, mas também leva em consideração as avaliações realizadas pela sociedade civil do país avaliado, tendo contudo envolvimento diferente, de país para país, e de acordo com o sector de actividade objecto de avaliação.³⁸

Ainda assim, a actuação, em maioria de casos, dos seus avaliadores na qualidade de representantes oficial dos respectivos países, não parece, para já, um bom exemplo para a revisão paritária dos países que, por enquanto, têm na confiança mútua, um valor por cimentar.

Portanto, excluído esse aspecto, a soma dos factores acima referidos – a competência técnica e a independência da secretaria da OCDE e dos seus avaliadores, adicionada à participação activa da sociedade civil do país avaliado neste processo – faz dela uma avaliação

³⁸ KAMBUR, 2004: 6-7; KAJEE, 2004: 254

credível aos olhos das comunidades nacional e internacional e, por isso, merecem uma reprodução integral por parte dos membros do MARP.

Porque esses factores juntos, criam condições para uma avaliação rigorosa e imparcial, livre de qualquer manipulação política, tal como pretende ser o MARP, e traz à luz o real problema do par avaliado, permitindo, com efeito, os restantes Estados lhe ajudem a melhorar as suas políticas, a adoptar as melhores práticas, recorrendo por vezes às experiências provadas com êxito em algum dos pares, e a se conformar com as normas e princípios estabelecidos para o sector de actividade em causa. Abre, por outro lado, perspectivas para o que PAGANI³⁹ chama de “pressão dos pares” sem, no entanto, pôr em causa a mútua confiança proporcionada pelos pressupostos ora mencionados.

ii. Consultas no âmbito do artigo 4 do FMI

Contrariamente às avaliações dos países em conformidade com os critérios da OCDE e, claro, também do MARP, as consultas no âmbito do artigo 4 do regulamento do FMI (obrigações referentes aos regimes de câmbios) são realizadas com base numa relação vertical, sobretudo em relação aos países menos desenvolvidos, incluindo, obviamente, todos os países africanos, em que no cimo está o FMI, representado pelos seus principais órgãos dirigentes – a Assembleia dos Governadores, o Comité Monetário e Financeiro Internacional, o Conselho de Administração e a Direcção Geral – e abaixo estão os países membros que se sujeitam às sanções no caso das suas práticas e os consequentes resultados não coincidirem com as recomendações e previsões do FMI.

Essas consultas redundam, finalmente, na tradicional classificação dos seus membros (actualmente 185 países) numa espécie de ranking, que na linguagem corrente se distinguem “os maus e os bons alunos do FMI”, podendo, no entanto, influenciar a injeção dos seus recursos financeiros e, muitas das vezes, o fornecimento das APD aos menos cotados⁴⁰. Mas, como se pode constatar, na realidade isso só acontece quando o país em causa não é daqueles considerados geoestratégicos do ponto de vista económico, político e/ou militar ou quando não tiver um outro tipo de relação privilegiada com os dirigentes da política económica internacional. Porém, não se estranham as habituais aplicações de medidas diferentes para casos semelhantes, em vez de optar por diálogos francos entre o seu corpo técnico e o do país consultado e a adopção de um programa de acção realista, contrariamente aos programas que

³⁹ 2002: 6

⁴⁰ KANBUR, 2004:12

agravam ainda mais as situações financeiras ou o desequilíbrio das balanças de pagamento dos ditos “maus alunos”.

Neste caso, a sua actuação não se compara às decisões tomadas no âmbito judiciário, apontado por PAGANI ⁴¹ como uns dos parentes próximos, uma vez que nelas são assegurados, em regra geral, os princípios do contraditório e da imparcialidade, nem tão pouco com uma avaliação paritária, na medida em que, pelo menos em relação aos países pobres, as partes não gozam de um estatuto igualitário.

Aliás, o próprio gabinete de avaliação independente (sigla IEO, para *Independent Evaluation Office*) do FMI, reconhece a falha do mecanismo de consulta adoptado por esta instituição relativamente à «capacidade dos países membros de se fazer ouvir para que as suas posições sejam levadas em conta no processo decisório da instituição e a capacidade de outras partes interessadas em transmitir suas opiniões ao FMI e vê-las reconhecidas», sugerindo, para o efeito, que essas falhas sejam corrigidas de modo a «aumentar a confiança dos países membros no FMI», superando assim a tese defendida num anterior relatório que apontava a relutância de alguns membros, resultante da forte percepção de parcialidade desta na supervisão, como uma das razões do cumprimento parcial da sua responsabilidade básica entre 1999 e 2005.⁴²

Contrariamente ao que defende KAMBUR⁴³, o critério da competência também não parece ser um bom exemplo do FMI a seguir. Ou seja, segundo a auto-avaliação feita pelo Fundo através do IEO, constata-se a ausência de um critério uniformizado de selecção dos funcionários e a «falta de qualificação» de alguns deles; a percepção «tanto dos Administradores quanto dos técnicos que o domínio de temas financeiros é um dos pontos fracos do conselho» da administração do FMI, «apesar da importância atribuída pelas autoridades ao domínio desses temas no exercício das tarefas básicas dessa instituição»⁴⁴.

Mas, apesar dessas e doutras falhas, essa instituição também dispõe de algumas práticas consideradas boas, como por exemplo, a divulgação ao público dos seus documentos, um dos elementos fundamentais do princípio da transparência na administração dos assuntos de

⁴¹ 2002: parágrafos 5 e 7

⁴² Cf. FMI-IEO, 2007: 3 e FMI-IEO, 2008, parágrafo 26.

⁴³ 2004:12

⁴⁴ 2008: parágrafos 52-53

interesse público, ainda que não seja o mais cotado de todos os organismos internacionais nessa matéria⁴⁵.

iii. Avaliação com base no Índice Ibrahim

Embora não se trata de um mecanismo de revisão de pares, a governação (sociopolítica e económica) dos Estados africanos é, a partir de 2007, observada à lupa e classificada em ranking pela Fundação Mo Ibrahim, propriedade do multimilionário sudanês do mesmo nome, com sede efectiva em Inglaterra.

Para o efeito, convidou o Professor Robert ROTBERG coadjuvado por Dra. Rachel GISSELQUIST e os restantes membros da sua equipa da *Kennedy School of Government*, da Universidade de Harvard, a elaborar os critérios de avaliação que, consequentemente, resultaram na elaboração dos dois primeiros relatórios apelidados de *Ibrahim Index 2007* e *2008*, sobre avaliação dos níveis de governação nos países ao sul do Sahara. A recolha e tratamento de dados para a elaboração deste índice composto envolve também uma equipa de técnicos ligada à Fundação, mais de quatro dezenas de investigadores locais, um grande número de académicos, instituições de ensino superior a nível mundial e outras fontes internacionais credíveis.

Baseando-se na famosa doutrina do contrato social, segundo a qual os Estados e os seus governantes têm por obrigação garantir a felicidade do seu povo, os autores desta iniciativa defendem que a governação só pode ser boa se esses Estados, cuja soberania e poder é o produto de somatória de parcelas individuais de soberanias concedidas pelos seus cidadãos, conseguirem proporcionar os bens políticos essenciais de que necessitam esses cidadãos, com maior destaque para, (1) a garantia de segurança; (2) o império da lei, (3) a transparência e o combate à corrupção; (4) a cidadania activa e o respeito pelos direitos humanos; (5) a criação de oportunidades económicas sustentáveis e a promoção do desenvolvimento humano⁴⁶.

Assim, o *Ibrahim Index* seria constituído pela avaliação das cinco categorias de bens políticos acima referidos e em que na formação de cada uma delas concorrem um conjunto de dados provenientes de diferentes fontes. Por exemplo, (1) para o indicador de segurança, entram os dados de conflitos da Upsália (UCDP); estatísticas de refugiados e de solicitantes de asilo, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); (2) para as regras da lei,

⁴⁵ FMI-IEO, 2008: parágrafos 30 e 83 e Anexo 4, p.50-51

⁴⁶ ROTBERG e GISSELQUIST, 2008: 7

transparência e corrupção, utilizam entre outros, as informações do alto comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos (OHCHR); o índice da liberdade económica, produzido pela *Heritage Foundation* e *Wall Street Journal*; o Índice da Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (vulgo CPI, *Transparency International's Corruption Perceptions Index*); (3) para a participação e direitos humanos são coleccionados os dados da Fundação internacional para o guia das eleições e dos sistemas eleitorais (IFES); os dados da *Freedom House*; (4) para as informações sobre as garantias de oportunidades económicas sustentáveis, são normalmente utilizados os dados do Banco Mundial; do Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD); da UNECA e da OCDE; (5) e sobre o desenvolvimento humano, concorrem para o *Ibrahim Index* os dados dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH-PNUD); do Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa das Ciências Sociais em África (CODESRIA); entre outros.

O melhor posicionamento de um país no ranking, obtido pela soma das suas pontuações no conjunto das cinco categorias de bens políticos indispensáveis, criaria a possibilidade do seu ex-chefe de Estado e de Governo ser contemplado com o prémio de boa governação, denominado *Ibrahim Prize*⁴⁷. Uma ideia clara da percepção de um dos graves problemas da governação de muitos Estados, em particular dos Estados africanos – a personificação do poder de Estado – mesmo nos casos da consagração constitucional dos sistemas parlamentar e semi-presidencial de pendor parlamentar, tendo como consequências, *de facto*, o culto de personalidade do chefe, a diluição do princípio de separação e interdependência dos órgãos de soberania, o fenómeno neo-patrimonial da gestão da vida pública, a corrupção generalizada e, finalmente, os conflitos e a agudização do nível de pobreza.

Pese embora essa lucidez concernente a um dos principais entraves do desenvolvimento do continente africano, senão o mais grave de todos, a iniciativa do multimilionário sudanês pode ser depauperada pela inexistência de um critério objectivo sobre o período de inactividade de um líder político para ser considerado candidato a *Ibrahim Prize of African Governance*, sendo que os relatórios – *Ibrahim Index* – reportam sempre às estatísticas dos anos anteriores à sua publicação, podendo, neste caso, constituir motivos para presentear um ex-chefe de Estado e de

⁴⁷ Uma espécie de prémio Andrei Sakharov (no valor de 50 mil euros), instituído em 1988 pelo Parlamento Europeu, contemplando todas as áreas de actividade e todas as regiões do mundo, sendo o ex-presidente sul-africano, Nelson Mandela, o primeiro africano a conquistá-lo, logo no ano a seguir à sua criação.

governo cujo o último ano de mandato foi catastrófico, mas pelos bons resultados alcançados pelo seu país há dois ou mais anos antes de deixar o poder.

Por exemplo o *Ibrahim Index* 2007, que reporta às estatísticas de 2000 a 2005, coloca o Zimbabué na posição intermédia dos rankings, o que permitiria a Robert Mugabe concorrer ao *Ibrahim Prize* com o Joaquim Chissano (ex-presidente de Moçambique e vencedor desse ano) ou com ex-presidente do Botswana, Festus Mogae (o presenteado de 2008), caso tivesse aceite a sua derrota eleitoral de 2008 e tivesse abandonado voluntariamente o poder, sendo este último requisito um dos que mais peso teve na nomeação dos primeiros galardoados, o que não compensava de jeito nenhum a atitude anti-patriótica daquele que noutros tempos era considerado um herói vivo da antiga Rodésia e das causas africanas, tornando-se assim num descrédito aos esforços e trabalhos realizados pela Fundação Mo Ibrahim. Portanto, não seria um bom exemplo a seguir pelo MARP.

Ademais, é importante salientar que essa estratégia de atribuição de prémio individual aos Chefes de Estados africanos, no valor de 5 Milhões dólares americanos concedido rateadamente durante dez anos em tranches de 500 mil, não resolve definitivamente o problema. Porque se é verdade que essas personalidades têm um papel fundamental no combate à tradicional usurpação de poderes, que viola, sistematicamente, o sacro santo princípio de separação e interdependência de poderes – factor crucial para a boa governação – de que muitos deles são os primeiros responsáveis, não é menos isso a existência de outros actores internos (membros de governo, partidos políticos, tribunais, militares, etc.) importantíssimos, mas que muitas vezes servem também de forças de bloqueio às aspirações de provimento eficiente dos bens políticos necessários aos seus cidadãos. Por isso, a atribuição desse prémio ao Estado-nação mais eficiente (incluindo todos os órgãos de soberania e grupos de interesses) para o reforço da edificação das suas capacidades governativas, poderia ser a mais sensata solução.

Com o efeito, a não atribuição do *Ibrahim Prize* 2009 a nenhum dos ex-líderes africanos, não obstante haver potenciais candidatos de peso (tanto pela afectação dos ditos bens políticos como pelo respeito às regras democráticas de alternância política), como por exemplo o ganês John Kofuor, levanta fortes suspeitas sobre a eficácia da aplicação das verbas já desbloqueadas em decorrência dos dois primeiros prémios bem como da consistência do orçamento para continuar com o projecto e, portanto, parece dar resposta a questão – «até quando?» – comumente formulada pelos críticos dessa iniciativa.

Constata-se, porém, que no plano formal, os valores em destaque nos três tipos de revisões acima analisados – competência e independência – não são estranhos ao MARP. Ou seja, tirando o já referido aspecto da nomeação política dos principais corpos de implementação do MARP e a questão de financiamento, uma interpretação holística dos cinco principais instrumentos que regulamentam a organização e o funcionamento das estruturas do MARP⁴⁸ deixa clara a previsão dessas mais-valias acima identificadas, ainda que com algumas lacunas a integrar.

Portanto, resta pô-los em prática para, assim, transformar em realidade, aquilo que, as custas dos seus precedentes infelizes, continua a ser vista por muitos analistas como uma mera utopia.

d) Financiamento do MARP

O corajoso desafio assumido pelos governantes dos Estados africanos assinantes do pacto para a avaliação mútua das suas performances governativas não se resume apenas a sua capacidade de introduzir mudanças em termos da tomada de decisão, incluindo nessa tarefa os membros do sector privado e da sociedade civil organizada, que em muitos países ainda são vistos como adversários, senão mesmo inimigos, mas também exige uma garantia segura dos meios financeiros necessários, capaz de sustentar o esforço conjugado desses parceiros, da primeira à última etapa da revisão e financiar a execução do consequente PA. Pois, o mecanismo de revisão paritária, à semelhança de outros projectos de tamanha envergadura, requer uma enorme soma financeira para a sua concepção, execução, seguimento e avaliação.

Porém, a nível do MARP prevê-se que o pesado orçamento de actividades do Secretariado e do Painel seja suportado pelos Estados participantes através da contribuição mínima anual de US\$ 100.000 cada, o que, a grande maioria dos países não conseguiu cumprir

⁴⁸ Os cinco principais documentos oficiais sobre o MARP, adoptados pela 6ª Cimeira do Comité de Implementação dos Chefes de Estados e de Governos, a 9 de Março de 2003, em Abuja – Nigéria, são: (1) O Memorando de entendimento, constituído pela Declaração sobre a democracia, governação política, económica e corporativa (*Anexo I*) e pelo Documento de base do MARP (*Anexo II*); (2) A organização e processos do MARP (*Anexo III*), (3) Os objectivos, as normas, os critérios e os indicadores para o MARP (*Anexo IV*) e (4) o esboço do memorando de entendimento sobre o acesso e a visita técnica de revisão do País (*Anexo V*).

total ou parcialmente durante o período 2003-2008.⁴⁹ A esses países ainda cabe financiar, por meio de receitas internas e/ou de apoios de parceiros (internos e externos), a totalidade das actividades da sua estrutura nacional do MARP, incluindo a implementação das recomendações saídas do RNAA, transformadas no PA.

Sobre este último aspecto não há qualquer registo de garantia prévia de apoios financeiros tanto da NEPAD, enquanto projecto-mãe, como da UA, o que, não resolvidas atempadamente, porá em causa a implementação de parte considerável do PA desses países e, quiçá dos próximos, esvaziando um mar de sacrifícios empenhados por diferentes actores participantes, dignos de reconhecimento, e vem, ainda assim, reforçar um dos sérios entraves ao desenvolvimento do continente – enormes despesas com as reuniões e actividades das múltiplas instituições nacionais, regionais e continentais, com objectivos idênticos.

Aliás, aquando da criação da NEPAD não estava previsto nem expressa nem tacitamente a instituição do MARP, sendo as tarefas que hoje se realizam no âmbito desse mecanismo reservado ao Fórum dos Chefes de Estado, também apelidado de Comité de implementação da NEPAD, que ainda hoje parece não abrir mão delas (ver Anexo II).

E é evidente que uma expressiva maioria dos Estados participantes não dispõe de capacidade de mobilização de receitas internas para fazer face às suas despesas domésticas, tais como o pagamento atempado de um salário dignificante, quanto mais suportar esses orçamentos suplementares. Portanto, qual será a solução? Faz algum sentido o MARP ficar pela realização de apenas a primeira de várias revisões previstas?

A resposta seria de certeza não, tendo em conta que, reconhecidas, apesar de tudo, as vantagens duma auto-avaliação participativa, o fim último do MARP não é o diagnóstico dos defeitos de governação nos Estados participantes (trabalhos antes realizados por vários outros projectos) mas determinar importantes progressos no processo de governabilidade através da partilha de experiências e da adopção das melhores e bem sucedidas práticas. Metas essas possíveis de atingir só a partir duma segunda revisão ou seja após a eficiente implementação de PA dos respectivos pares.

Portanto, a solução passaria pela efectivação de uma das duas hipóteses: restringir o PA a apenas algumas áreas consideradas prioritárias em função do resultado da auto-avaliação e

⁴⁹ MARP *Rapport Annuel*, 2008: 23-27.

da garantia dos recursos financeiros internos necessários à sua execução ou obter antecipadamente uma garantia séria dos parceiros de desenvolvimento (interno e externo), em formas de APD ou de outras espécies de financiamento, para a sua devida execução.

Convém, no entanto, salientar que sendo contudo exequível a segunda hipótese, ela depara com inúmeros factores impeditivos à sua plena realização.

O primeiro tem a ver com a desconfiança em torno da ligação do Projecto NEPAD e o seu mecanismo de revisão paritária com os parceiros tradicionais do Ocidente, dando azo a interpretações como aquelas que o define como um isco para estes atingirem os governantes africanos cujos comportamentos não se enquadram no seu conceito de democracia. Sendo, presumivelmente, o principal motivo da lenta adesão dos Estados africanos a esse mecanismo, contrariamente ao que é prática nessa região do globo⁵⁰.

Aliás, esse é também o motivo da rápida mobilização de um contra-movimento – alguns analistas, líderes políticos e Sociedade Civil africanos – em oposição ao projecto NEPAD, que se receava ser uma «"africanização" das propostas liberais» do mercado auto-regulador⁵¹, que no passado recente desarticulou a sociedade africana, à semelhança do que terá acontecido com o chamado «duplo movimento» em torno da *Poor Law Reform Act* de 1834 que, revogando a *Speenhamland Law*, instituiu o sistema de mercado livre que, na procura desenfreada da satisfação do principal móbil do *homo-economicus* – o lucro e a progressão económica – arruinou a relação social na Inglaterra da época⁵².

O segundo factor constrangedor, e muito ligado ao primeiro, é o facto de alguns países não quererem ver avaliados os seus compromissos com os valores, os códigos e as normas internacionais previstos nos questionários do MARP por parte dos parceiros internacionais, e em função disso serem ou não aplicadas as devidas sanções. Não havendo isso, alguns dos potenciais financiadores não arriscariam a disponibilizar os seus apoios, sobretudo nesta fase em que é cada vez mais visível a exigência de prestação de contas aos cidadãos contribuintes, sobre a eficácia das ajudas ao desenvolvimento realizadas pelos seus governantes⁵³.

⁵⁰ Recordar-se que interpretação deste género foi uma das causas do fracasso de uma outra iniciativa africana – o Movimento de Kampala, também descrito na altura como «a voz da África» – devido à sua ligação ao Documento de Helsínquia para a Europa e a América de Norte. Cf. ROQUE (2007: 64).

⁵¹ BOND, 2002. Cf. também DÖPCKE, 2002: 149

⁵² POLANYI, 2000: 51 e 161

⁵³ Cf. LECOMPTE et al, (2006).

Mas a África, mais do que nunca, precisa de múltiplos apoios, para fazer face à crise alimentar de uma população em crescimento acelerado; combater os flagelos do VIH/SIDA, da malária e de outras doenças há muito controladas noutros pontos do globo, mas que ainda continuam a ser causa de morte de milhares de pessoas; promover, mais do que um ensino primário universal sem qualidade e bases para uma continuidade de sucesso, uma educação a todos os níveis, virada para a qualificação da sua vasta população jovem e dos futuros decisores políticos africanos; etc.

A realização desses desideratos requer, necessariamente, uma atitude responsável da parte da actual elite africana para, de seguida, e em torno duma UA mais credível, exigir, em contrapartida, maior seriedade e objectividade dos seus parceiros de desenvolvimento.

Este, porém, constitui o terceiro factor constrangedor na medida em que estes parceiros têm desrespeitado sistematicamente os acordos de fornecimento de apoios aos países em vias de desenvolvimento, como por exemplo, a Declaração do Milénio⁵⁴; o consenso de Monterrey (2002), que prevê a afectação de 0,7% do PNB dos países doadores aos PED⁵⁵; o acordo resultante da Cimeira de Gleneagles, que alista, entre outras medidas, o perdão de dívida a todos os Países pobres altamente endividados (PPAE) e o aumento de ajuda financeira, em USD 50 mil milhões por ano até 2010, sendo metade deste valor destinado a África.

Nessa perspectiva e fora as consequências da recente crise financeira, a actual conjuntura revela-se eventualmente favorável aos Estados africanos e à sua organização política suprema – a UA – devido (1) ao crescente interesse geopolítico manifestamente visível de alguns dos países de economia emergente como o Brasil, a Índia e a China, sobretudo este último⁵⁶, sendo, provavelmente, a principal causa da realização da cimeira UE-África de 2007, em Lisboa, na qual foi proposta o APE; (2) à insegurança energética da Europa que tem na África uma fonte potencial de redução da sua dependência dos recursos energéticos russos; (3) à eleição de Barack Obama e o seu discurso promissor duma diplomacia de diálogo e inclusão, vista por um vasto contingente de analistas políticos, ainda que com alguma reserva, como um

⁵⁴ PNUD, 2005: 2

⁵⁵ Sobre as problemáticas em torno da fixação e concessão dessa ajuda, cf. CLEMENS e MOSS (2006:173-201) ou ainda SEVERINO e CHARNOZ (2005: 110).

⁵⁶ Sobre as vantagens e inconveniências da cooperação Sino-África, ver TORRES (2008: 7) ou World Bank (2008: 20-39) ou ainda *africappractice* (2007: 6-13).

factor de maior aproximação dos EUA à África e a consequente efectivação dos seus interesses nesse continente⁵⁷.

Ou seja, embora discordando da tese (pessimista ou então usada estrategicamente como forma de pressão sobre os líderes políticos africanos) segundo a qual a NEPAD é a última oportunidade de que a África dispõe para se desenvolver⁵⁸, admite-se que ela e o seu mecanismo de revisão paritária representam uma oportunidade excepcional dos Estados africanos definirem os seus próprios destinos e, tal como prevê o paragrafo 7º conjugado ao 8º *in fine* do Documento de base da NEPAD, apelar ao Ocidente e aos novos parceiros a complementar esse esforço, através de um novo conceito de parceria – a parceria equilibrada ou “*gagnant-gagnant*”.

Pois, tal ambiente, sabiamente explorado, poderá servir de factor determinante para a conquista do poder de intervenção da África nesta nova ordem política e económica, e consequentemente, permitiria à UA (devidamente concertada) e, em particular, os países participantes do MARP, negociar melhor e de forma mais proveitosa o financiamento dos seus PA, tanto com a Tríade – Europa, EUA e Japão – bem como com os países emergentes, convencionalmente apelidados de BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – em vez de estratégias de “vingança” ou de acordos cegos e aparentemente rentáveis (quando o são, não passam de projectos imediatistas sem seguras implicações a médio e longo prazo), tendo sempre presente as necessidades do povo africano, enquanto destinatário final.

Deste modo os Estados participantes terão uma excelente ocasião de transformar este **desafio** (o MARP) jamais visto na história semi-secular das nações africanas, numa **oportunidade** para o desenvolvimento.

Aliás, feitas as análises na perspectiva SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) constata-se que, havendo mais seriedade política de ambos os parceiros de desenvolvimento e a participação activa da sociedade civil *lato senso* na definição das prioridades, na execução dos projectos e na conservação das infra-estruturas, adicionada às

⁵⁷ A obtenção de pelo menos 25% das suas necessidades de petróleo, que prevê sair de África até 2015; efectivar o seu plano de implantação de bases estratégicas militar, sobretudo na importante faixa do mar vermelho, através do comando AFRICOM; entre outros. Cf. PLOCH, 2009:13-17

⁵⁸ Cf. por exemplo, IGUÉ (2002)

receitas (tão indispensáveis) de KAMBUR⁵⁹ – a *competência*, a *independência* e a *competição* – existem condições necessárias susceptíveis de inverter os factores de risco e as ameaças apontadas ao longo do presente trabalho em vantagens e oportunidades para a realização dos objectivos preconizados no âmbito do MARP.

Figura 3: Análise SWOT da actual situação do continente africano face ao MARP.

Recursos	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • Grande número de população jovem; • Vasto espaço fértil para a produção agrícola; • Abundância da riqueza natural (mineral e haliêutica) e enorme potencialidade turística; 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupção e desprezo pelos direitos humanos; • Proliferação de instituições de fiscalização (em alguns países) e falta de capacidade humana e financeira para a sua sustentação; • Elevada taxa de analfabetismo • VIH/SIDA, malária,⁶⁰ ... • Alta taxa de mortalidade infanto-juvenil; • Abandono do sector agrícola; • Fraco volume de IDE; • Dependência de APD.
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Aprofundamento dos níveis de integração económica regional; • Diálogo, integração e promoção de iniciativas <i>bottom up</i>; • Valorização e conservação de infra-estruturas pela população; • Maior confiança dos parceiros de desenvolvimento e capacidade de atracção do IDE; • Reforço da democracia e consolidação da legitimidade interna do Estado (maior aproximação Governantes - Governados). 	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência comercial entre os Estados membros da mesma região económica; • Narcotráfico e consumo de estupefacientes; • Conflito intra e inter-Estados; • Irregularidade e falta de garantia de fornecimento de Ajudas ao desenvolvimento.

Do exposto, conclui-se na necessidade não só de uma auto-avaliação inclusiva, transparente e livre de qualquer manipulação política, bem como da elaboração do consequente PA que integra políticas económicas e sociais coerentes e exequíveis (a ser debatidas na alínea f, mais adiante na página 48 do presente trabalho), mas também de garantias sérias de

⁵⁹ 2004: 12

⁶⁰ Sobre o índice de prevalência dessas doenças e os seus efeitos (negativos) em termos do desempenho de algumas variáveis económicas bem como da sua influencia na distorção da estrutura social africana, Cf. ROQUE (2007: 78-81).

financiamentos para uma correcta implementação desses programas. Aliás, a escassez de recursos financeiros é comumente apontada como uma das razões do atraso na realização da primeira de várias revisões prevista no âmbito do MARP.

e) Lições práticas das revisões no quadro do MARP

Para uma análise mais aprofundada do processo de revisão de base nos Estados participantes, de forma a obter maior e melhor percepção sobre a exequibilidade desse mecanismo, serão analisadas três das doze experiências de países já submetidos a revisão de base.

Assim, a escolha recai, a seguir, sobre os casos do Gana (ponto i), do Quénia (ponto ii) e do Ruanda (ponto iii), pela seguinte ordem de razões: Gana, por ser um país que se engajou seriamente nos desafios da implementação do projecto NEPAD, tornando-se no pioneiro do verdadeiro teste ao mecanismo de revisão paritária em África, no intuito de operar a ruptura definitiva com o passado e recuperar dos prejuízos económicos, políticos e sociais provocados pelo regime político ditatorial⁶¹ e de péssima governação económica em quase três décadas após a sua independência colonial; Quénia, por ser, entre os primeiros cinco países⁶² revistos pelos pares, aquele que apresentava a mais baixa taxa de crescimento real do Produto Nacional Bruto (PNB) à data da sua adesão ao MARP, averbando um défice de crescimento económico anual de 6,5% comparativamente aos anos 1971-80, em consequência de, entre outros factores, uma governação desastrosa; e Ruanda, por ser, na altura, um país política e socialmente frágil, mergulhado recentemente num profundo genocídio sem precedentes na história dos regimes constitucionais africanos, perpetrado no âmbito de uma batalha “étnica” fratricida entre os Hutus e os Tutsis cuja gravidade Robert GUEST, numa brilhante radiografia aos problemas de África a partir de conhecimentos empíricos, não hesita em apelar de «holocausto do Ruanda» sendo que «cerca de 800 mil pessoas – um décimo da sua população – foram mortas em seis semanas. Este número equivale proporcionalmente a cinco vezes o número das mortes nos campos de extermínio nazis»⁶³, de qual a má governação política é apontada como uma das principais causas.

⁶¹ Teve vinte e dois anos de ditadura militar (1966-69, 1972-79 e 1981-1991) intercalados por curtos períodos de governo civil (1969-71 e 1979-81).

⁶² Gana, Ruanda, África do Sul, Argélia e o próprio Quénia.

⁶³ 2005: 133

i. Gana

Sem tempo para desfrutar da esperada liberdade e pleno exercício de cidadania, que se augurava resultar da conquista da sua independência colonial, o povo ganês foi muito paradoxalmente presenteado com um longo e destrutivo período de regime de governação política e económica, acompanhado de sucessivas rupturas constitucionais em virtude de golpes militares⁶⁴, com consequências nefastas para o país. Todavia, o início dos anos noventa do século XX representa para o Gana um período de verdadeiro renascimento, simbolizado pela adopção da Constituição de 1992 (aprovada em 28/04/1992 e em vigor a partir de 07/01/1993), elegendo o *jus imperi*, a democracia e a boa governação como princípios-chave para o alcance de uma via intermediária entre a receita liberal resultante do *Washington Consensus* (WC), inculcada pelas instituições de Bretton Woods e a intervenção arbitrária da elite política e militar em nome do Estado.

Portanto, embora não fazendo parte dos países promotores da NEPAD, a crença do então Presidente da República, John Kufuor, nesse novo projecto africano⁶⁵, fez do Gana – que já havia conquistado o estatuto de primeiro país subsaariano independente da colonização europeia, em 1957 e de um dos países com maior performance em termos de gestão de ajudas ao desenvolvimento (AD), – o comandante de pelotão em tudo quanto é o processo de implementação do MARP, instituído com o objectivo de facilitar a realização da NEPAD⁶⁶ que, em princípio, se apresentava como um projecto muito vago e desprovido de mecanismos para a sua execução.

Para o efeito, o Estado Ganês prontificou-se imediatamente a ser um dos primeiros seis países a declarar a intenção de aderir ao MARP, em Outubro de 2002; a rubricar o ME, em Março de 2003; a inventar uma estrutura descentralizada – Conselho Nacional de Peritos Independentes (CNPI), com sete membros, indicados pelo Presidente da República – com o objectivo de coordenar o processo nacional do MARP, garantindo a independência, o profissionalismo e a credibilidade dos seus órgãos de execução e envolver os diferentes actores

⁶⁴ Gana viveu mais de cinco casos de golpes de Estado, de 1966 a 1981.

⁶⁵ MARP (2005), *Country Review Report and Programme of Action of the Republic of Ghana*, capítulo 2, par.9

⁶⁶ Para dar corpo a esse projecto, a nível nacional, estabeleceu-se, em 2002, um instituto coordenador de todos os processos da sua implementação que, pela importância atribuída ao assunto, viu-se convertido pouco tempo depois no Ministério da Cooperação Regional e da NEPAD.

locais na realização do PA⁶⁷; o primeiro a iniciar o processo de implementação do MARP; a submeter a sua proposta de PA à apreciação do Secretariado do MARP, em Março de 2005; e o primeiro par a concluir a revisão sob o MARP, em Janeiro de 2006.

Além do CNPI, também fizeram parte da sua estrutura de auto-avaliação, os representantes das instituições estatais e outros actores nacionais, seleccionados segundo um critério de distinção dos intervenientes em três categorias – partes interessadas do SP, das OSC com conhecimento e capacidade de participação significativa no processo e outras partes interessadas, incluindo as pessoas comuns das comunidades locais⁶⁸ – que se envolveram numa série de consultas, workshops e conferências levadas a cabo, por forma a disseminar informações relativas aos objectivos do MARP e promover o sentimento de posse comum desse projecto.

Também foram convidados para a avaliação técnica e elaboração do PA preliminar, quatro equipas de consultores nacionais⁶⁹, uma para cada área temática, com o objectivo de apoiar nas respostas às perguntas (algumas delas com uma certa complexidade técnica e elevada sensibilidade política) em função dos principais objectivos e indicadores que constam do documento padrão de questionários⁷⁰ e preparar o RNAA e o PA. Conta ainda com a colaboração das instituições internacionais parceiras (a UNECA, o BAD e o PNUD), através dos seus especialistas em diversas áreas avaliadas sob o MARP.

A relação de cooperação técnica e institucional em torno dessa complexa estrutura nacional fica então definida da seguinte forma:

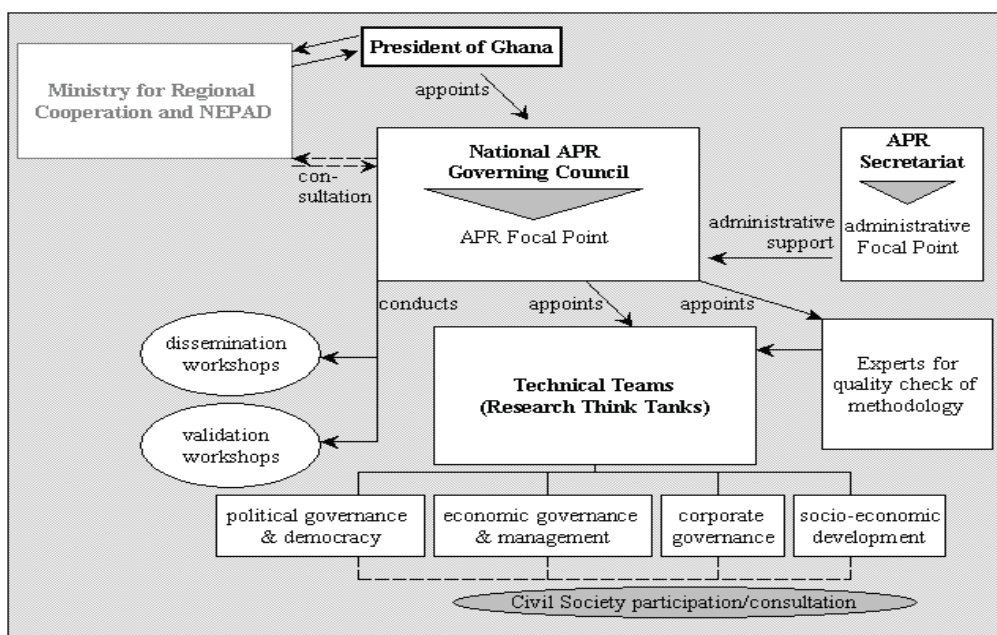
⁶⁷ UNECA, 2005: 8 e 9; HERBERT e GRUZD, 2007: 8

⁶⁸ UNECA, 2005: 12

⁶⁹ Neste aspecto, o Estado Ganês também foi pioneiro, apercebendo-se muito cedo da dificuldade do CNPI gerir sozinho um processo tão complexo quanto é o MARP, recorreu aos serviços de quatro instituições nacionais especializadas para o efeito.

⁷⁰ Cf. NEPAD (2003) *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism*.

Figura 4: Estrutura nacional do MARP no Gana.



Fonte: Sven Grimm et al. (2009)

Apesar de todo esse trabalho, digno de reconhecimento e elogios, e de um conjunto de normas, estratégias e medidas de política governativa em curso a partir de 1992, constatou-se durante a fase da realização da auto-avaliação e preparação do RNAA e do PA do Gana, entre várias outras lacunas, as seguintes:

- As partes interessadas «não foram devidamente informadas sobre a conceptualização e operacionalização dos questionários do MARP», o que pode limitar a sua participação no processo⁷¹;
- A contratação, sem recurso às normas imperativas internas de transparência (obrigatoriedade de concurso público), das equipas técnicas de apoio, embora a grande

⁷¹ UNECA, 2005: 13

maioria das partes interessadas reconheçam nelas a competência e a independência necessária⁷²;

- A ausência duma participação activa dos parlamentares no processo.

Entretanto, pese embora a importância e a necessidade duma correcção atempada, onde ainda é caso para isso e sirva de lição para a próxima fase da revisão do Gana e para a revisão dos pares que se seguem, os factos acima descritos não tiram o brilho tanto à vontade política e determinação demonstradas pelo Estado ganês bem como o envolvimento salutar das diferentes sensibilidades no processo. Aliás, trata-se de um passo extremamente importante que, em conjugação com as acções de perícia proporcionadas por alguns intervenientes no processo (actores nacionais e parceiros de desenvolvimento), facilitaria a obtenção de alguns resultados esperados a curto prazo.

Salienta-se, contudo, que à semelhança do MARP, está em curso a execução de medidas de políticas enquadradas em alguns projectos, como por exemplo o Documento Estratégico para a Redução da Pobreza (vulgo PRSP, para *Poverty Reduction Strategy Papers*), as estratégias de realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e vários outros instrumentos de âmbito multi e bilateral, pisando, neste caso, os mesmos terrenos (Educação, Saúde, Justiça, Reformas Administrativas, etc.) com vista a alcançar objectivos, também semelhantes, ainda que por caminhos diferentes. Porém, seria uma falácia *post hoc, ergo propter hoc*⁷³ atribuir a totalidade dos resultados obtidos nessas áreas à implementação do PA no quadro do MARP.

O que, apesar de tudo, não porá em causa a importância do MARP que continua a ter (além das oportunidades referidas na figura 4, em cima) como principais trunfos:

- a) O divórcio dos Estados participantes com a interpretação comodista do princípio da não interferência constante do artigo III, números 2 e 4 conjugado ao artigo VI, ambos da Carta da OUA, paradoxalmente invocado, tanto por parte dos representantes do Estado em causa como dos Estados parceiros, apenas em situações em que está em causa os interesses superiores expressamente garantidos por esse e outros instrumentos de direito internacional e, por isso requer a intervenção de entidades supra-estatais competentes, não nos casos em que está em jogo interesses de um déspota ou de um pequeno conjunto de dirigentes,

⁷² GRIMM et al, 2009: 50

⁷³ A ilusão resultante da suposição de que algo “sucede depois disto, logo é consequência disto”.

violando eles mesmos o princípio de soberania na perspectiva Rousseauiana, segundo o qual «nenhum Governo exerce a soberania (Poder e autoridade) salvo representando a comunidade política como um todo, porque esta é, na sua construção, a verdadeira soberania»⁷⁴;

- b) Oportunidade de partilhar as boas práticas de governação bem como, a partir das correcções das deficiências detectadas, prevenir eventuais conflitos intra e inter-Estados;
- c) Maior aproximação dos parceiros estratégicos indicados pela NEPAD – Estado, SP e Sociedade Civil – e o reforço dos mecanismos de diálogo e participação democrática em África, assim como a recuperação/conquista de credibilidade internacional e de novos parceiros;
- d) Incentivo para um maior *empowerment* dos mais vulneráveis, promovendo um maior sentimento de posse relativo aos projectos nacionais, com impacto positivo na preservação das infra-estruturas deles resultantes, por parte da população;
- e) Maior aproximação às populações das mais remotas comunidades rurais, normalmente verificadas só nos períodos eleitorais, e também às autoridades tradicionais com quem elas se identificam e prestam maior obediência⁷⁵, de forma a fazê-las sentir-se úteis e, em contrapartida, colaborarem no combate às práticas ancestrais nefastas e violadoras dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, como por exemplo, a justiça privada contra as pessoas consideradas bruxas; a excisão feminina; o casamento forçado e precoce, o infanticídio resultante do desconhecimento das causas de deformações de natureza biológicas em crianças recém-nascidas, etc.

ii. Quénia

Convicto da necessidade duma verdadeira democracia e da boa governação política e económica como factores indispensáveis para o retorno aos crescimentos económicos registados pelo país durante a década de setenta do século XX e promover um desenvolvimento

⁷⁴ MOREIRA, 1979: 24

⁷⁵ Relação essa que, segundo Basil Davidson (1992: 12) tem o seu fundamento na génese dos Estados africanos e das suas instituições à imagem dos Estados coloniais, por isso não identificáveis com as estruturas da sociedade indígena.

sustentável, o governo queniano apostou seriamente na criação de um conjunto de instituições com vista a adequar o seu direito interno aos códigos e às normas (jurídicas, económicas e financeiras) internacionalmente acordadas.

Ou seja, perante a grave ameaça da pandemia do VIH/SIDA, o nível elevado da corrupção e as consequências da implementação das políticas liberais desajustadas do ajustamento estrutural (PAE), impostas aos países em desenvolvimento, com particular incidência para os países africanos, entre outros erros de administração cometidos durante a governação KANU (sigla para, *Kenya's African National Union*), com graves impactos no seu desenvolvimento socioeconómico – redução do nível de vida de muitos quenianos sem recurso aos serviços médicos e sociais adequados⁷⁶, queda acentuada da sua taxa de crescimento anual em termos do PNB, de 7,5% em 1971-80 para 4,5% em 1981-90 e, posteriormente, para 1% em 1997-2002 e a agudização do nível de pobreza (passa de 48% de população em 1990 para 56% em 2001) – o governo do Quênia saído das eleições de 27 Dezembro de 2002 implementou uma série de reformas, algumas delas na sequência do governo precedente, cujos resultados são claramente visíveis a todos os níveis⁷⁷.

O Quênia continua, portanto, a ser a terceira economia mais importante da África subsaariana atrás da África do Sul e da Nigéria⁷⁸; destacou-se entre os Estados africanos com maior eficiência na mobilização de recursos internos; tem realizado notáveis progressos na realização do 2º e 6º ODM – educação básica universal e combate ao VIH/SIDA, malária e outras doenças – e, apesar de se situar numa área geograficamente considerada de alta tensão em termos de conflito intra e inter-estados (Etiópia, Somália, Sudão, Tanzânia e Uganda), esse país também continua a gozar da alcunha “bastião da estabilidade” ou “ilha da paz”, que lhe é atribuída por ser uma excepção à regra nas regiões de grandes lagos e leste da África, não obstante a forte divisão etno-regionalista caracterizadora da vida política queniana do pós-independência. Esse país também põe em exercício instituições vocacionadas e mecanismos conducentes à minimização/erradicação dos referidos desafios, tal como consta do Anexo III.

Ainda assim constata-se muitas lacunas em termos de funcionamento de algumas dessas instituições de fiscalização, incluindo as tradicionais – Parlamento e Tribunais –

⁷⁶ Como efeito da eliminação das subvenções do Estado aos serviços sociais, levada a cabo em virtude das medidas de austeridade do ajustamento estrutural exigidas pelo Banco Mundial e FMI.

⁷⁷ MARP: *Rapport d'Evaluation National du Kenya*, 2006: xviii, 22-23 e 72

⁷⁸ MARP: *Rapport d'Evaluation Nationale du Kenya*, 2006: 70

motivadas pela falta de recursos (humanos, financeiros e materiais), pelos conflitos (positivos e negativos) de competência e pela ausência de transparência e independência em relação à estrutura central do Governo.

Também é evidente o contraste entre os atributos acima referidos e os dados sobre o nível de desenvolvimento do país a partir de 2003 (período em que a economia queniana começa a apresentar sinais de recuperação em termos de crescimento do PNB real) dominados pela elevada taxa de desemprego, pela crescente assimetria em termos de aprovisionamento de infra-estruturas⁷⁹ e pela desigual distribuição dos rendimentos – classificado entre os dez países com maior taxa de desigualdade a nível mundial e entre os cinco a nível da África – factores que têm como consequência a insegurança de pessoas e de bens, a fragilidade do aparelho judicial e do sistema de ordem pública, o que constitui uma ameaça ao investimento e à capacidade da nação de gerir a riqueza⁸⁰.

Portanto, de modo a corrigir esse e outros aspectos negativos da sua governação, com recurso a aprendizagem de melhores práticas exercidas nos Estados pares e reforçar os progressos supracitados, o governo queniano através do seu Presidente da república em função, Mwai Kibaki, aceitou o desafio, assinando o ME por ocasião da sexta cimeira do Fórum da NEPAD, em Março de 2003, em Abuja/Nigéria, dando ao Ministério de Planificação e Desenvolvimento Nacional – encarregue dos projectos da NEPAD e inicialmente indigitado ponto focal do MARP – a competência de instituir um Grupo de Trabalho do MARP (GT-MARP) com o objectivo de criar condições para a posterior avaliação do país pelos seus pares, em Junho de 2006.

Sendo de livre critério das autoridades nacionais a definição da forma de participação das partes interessadas no MARP e as etapas em que tal deverá acontecer, a entidade encarregue de criar a estrutura do MARP no Quénia optou inicialmente por restringir a composição do GT-MARP apenas às representações governamentais e às instituições especializadas em domínios temáticos do MARP, deixando de fora os recomendados parceiros estratégicos internos do Estado (o SP e a OSC) – a quem, supostamente, seriam reservadas as prerrogativas meramente consultivas e apenas sobre certos assuntos. O que, por exemplo, não

⁷⁹ Esta situação é parcialmente atribuída à herança das leis administrativas coloniais britânicas que obrigavam a concentração de investimentos em certas regiões em detrimento de outras, sobretudo a região nordeste do Quénia. Vide o Relatório de avaliação do Quénia sob o MARP, pp. 15-17.

⁸⁰ MARP: *Rapport d'Evaluation Nationale du Kenya*, 2006: 15

foi o caso na nomeação, em Dezembro de 2005, dos membros do Conselho Executivo Nacional (CEN), maioritariamente representantes do Governo, sem qualquer consulta aos parceiros.

O GT-MARP, alargado alguns tempos depois aos referidos parceiros internos e a algumas estruturas organizadas, entre os quais os corpos universitários e as instituições religiosas, tinha entre outras funções propor um calendário detalhado para o processo, preparar os documentos de base e pôr em andamento o CEN do MARP que, por conseguinte, veio substituir no exercício do mandato nacional, através de um processo de retirada progressiva dos seus membros, e assegurar que o processo do MARP no Quénia não fosse exclusivamente dirigido pelo governo.

No entanto, aos oito membros indigitados para o CEN, foram juntar-se mais vinte e cinco pessoas, representando o Governo, o Parlamento, as OSC e certas instituições nacionais consideradas indispensáveis, totalizando trinta e três membros, embora oito deles (4 representantes de instituições técnicas convidadas e 4 organizadores temáticos, respectivamente) não beneficiassem do direito de voto. Mais tarde, fruto duma consulta entre o GT-MARP e o CEN, foram seleccionadas quatro instituições técnicas nacionais de pesquisa para apoiar na auto-avaliação do país, a saber: o Centro Africano para o Crescimento Económico, para se ocupar da área da Democracia e Governação Política; o Instituto Queniano de Pesquisa e Análise Estratégica, para a Governação e Gestão Económica; o Instituto para o Desenvolvimento, da Universidade de Nairobi, para o tema de Desenvolvimento Socioeconómico e o Centro para a Governação das Empresas, para os assuntos ligados a Governação das Empresas.

Tentando, contudo, cumprir com o princípio da independência das estruturas nacionais, previsto no parágrafo quarto do Documento original de base, com a transferência das funções de ponto focal do Ministério de Planificação e Desenvolvimento Nacional para o CEN, o processo de constituição desse órgão não deixa de revelar algumas fragilidades sérias a ter em conta:

- A nomeação oficial pelo Ministro de Planificação e do Desenvolvimento Nacional e a dependência, ainda que dissimulada, dos membros do CEN perante esse elemento do executivo nacional, a quem compete, entre outros, exonerá-los⁸¹;
- A competência de mobilização de fundos para financiamento das actividades do CEN e do Secretariado de MARP, conferida ao Ministério de Planificação e do

⁸¹ MARP: *Rapport d'Evaluation Nationale du Kenya*, 2006: 5-6; AKOTH, 2007: 13-14

Desenvolvimento Nacional por intermédio do seu Secretário Permanente, na qualidade de Presidente da Comissão das Finanças do MARP;

- A incapacidade do CEN rever as actividades e renegociar os respectivos financiamentos, herdados do GT-MARP;
- A tímida integração da OSC no processo de auto-avaliação e elaboração do PA⁸².

iii. Ruanda

À semelhança do Gana e do Quénia, a adesão do Ruanda ao MARP, também na primeira vaga, parece ser mais um teste à sua capacidade de introduzir reformas políticas, económicas e sociais, operadas na última década, do que propriamente se servir desse mecanismo como uma receita mágica para, a partir do zero, enfrentar os mais urgentes desafios do continente – o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento socioeconómico – que, de acordo com o previsto no parágrafo quinto da Declaração sobre a Democracia e Governança Política, Económica e Corporativa da NEPAD, passa imperativamente pela promoção da democracia e da boa governação.

Nesse âmbito, foram instituídos mecanismos de diálogo e tomada de decisão participativa nos assuntos de interesse nacional, como é por exemplo o caso do reforço do processo tradicional de participação colectiva na definição e seguimento de projectos públicos, chamado de Umuganda⁸³; a criação duma Comissão para a promoção da Reconciliação e Unidade Nacional; a instituição do Tribunal Gacaca para julgamento dos casos relacionados com o genocídio de 1994; o estabelecimento de um Observatório de Pobreza e de uma Célula de seguimento do género bem como a definição e implementação de algumas estratégias de desenvolvimento como a *Visão 2020* e o *PRSP*.

Parecendo contudo ter optado por um conceito mais amplo da sociedade civil, o governo ruandês adoptou uma estrutura interna de auto-avaliação profundamente excludente deste e de outros parceiros nacionais de desenvolvimento, pondo em risco tanto o sentimento da posse bem como da independência em relação ao poder político, devidamente acautelados e

⁸² AKOTH, 2007: 7-9

⁸³ Uma prática observada todos os últimos Sábados do mês, no qual os cidadãos ruandeses, do Presidente da República aos alunos, se associam benevolmente aos projectos de interesse público. Cf. *Rapport d'Évaluation de la République du Rwanda*, 2005: parag. 431.

estatuídos nos parágrafos 1.3 do texto sobre Objectivos, Normas, Critérios e Indicadores do MARP e 4º do seu Documento de base, respectivamente.

Ou seja, tratando-se duma Comissão Nacional presidida pelo Ministro das Finanças e sustentada tecnicamente por uma equipa de auto-avaliação composta de cinquenta membros, na sua maioria funcionários públicos – ex-membros (voluntários) dos quatro grupos temáticos anteriormente criados – sem uma consulta prévia aos parceiros nacionais, o controle do MARP no Ruanda pode-se assemelhar a tantos outros projectos de desenvolvimento realizados em África, sob a direcção dos departamentos estatais e que, devido ao nível elevado de desconfiança dos cidadãos comuns em relação aos políticos, a crescente partidarização dos assuntos de interesse nacional e o distanciamento abismal entre a concepção dos planos e a sua execução, redundam numa mera miragem ou projectos sem o acolhimento devido dos destinatários e, por isso, condenados a um ciclo de vida drasticamente inferior ao previsto.

Um outro aspecto preocupante, também comum aos outros dois países, ainda que em menor grau no caso do Quénia, tem a ver com o elevado défice de recursos humanos qualificados para assegurar o funcionamento eficiente das instituições nacionais e a materialização dos PA dos pares revistos. A este, acrescenta-se o fraco salário e as péssimas condições de trabalho, apontados por várias fontes como principais causas de *brain drain* de que a África é vítima.

Portanto, depreende-se da análise dos três casos acima, uma grande expectativa das partes interessadas nacionais em torno do MARP, não obstante a natural persistência de alguma desconfiança, motivada por um longo período de exclusões, contradições e até de repressões que caracterizam as suas relações no passado. Daí a necessidade de uma célula de coordenação independente, dialogante e, acima de tudo, constituída por personalidades credíveis junto da opinião pública nacional.

f) Que políticas e estratégias económicas e sociais para o reforço do MARP?

A África foi vítima de políticas económicas e sociais para o desenvolvimento incoerentes e irrealistas elaborados de fora para dentro e, portanto, não aplicáveis à realidade concreta desses países, bem como daquelas elaboradas pelos quadros nacionais sob orientações, ou das instituições parceiras financiadoras ou de personalidades políticas influenciadas pelas ideologias ou interesses distantes das que servem melhor o país e o seu povo. Semelhantes

comportamentos minariam todos os esforços mobilizados com vista a elaboração dos PA dos Estados participantes.

No entanto, tendo em consideração a vasta área diagnosticada sob o MARP e sendo que as fraquezas e as ameaças apontadas no quadro acima constituem um grande risco para o sucesso, teoricamente “garantido”, desse mecanismo de revisão paritária no âmbito da NEPAD, a abordagem desta secção far-se-á em duas vertentes, elas mesmas interdependentes: a) A vertente política e social, que integra os aspectos determinantes à aquisição da nova imagem da África, tais como a adopção de políticas e princípios que visam a consagração de um Estado de direito e democrático e b) a vertente económica, cingindo sobretudo na articulação dos factores de produção e de crescimento económico susceptíveis de criar a riqueza.

Porém, como ficou atrás ressalvado, independentemente da plausível relação inter-pares prevista nos documentos que sustentam o MARP e das vantagens que delas poderá resultar a favor dos Estados participantes, a cooperação extra-continental, principalmente a sua vertente de Ajuda ao Desenvolvimento tem um papel determinante a jogar, tanto na fase de avaliação (com destaque para as assistências técnicas e financeiras) como na fase de implementação dos respectivos PA, onde para além dessas modalidades de ajuda, também servem as ajudas configuradas em projectos e em programas, etc.

De forma a prevenir que tais ajudas sigam os destinos das anteriores, proporcionando entre outras consequências, o fomento da corrupção, a cada vez maior dependência das APD, o agravamento das dívidas externas e dos consequentes serviços de dívidas, é necessário, acima de tudo, harmonizar, pelo menos, as ajudas multilaterais e garantir a apropriação das mesmas pelos Estados receptores, como também prevê a Declaração de Paris⁸⁴, permitindo-lhes definir as suas próprias prioridades em função dos PA elaborados sob o MARP, no qual o *Multi Donors Budgetary Support* em curso no Gana desde 2003⁸⁵ pode ser um bom exemplo a seguir e, em consequência disso, se auto-responsabilizarem politicamente pelos seus resultados.

Assim, e tendo em conta a necessidade imperativa de combater a corrupção enquanto mal maior da governação política, económica e empresarial na maioria dos países africanos, parte significativa dessa ajuda deveria ser canalizada para a concretização dos PA cujos objectivos finais se focalizam na afirmação e consolidação do Estado de direito e democrático e

⁸⁴ 2005

⁸⁵ JAQUEMOT, 2007: 169

na criação/consolidação das instituições de regulação e de fiscalização. Um Estado de providência onde o valor humano, a satisfação do bem-estar social e económico do cidadão e a regra da lei imperam, acima de todos os fins e interesses.

Do exposto ressalta a importância e necessidade urgente de instituições fiscalizadoras da legalidade – o Tribunal *lato senso* e o parlamento (este último, inoperante na maioria dos países africanos e em grande parte subordinado ao poder executivo) – sólidas e independentes e, em certa medida, das OSC e dos medias (também independentes) pelo papel de contra-peso ao poder político que jogam a favor do exercício livre da cidadania pelo povo.

E, considerando que a democracia, tal como defende Amartya SEN⁸⁶, deve ser tida como um «valor universal», independentemente da cultura ou da região do globo onde os seus princípios são aplicados, revela-se importante ter não só uma elite política sensibilizada, mas também uma sociedade civil capaz de tirar proveito das grandes vantagens que esta proporciona, tanto na perspectiva da alternância do poder político a que muitas vezes é erroneamente restringida, bem como na do respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais (civis e políticos e de natureza económica e social) expressamente consagrados nas Constituições da República e noutros diplomas normativos de âmbito interno e internacional.

Para o efeito, é fundamental uma aposta séria na educação universal e – senão mesmo sobretudo – de qualidade cujos resultados poderão ser visíveis, a médio e longo prazo, nos diversos aspectos também importantes da vida política, económica e social desses países, como por exemplo:

i. Na prevenção de conflitos civis maioritariamente arquitectados por grupos de interesses (forças políticas, grandes empresas, governos de países vizinhos ou de países ocidentais) com fundamentos na ténue ou falsa divergência de ordem religiosa, étnica ou no protesto contra assimetrias regionais, com consequências graves para a convivência social futura, a estabilidade política e macroeconómica e o desenvolvimento sustentado do país.

Pois se é verdade que esses problemas existem em alguns países africanos, embora não tanto como são apregoados por alguns analistas e *medias* (na sua maioria desconhecedores da situação real, das suas causas e amplitude), é também verdade que nada ou pouca coisa é feita para os sanear, servindo, ainda assim, de trunfo para os grupos de interesse disputarem

⁸⁶ 2003: 159-170

votos ou outras formas de apoio popular ou acesso a recursos naturais – minas de diamante, petróleo, tântalo, terras agrícolas – que, depois de ganhos, não são utilizados em prol da alteração do *status quo*.

ii. Na capacitação da vasta população jovem capaz de integrar e facilitar a propalada reforma das forças armadas e de segurança, criadas no âmbito das lutas pela independência colonial da grande maioria dos países africanos, e por isso com forte mentalidade guerrilheira e funcionando com base na velha lógica da «policia-política», substituindo-os por forças armadas e de segurança modernas, zeladoras pela defesa da soberania do Estado (integridade física de todos os cidadãos e instituições nacionais, não de alguns interesses particulares) e subordinadas ao poder civil legalmente instituído;

iii. Na atenuação do pesado fardo do flagelo da SIDA e de outras doenças perfeitamente preveníveis numa África abalada pelo poder das tradições ancestrais (boa parte delas, causa de insalubridades graves e/ou até mortais);

iv. No fornecimento do *know-how* susceptíveis de serem aplicadas na aquisição e acompanhamento permanente da evolução e da invenção de novas tecnologias de produção e de comercialização, bem como na formação de capital humano à altura de conceber uma nova classe empresarial para, em concurso com outras medidas de política económica já a seguir analisadas, tornar competitiva a sua economia.

Na vertente económica, é crucial a definição duma política condizente com a real situação (potencialidades e fragilidades) do país. Ou seja, cada país deve por motivo da heterogeneidade que o caracteriza e em função das recomendações constantes dos seus RNAA e dos respectivos PA elaborados no âmbito do MARP, definir o seu ponto de partida, não necessariamente por via da industrialização que marcou o início do sucesso económico ocidental nos sec. XVIII e XIX.

Daí, e como anti-tese à famosa teoria desenvolvimentista de ROSTOW⁸⁷, enquanto alguns países africanos podem optar pela exploração racional (e quando necessário, transformação) dos recursos naturais de que dispõe ou pela estratégia de produção agrícola em escala, sua transformação e comercialização no mercado nacional, regional e internacional, outros, desprovidos desses recursos, optariam pelo desenvolvimento do sector terciário,

⁸⁷ (1974)

explorando as enormes vantagens das NTIC, ou de outras estratégias quaisquer. E desde que ambos utilizem adequadamente a dita «virtude do atrasado», podem encurtar o período temporal para cada uma das etapas de desenvolvimento societal realizadas pelos ocidentais.

O mesmo é dizer que a dogmatização dessa teoria, assente no primado da indústria, é rejeitar o desenvolvimento à grande maioria dos países africanos que, além de não reunir o «capital social básico» – pistas rodoviárias, caminhos-de-ferro, infra-estruturas portuárias de qualidade – depara com diversos entraves à viabilização de uma estrutura industrial de grande porte, entre os quais o espaço restrito para a comercialização da sua produção industrial, devido ao reduzido poder de compra dos seus cidadãos residentes e à competitividade entre os países vizinhos e membros de uma mesma comunidade de integração económica. Portanto, não conseguiriam mais do que a implantação dos chamados «elefantes brancos» que nos anos 70-80 contribuíram para o agravamento das dívidas externas de muitos países africanos, entre outras consequências económicas.

Contudo, a referida heterogeneidade não deve ser obstáculo ao aprofundamento do processo de integração regional em curso, «devendo, neste caso, cada país ficar membro de uma única dessas organizações, ao contrário do que actualmente se passa»⁸⁸, corrigindo o desnível entre os membros através dos mecanismos compensatórios (ver o Anexo IV).

Estes países deparam, por outro lado, com os constrangimentos de ordem externas como por exemplo o difícil acesso dos produtos africanos ao mercado do Ocidente, embora mitigado pela iniciativa comercial «tudo excepto armas» da UE dos 15, proclamado em Fevereiro de 2001, que prevê a abertura, numa primeira fase, que deveria ir até 2009, dos seus mercados livres de quaisquer direitos aduaneiros e de contingentes a certos produtos – incluindo carne de bovino, produtos lácteos, frutas e hortícolas – dos 49 países mais pobres do mundo.

A questão agora é (estando precisamente no início do ano a seguir ao último do período transitório) saber se a Europa estará disposta a alargar essa iniciativa, recorde-se, motivo de longos e acesos debates no passado, aos outros produtos não contemplados. E, se outros países, não membros da UE, estariam sensibilizados a seguir o exemplo da República Popular da China que declarou a sua política comercial de taxa zero aos produtos provenientes de vinte

⁸⁸ FERREIRA, 2005:71

e oito países africanos, em vigor desde 1 de Janeiro de 2005, e um ano depois publicou o seu primeiro documento de “política para África”⁸⁹.

Portanto, é fundamental, numa primeira fase, apostar mais no alargamento do mercado africano (o que não significaria o fecho total aos mercados externos) através da solidificação da política de integração económica em curso em todas as regiões de África, passando aos níveis mais avançados (por exemplo, mercado comum) e optar pela estratégia de complementaridade, introduzindo reformas estruturais (e até sistémicas) coerentes e proporcionar ao país infra-estruturas e tecnologias à altura de produzir em escala e com qualidade, para numa fase posterior se lançarem à conquista dos mercados dos países desenvolvidos, com os quais estão muito longe de concorrer, sobretudo no domínio agrícola, onde, de modo a enfatizar a tamanha disparidade entre as duas realidades, refere o Banco Mundial que «... *some \$300 billion, subsidies to OECD agriculture are equal to Africa's GDP*»⁹⁰.

É, porém, importante promover o investimento produtivo nacional, criando mecanismos de incentivo à poupança; assegurar a sustentação e desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME) através duma política transparente e consistente de micro finanças; adoptar medidas de incentivo ao investimento nas regiões economicamente menos desenvolvidas e nos sectores com melhores condições de produzir riqueza (por exemplo a agricultura, em grande maioria dos países africanos); proporcionar mais e melhores infra-estruturas com destaque para os sectores da energia, dos transportes e das NTIC; determinar normas justas sobre o acesso à terra e o direito de propriedade e assegurar mecanismos simples da sua aplicação; em suma, incentivar o aparecimento de um sector privado forte e competitivo.

Algumas dessas medidas, adicionadas à simplificação dos procedimentos burocráticos para criação de empresas ou dar início a um investimento, que em muitos países africanos ultrapassam 366 dias⁹¹ e à possibilidade de recurso a arbitragem em caso de litígios de âmbito comercial, o que, pelo menos, já é uma realidade com a adopção dos Actos Uniformes da OHADA em alguns países⁹², forneceriam condições desejáveis para maior afectação do IDE nos países africanos.

⁸⁹ Sobre esta iniciativa chinesa, cf. Filipe Vieira (2006).

⁹⁰ World Bank, 2000: 4

⁹¹ GUEST, 2005: 25

⁹² Instituída em 1993, conta neste momento com um conjunto de normas uniformizadas – Actos Uniformes – para mais de meia dúzia de ramos do Direito Civil e Comercial, e dispõe de um Tribunal Comum de Justiça e de Arbitragem com sede em Abidjan. Cf. www.ohada.com

Concernente as estratégias de industrialização, e seguindo a mesma lógica da profunda heterogeneidade entre os Estados participantes, tanto a opção pela *substituição de importação* (desde que não seja vista como um fim em si, mas um meio para a redução da dependência aos países fornecedores de produtos acabados, protegendo num prazo limitado as suas indústrias nascentes) para, de seguida, passar para uma óptica de *promoção de exportação*, bem como a opção directa – no caso dos países detentores de indústrias com tecnologias modernas e elevado capital humano, como a África do sul, a Nigéria ou o Egipto – por esta última estratégia, podem servir de estímulo ao *take off* rumo ao crescimento e desenvolvimento económico do país em causa⁹³.

Mas, o impacto de uma ou outra estratégia, que aliás «não se excluem mutuamente, mas podem ser combinados de vários modos»⁹⁴, não se resume a definição de um *timing* adequado a sua implementação, pois depende essencialmente duma definição selectiva do sector onde poderá ter vantagens comparativas⁹⁵ e da adopção de tecnologia adequada às exigências de um mercado cada vez mais globalizado. Ou seja, é necessário preparar adequadamente para se defender dos malefícios que esta nova «sociedade em rede» impõe e, conseqüentemente, aproveitar de alguns (poucos, mas importantes) benefícios que o seu «âmbito globalizado»⁹⁶ oferece para os PED.

Portanto, a adopção dessas estratégias implicaria necessariamente o recurso às políticas económicas e comerciais coerentes e sólidas que as sustentam. Tal não acolhe nem o acordo de livre comércio integral recíproco – a APE – proposto pela UE, que implicaria a “ressurreição” parcial da Convenção de Yaoundé, por intermédio da aplicação do acordo de Cotonou de 2000, pondo fim à Convenção de Lomé que previa acordos preferenciais a favor dos países da ACP, nem a aplicação total da parceria comercial Sino-África no molde como está a decorrer, porque ambos não passariam de uma maneira de «chutar a escada» de acesso à capacidade industrial de que esses colossos do comércio mundial hoje desfrutam⁹⁷.

Pois, é de todo insustentável apoiar o Mali a modernizar e aumentar a produtividade das suas indústrias manufactureiras de têxteis, fornecendo-lhe rios de dinheiro que transformam, conseqüentemente, em avultadas dívidas externas, quando se exporta para o seu potencial

⁹³ TORRES, 1998: 89

⁹⁴ DUNKLEY, 2007: 195

⁹⁵ FERREIRA, 2005: 68

⁹⁶ CASTELLS, 2007:124

⁹⁷ CHANG, 2004: 26-27 e 114. Cf. também GUEST, 2005: 31 ou ainda PNUD, 2005, 3.

mercado produtos semelhantes fabricados com mão-de-obra extremamente barata e sendo esses produtos subvencionados; e não deixa de ser incongruente a concessão de um importante apoio a conservação dos parques zoológicos naturais de Moçambique, tendo em vista o fomento da sua “indústria” turística, quando em contrapartida se vai instalar no seu território indústrias emissoras de grande quantidade de gases poluentes susceptíveis de, a curto prazo, degradar o *habitat* desses animais, obrigando-os a emigrar para os países vizinhos não atingidos por essa catástrofe ecológica; etc.

Estes exemplos, também extensivos aos outros países africanos e participantes do MARP, além de comprometer a realização dos respectivos PA, contribui para a eternização do ciclo vicioso “ajuda”-pobreza de há muitas décadas.

Posto isto, pode-se concluir que não basta realizar essa importante revisão paritária, co-optando tanto a Sociedade Civil organizada quanto a classe empresarial nacional para os órgãos de avaliação das necessidades do país e de definição das políticas económicas adequadas, mas, acima de tudo, redefinir estratégias de negociação de financiamentos de forma a criar condições materiais para a realização dos consequentes PA, com vista ao desenvolvimento sustentável dos respectivos Estados participantes.

Considerações finais

A criação da NEPAD no início deste novo século suscitou grandes desconfianças, mas também expectativas, em torno duma África que, após quase meio século da fundação dos seus Estados e de estes terem experimentado várias estratégias de desenvolvimento, tanto no quadro das iniciativas nacionais como de acordos bilaterais ou multilaterais (regional, continental e internacional), deu motivo a teses sobre o seu eterno subdesenvolvimento.

Essas opiniões, vindas de todos os quadrantes, tinham e continuam a ter como fundamento, entre outros, o elevado nível de corrupção, a ausência da democracia, os conflitos de vários géneros, que têm contribuído significativamente para um ambiente inseguro de negócios e, conseqüentemente, o reduzido IDE e o elevado preço dos produtos importados devido à dedução dos riscos de actividade comercial nesses países e despesas indirectas com as precárias infra-estruturas; a dependência da realização das suas despesas correntes e da balança de pagamento às APD e, em suma, a agudização da pobreza.

Essas situações impeditivas do desenvolvimento de qualquer Estado, tem por outro lado o concurso dos constrangimentos externos, tais como a restrição dos mercados ocidentais aos produtos dos países menos desenvolvidos, por intermédio de barreiras tarifárias e de elevadas doses de subvenções aos seus produtores; o desrespeito ao princípio da *pacta sunt servanda* relativo aos acordos de concessão de apoios ao desenvolvimento por parte dos países e instituições doadoras; o condicionamento de apoios ao desenvolvimento à aplicação de medidas de política económica nem sempre enquadráveis nas reais necessidades dos países beneficiários.

Perante a conjugação desses constrangimentos de ordem interna e externa, os Estados promotores da NEPAD optaram pela adopção dum instrumento que reforce as suas determinações de mudança a partir de esforços internos e sirva de base à execução do seu ambicioso plano de desenvolvimento. Assim surgiu o MARP dotado de natureza facultativa, cujo objectivo passa pela adopção de políticas de governação eficazes a partir de aprendizagem mútua entre os Estados participantes e que assenta na óptica de inclusão de todas as partes interessadas nacionais – Instituições estatais, Sociedade Civil alargada e organizada e sector empresarial.

Esse mecanismo prevê uma auto-avaliação prévia pelos intervenientes nacionais cujos resultados sustentam o PA de cada país em concreto e susceptíveis de revisões periódicas por parte dos seus pares.

Para uma melhor percepção dos processos de revisão acima referidos, analisou-se no presente trabalho as experiências de três – Gana, Quénia e Ruanda – dos doze países revistos sob o MARP que, apesar dos atrasos e de algumas irregularidades verificadas, apresentam sinais encorajadores com vista a erradicação das enfermidades que apoquentam o velho continente. Aliás, é supostamente o principal motivo para a nova vaga de adesões ao MARP, contando neste momento com 30 Estados participantes.

Se algumas irregularidades resultam do facto desse mecanismo ser uma novidade em África, onde as relações entre as partes interessadas nacionais poucas vezes são pacíficas, os atrasos na sua implementação têm, entre outras causas, a ver com a escassez de recursos humanos e financeiros para uma devida auto-avaliação dos problemas dos países. Tais situações ameaçam persistir e, conseqüentemente, pôr em causa a implementação dos PA elaborados no âmbito do MARP, não obstante os cinco principais documentos que o sustentam

preverem todos os princípios que contribuíram para o sucesso dos outros mecanismos de revisão “paritária” aqui analisados.

Para que tal não aconteça, é urgente repensar o modelo de cooperação económica e financeira com o número cada vez maior de parceiros que a nova África (sobretudo o conjunto de países detentores de petróleo, alguns minerais actualmente cobiçados e de solos propícios para o cultivo dos bio-combustíveis) está a ter, e reformular as políticas económicas e sociais de desenvolvimento, anteriormente aplicadas, tornando-as mais realistas e sustentáveis.

Portanto, corrigidas algumas irregularidades verificadas em termos organizacionais, quer na definição das partes interessadas, a exemplo do Ruanda, quer na contratação das instituições técnicas de apoio, como foi o caso do Gana; definidas as políticas de desenvolvimento coerentes e realistas e garantidos os recursos necessários, poder-se-á dizer que o MARP é em todos os sentidos exequível.

Bibliografia:

AFRICAPRACTICE, "The impact of the Chinese presence in Africa", JETRO London (2007)

África21 digital, in www.africa21.com.br, (21/09/2009)

AKOTH, Steve O., "Le Processus du MAEP au Kenya : une voie vers un nouvel État ?", OSIEA-AfriMAP, www.afrimap.org, (2007)

BOND, Patrick, "NEPAD No Thanks", in www.zmag.org/znet/viewArticle/11982, (2002)

CASTELLS, Manuel, *The Information Age: Economy, Society and Culture* (1996). Tradução Port., *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, 3ª ed., Vol. I, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, (2007)

CHANG, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder: development strategy in historical perspective* (2002) *Chutando a Escada : a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, Editora UNESP, 1ª Edição, (2004)

CLEMENS, Michael e Todd MOSS, Le mythe des 0,7% : origines et pertinence de la cible pour l'aide internationale au développement, in *Afrique contemporaine* N° 219, De Boeck Université, (2006)

CROUZEL, Ivan, *La Renaissance Africaine: Un discours sud-africain ?* in *Politique africaine*, nº77, (2000)

DAVIDSON, Basil, *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of Nation-State*, James Currey, London, (1992)

DÖPCKE, Wolfgang, "Há Salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African Development", *Revista brasileira de política internacional*, vol.45, número 001, (2002)

DUNKLEY, Graham, *Free Trade – Myth, Reality and Alternatives* (2004). Tradução port., *Livre-Comercio: Mito, Realidade e Alternativas*, Sururu, Produções Culturais, Lda., Cascais – Portugal, (2007)

FERREIRA, M. Ennes, “Integração Económica em África: poder e identidade”, in *O Racismo, Ontem e Hoje*. CEAUP/FP Universidade de Porto, (2005)

FMI-IEO, *A Assessoria do FMI em Política Cambial: Constatações e Recomendações*, (2007)

FMI-IEO, *Avaliação da Governança do FMI*, (2008)

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World*, www.freedomhouse.org, (2008)

GHANA: *Constitution of the Republic of Ghana*, www.ghana.gov.gh, (1992)

GRIMM, Sven et al., “The African Peer Review Mechanism (APRM) as a toll to improve governance? Experience in Ghana”, *Studies*, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, (2009)

GUEST, Robert, *The Shackled Continent: Africa’s Past, Present and Future* (2004). Tradução port., *África, Continente Acorrentado: O passado, o presente e o futuro da África*, Livraria Civilização Editora – Américo Fraga Lames & C.^a, Lda., PORTO, 2005.

GUINÉ-BISSAU: Memorando do Ministério da Agricultura, Floresta, Caça e Pecuária da Guiné-Bissau, sobre o atelier de divulgação do Programa da NEPAD (2003)

HANSUNGULE, Michelo, “Overview Paper on The Role of the APRM in Strengthening Governance in Africa: Opportunities & Constraints in Implementation”, Centre for Human Rights, University of Pretoria/South Africa, www.un.org/africa/osaa/reports, (2007)

HERBERT, R e S. GRUZD, “Planificação para uma Revisão Paritária Eficaz: Guia para Pontos Fulcrais Nacionais”, www.saprn.org.za/documents/d0002834/index.php, (2007)

HUGON, Philippe, *Le NEPAD: nouvelle chance pour l’Afrique ?* in *Afrique contemporaine* N° 204, De Boeck Université, (2002)

- IGUÉ, John, *Le NEPAD: initiative de la dernière chance?*, in *La Revue internationale et stratégique*, n°46, Paris, (2002)
- JAUQUÉ, Pierre, Harmonisation et appropriation de l'aide, in *Afrique Contemporaine*, n° 223-224, De Boeck Université, (2007)
- KAJEE, Ayesha, "Nepad's APRM: A Progress Report, Practical Limitations and Challenges", www.sarpn.org.za/document/d0000954/p1073, (2004)
- KAMBUR, Ravi, "The African Peer Review Mechanism: An Assessment of Concept and Design". Cornell University, www.people.cornell.edu/pages/sk145, (2004)
- LECOMPTE, H.-B. Solignac et al, *Électeurs, contribuables, partenaires: l'aide au développement face au public des pays riches*, in *Afrique Contemporaine*, n°220, De Boeck Université, (2006)
- MAP, *The Millennium Partnership For The African Recovery Programme*, (2001)
- MARP: *Communiqué of the 11th Summit of the APR Forum*, 30th June 2009, Sirte/Libya
- MARP, *Country Review Report and Programme of Action of the Republic of Ghana*, The New Partnership for Africa's Development, (2005)
- MARP : *Rapport d'Évaluation Nationale du Kenya réalisé par le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs*, Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, (2006)
- MARP : *Rapport d'Évaluation Nationale du Rwanda réalisé par le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs*, Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, (2005)
- MARP, *Rapport Annuel*. www.aprm-international.org, (2006)
- MARP, *Rapport Annuel*. www.aprm-international.org, (2008)
- MASTERSON, Grant "An analysis of the implementation of the African Peer Review Mechanism in Ghana, Kenya and Mauritius", EISA occasional paper number 29, (2005)

MATHOHO, Malachia, "An African Peer Review Mechanism: a panacea for Africa's governance challenges?", www.cps.org.za/cps%20pdf/polbrief29.pdf, (2003)

M'BOKOLO, Elikia. *Afrique Noire. Histoire et Civilisations*. Tome II – *Du XIXe siècle à nos jours* (2004). Tradução port., *África Negra: História e Civilizações, do Século XIX aos nossos dias*, Tomo II, 2ª ed., Edições Colibri, Coleção Tempos e Espaços Africanos, (2007)

MOREIRA, Adriano, *Ciência Política*, Livraria Bertrand, Apartado 37 – AMADORA, (1979)

NAI, *The New African Initiative: A merger of the millennium African renaissance partnership programme (MAP) and the omega plan*, (2001)

NEPAD, *APRM Base Document*, NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Aneex II, (2003)

NEPAD, *Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance*, AHG/235 (XXXVIII) *Annex I*, (2003)

NEPAD, *Base Document*, www.nepad.org, (2001)

NEPAD, *Guidelines for Countries to Prepare for and to Participate in the African Peer Review Mechanism (APRM)*, NEPAD/APRM/Panel3/guidelines/11-2003/doc8, (2003)

NEPAD, *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism (APRM)*, NEPAD/HSGIC-03-2003/APRM/Guideline/OSCI, (2003)

OECD, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968, (2005)

OPOKU, Eric, "Effective Stakeholder Participation in the APRM Process for de Promotion of Democratic Governance: A Case Study of Ghana", in Unite Nations Development Programme – Oslo Governance Center, *The Democratic Governance Fellowship Programme*, (2006)

OUA, *Charter of the Organisation of the African Unity*, (1963)

PAGANI, Fabrizio., “L’examen par les pairs: Un Instrument de Coopération et de Changement. Analyse d’une méthode de travail de l’OCDE”, SG/LEG(2002)1, (2002)

PLOCH, Lauren, “Africa Command: U.S. Strategic Interest and the Role of U.S. Military in Africa”, Congressional Research Service 7-5700, www.fas.org/sqp/crs/natsec/RL34003.pdf, (2009)

POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (1944). Tradução port., *A Grande Transformação: as origens da nossa época*, 9ª edição, Elsevier Editora Lda., Rio de Janeiro, 2000.

PNUD, *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano: Cooperação Internacional numa encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual*, (2005)

ROQUE, Fátima, *A África, a NEPAD e o Futuro*, Texto Editoras, Lda. – Angola, (2007)

ROSTOW, Walt W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (1960). Tradução port., *Etapas do Desenvolvimento Económico: Um Manifesto Não-Comunista*, 5ª edição aumentada, Zahar Editores – Rio de Janeiro, 1974.

ROTBURG, Robert e Rachel GISSELQUIST, “Strengthening African Governance: Ibrahim Index of African Governance: Results and Rankings”, Kennedy School of Governance, Harvard University, October 2008, www.belfercenter.ksg.harvard, (2008)

SEN, Amartya, *Development as Freedom* (1999). Tradução port., *O desenvolvimento como liberdade*, 1ª edição, editor: Guilherme Valente – gradiva, 2003.

SEVERINO, J-Michel e Oliver CHARNOZ, *Les mutations imprévisibles, in Afrique Contemporaine* N°213, De Boeck Université, (2005)

SEVERINO, J-Michel e Oliver CHARNOZ, *L’aide publique au développement*, Collection repères, Édition La Découverte, Paris, (2007)

SHILIMELA, Rehabeam, "NEPAD and the African Civil Society", NEPRU Working Paper Nº 94, www.nepru.org.na, (2004)

STIGLITZ, Joseph, *Making Globalization Work* (2006). Tradução Port., *Tornar Eficaz a Globalização*, Ler & Saber, ASA Editora, S.A. (2006)

TORRES, Adelino, *Horizontes do Desenvolvimento Africano: No Limiar do Século XXI*, Lisboa: Vega Editora, (1998)

TORRES, Adelino, "A África nas ambiguidades da globalização", in *O Economista*, (2008)

UA, *Termos de referência para o estudo sobre a integração da nova parceria para o desenvolvimento da África nas estruturas e nos processos da União Africana*, Addis Abeba, ETIÓPIA, Ext. 205, www.africa-union.org, (2008)

UNECA, *Implementation of the African Peer Review Mechanism in Ghana*, DRAFT, ESPD/NRP/01/05, (2005)

VIEIRA, Filipe, "As Aspirações Africanas da China", (2006)

WADE, Abdoulaye, *Omega Plan for Africa, translated by Economic Commission for Africa*, www.uneca.org, (2001)

World Bank, *Can Africa Claim the 21st Century?*, www.worldbank.org, (2000)

World Bank, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier of Africa*, Nº5 publication forthcoming, (2008)

ANEXO I

Estados membros da NEPAD* e do MARP

Par revisto (por ordem)	A. Adesão ao MARP	B. Lançamento Oficial (Estrutura Nacional)	C. Revisão pelos pares (Fórum MARP)
Gana	Março2003 Abuja/Nigéria	Maio-2004	Janeiro2006 Cartum/Sudão
Ruanda	Março2003 Abuja/Nigéria	Junho-2004	Novembro2006 Banjul/Gâmbia
Quénia	Março2003 Abuja/Nigéria	Julho-2004	Junho2006 Banjul/Gâmbia
África do Sul	Março2003 Abuja/Nigéria	Novembro2005	Julho2007 Acra/Gana
Argélia	Março2003 Abuja/Nigéria	Julho-2005	Julho2007 Acra/Gana
Benin	Março2004	Novembro-2005	Janeiro2008 Addis-Abeba Etiópia
Uganda	Março2003 Abuja/Nigéria	Fevereiro-2005	Junho2008 Sharm-el-Sheick/Egipto
Nigéria	Março2003 Abuja/Nigéria	Março-2005	Junho2008 Sharm-el-Sheick/Egipto
Burkina-Faso	Março2003 Abuja/Nigéria	Junho-2006	Outubro2008 Cotonou/Benin
Mali	Março2003 Abuja/Nigéria	Junho-2007	Junho2009 Sirte/Libia
Lesoto	Julho2004 Addis-Abeba Etiópia	Dezembro2006	Junho2009 Sirte/Libia
Moçambique	Março2003 Abuja/Nigéria	Agosto-2006	Junho2009 Sirte/Libia
Par não revisto	A. Adesão ao MARP		
Angola	Julho2004 Ad.-Abeba/Etiópia		
Cabo-Verde	Junho2009 Sirte/Libia		
Camarões	Abril2003 Joanesburgo/Af.Sul		
Djibuti	Julho2007 Acra/Gana		
Egipto	Março2004 Cotonou/Benin		
Etiópia	Março2003 Abuja/Nigéria		
Gabão	Abril2003 Joanesburgo/Af.Sul		
Rep. Congo	Março2003 Abuja/Nigéria		
Malawi	Julho2004 Ad.-Abeba/Etiópia		
Mauritânia	Janeiro2008 Ad.-Abeba/Etiópia		
Maurícias	Março2003 Abuja/Nigéria		
São Tomé e Príncipe	Janeiro2006 Cartum/Sudão		

Senegal	Março2004 Cotonou/Benin		
Serra Leoa	Julho2004 Ad.-Abeba/Etiópia		
Sudão	Janeiro2006 Cartum/Sudão		
Togo	Junho2008 Sharm-el-Sheick/Egipto		
Tanzânia	Julho2004 Ad.-Abeba/Etiópia		
Zâmbia	Janeiro2006 Cartum/Sudão		

Fonte: MARP (2006 e 2008) *Rapport Annuel*

* Com a exceção do Marrocos (por razões descritas na nota de rodapé 13), todos os 52 países africanos são neste momento membros da NEPAD.

ANEXO II

THE NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA 'S DEVELOPMENT (NEPAD)

Paragraph 82. *“Within six months of its institutionalisation, the leadership of the New Partnership for Africa 's Development will identify recommendations on **appropriate diagnostic and assessment tools**, in support of compliance with the shared goals of good governance, as well as identify institutional weaknesses and seek resources and expertise for addressing these weaknesses.”*

Paragraph 85. *“The Heads of State Forum on the New Partnership for Africa 's Development will serve as a mechanism through which the leadership of the New Partnership for Africa 's Development will periodically monitor and assess the progress made by African countries in meeting their commitment towards achieving good governance and social reforms. The Forum will also provide a platform for countries to share experiences with a view to fostering good governance and democratic practices.”*

ANEXO III

Medidas em curso antes da implementação do Plano de Acção do Quénia, elaborado sob o MARP.

Para o fortalecimento das regras e princípios democráticos:

- Assinatura e ratificação de Tratados e Convenções Regionais, Continental e Internacional sobre a Democracia e os Direitos Humanos;
- Realização da Conferência Constitucional Nacional (2004) e do Referendo sobre a revisão constitucional (2005);
- Criação da Comissão Nacional Queniana dos Direitos Humanos;
- Promulgação de leis sobre o Fundo de Transferência de recursos para a Autoridade Local (2003) e o Fundo de Desenvolvimento de Circunscrição (2004), enquanto medidas de promoção de equilíbrio entre zonas rural e urbana;
- Enormes progressos em matéria do direito à educação e níveis sociais, através da política de Educação Básica Universal.

Para a promoção da boa governação:

- Assinatura, ratificação e integração no ordenamento jurídico interno (através da aprovação das leis ordinárias que incorpora) da Convenção contra a corrupção⁹⁸;
- Concepção de um programa de reforma geral sobre a Governação, a Justiça, a Lei, a Ordem e a Segurança (GJLOS);
- Aplicação de leis sobre Auditoria Pública e sobre Gestão Financeira do Governo;
- Criação da Comissão Anti-Corrupção; do Comité de Coordenação Nacional Permanente da Campanha Anti-Corrupção e dos Tribunais especiais anti-corrupção;
- Inclusão de OSC nos órgãos públicos de fiscalização da corrupção;
- Instituição de unidades anti-corrupção a nível ministeriais nas entidades judiciais e no parlamento;
- Regulamentação da obrigatoriedade de declaração prévia de rendimento e de bens por parte dos agentes em exercício de cargos públicos;
- Celebração de contratos de performance na administração pública, com vista a assegurar a eficiência na prestação de serviços.

Fonte: Dados do relatório de avaliação do Quénia sob o MARP.

⁹⁸ Foi o primeiro país no mundo a assinar essa Convenção Internacional.

ANEXO IV

Zonas de Integração Económica Africanas

