



GORVERNAÇÃO E PROGRAMA DO APRM

GUIA PRÁTICO

Monitorizar a Implementação do Mecanismo Africano de Revisão de Pares

Guia Prático da Sociedade Civil



Yarik Turianskyi



© SAIIA Maio 2015

Todos os direitos reservados.

Publicado por

Governança e Programa do APRM

South African Institute of International Affairs (SAIIA)

Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand

Caixa Postal 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, África do Sul

Tel +27 (0)11 339-2021

Fax +27 (0)11 339-2154

www.saiia.org.za

info@saiia.org.za

Fotografia na capa © iStock.com



Monitorizar a Implementação do Mecanismo Africano de Revisão de Pares

Guia Prático da Sociedade Civil

por Yarik Turiansky

INTRODUÇÃO	4
FORMULÁRIO-PADRÃO PARA A MONITORIZAÇÃO E PROMOÇÃO PARA O 'APRM'	6
FASE ZERO: FORMANDO UMA COLIGAÇÃO	7
FASE UM: PESQUISA DE COMPUTADOR	9
FASE DOIS: ENTREVISTAS	11
FASE TRÊS: ANÁLISE	13
FASE QUATRO: IDENTIFICAÇÃO DE PRIORIDADES E RECOMENDAÇÕES	16
FASE CINCO: PLANO DE ACÇÃO E PROMOÇÃO	18
CONCLUSÃO	20
NOTAS FINAIS	21

INTRODUÇÃO

O MECANISMO AFRICANO DE REVISÃO DE PARES ('APRM') EM VERSÃO RESUMIDA

O Mecanismo Africano de Revisão de Pares ('APRM') baseia-se na premissa 'Soluções Africanas para Problemas Africanos'.³ Foi estabelecido em 2003 para melhorar a governação e impulsionar o desenvolvimento no continente, como parte do Desenvolvimento de Novas Parcerias para África. Os estados subscritores enviam uma série de 'relatórios de pares' voluntários que examinam a governação do país através de quatro principais áreas temáticas:

- Democracia e Governação Política;
- Governação Económica e Gestão;
- Governação Corporativa; e
- Desenvolvimento Sócio-Económico.

A intenção desta revisão é de estimular os processos de reforma; no final da revisão, cada país dá início à implementação do seu próprio 'NPoA'. Este Programa Nacional de Acção recolhe informação sobre as prioridades do país e as recomendações feitas pelo Painel 'APR' de Pessoas Eminentes, que se encontram no Relatório 'CRR' final. Em última análise, o 'NPoA' devia ser usado para definir um programa de reforma do governo.⁴ Até à data, 34 estados Africanos aderiram ao 'APRM' e 17 destes já efectuaram a sua primeira revisão e implementaram os seus Programas Nacionais de Acção.

Entre os observadores políticos em muitos países há um refrão familiar alegando que uma excelente política e uma boa legislação nunca chegam a bom porto e, conseqüentemente, não atingem os seus objectivos. Torna-se, por isso, imperativo vigiar muito de próximo a forma como as políticas são implementadas após a sua formulação. Esta inspecção permite garantir que as mesmas políticas se mantenham na agenda nacional e que sejam ajustadas à medida que o seu sucesso ou fracasso se tornem visíveis.

A Monitorização e a Avaliação ('M&E') são ferramentas vitais para uma governação eficaz e devem fazer parte do inventário da sociedade civil.

Este guia prático foi concebido para ajudar as Organizações da Sociedade Civil ('CSO') a planear e executar uma estratégia de implementação dos Programas Nacionais de Acção ('NPoAs') que saem do Mecanismo Africano de Revisão de Pares ('APRM') dos seus respectivos países.

Monitorizar e fazer um relatório da implementação do 'NPoA' tem sido o maior desafio para os estados-membros do 'APRM'. Os relatórios de implementação enviados tinham muita falta de detalhe e não forneciam provas concretas ou dados que permitissem indicar até que ponto os compromissos do 'NPoA' foram honrados. Além disso, embora na fase de revisão o 'APRM' tenda a ser um processo aberto a todo o país, as fases de implementação, monitorização e avaliação são da única e inteira responsabilidade do governo. A operação dos Conselhos Nacionais da Governação ('NGCs') tem tendência a desaparecer depois do Relatório da Revisão do Estado ('CRR') ficar concluído. Como consequência directa, os relatórios de implementação não reflectem geralmente as vozes da sociedade civil. O Secretariado continental do 'APRM' tem estado a desenvolver normas-padrão e directrizes para a 'M&E' (Monitorização e Avaliação) dos 'NPoAs' há já algum tempo mas estas ainda não foram implementadas.

Este guia visa ajudar as 'CSOs' a fazer as suas próprias e independentes avaliações da implementação do Programa Nacional de Acção ('NPoA') e o estado geral do 'APRM' nos seus respectivos países. Além de descrever as cinco

fases principais na condução deste exercício, este guia inclui dicas e lições aprendidas a partir da experiência do 'SAIIA' (Instituto Sul-Africano de Negócios Estrangeiros) juntamente com o 'AfriMAP' (Projecto de Monitorização e Promoção da Governação Africana) e o 'CPS' (Centro de Estudos Políticos) na coordenação das avaliações da sociedade civil sobre a governação e o 'APRM' na África do Sul e Lesoto em 2010-2011.

Este exercício, doravante conhecido como 'AMP' (Projecto de Monitorização do 'APRM'), produziu dois relatórios independentes sobre a avaliação do estatuto do 'APRM' e o alcance da implementação dos Programas Nacionais de Acção nos dois países atrás referidos¹ e, ao fazê-lo, procurou dar uma voz à sociedade civil para opinar sobre a forma como a implementação do 'APRM' progrediu desde a sua revisão inicial.

O 'AMP' foi inspirado no trabalho da Plataforma de Monitorização do Governo do Uganda que acompanhou o progresso dos compromissos governativos do 'APRM' nesse país. Os relatórios da África do Sul e do Lesoto que o 'AMP' produziu foram muito bem-sucedidos, criando um interesse mediático significativo e fazendo com que os responsáveis políticos se empenhassem mais e levassem a sério as suas conclusões. O 'AMP' foi executado numa folha-padrão 'AMAT' (Monitorização e Promoção do 'APRM'), desenhada e concebida pela equipa de investigadores especialmente para este propósito. As experiências da África do Sul e do Lesoto serviram de base e o 'AMAT' foi revisto e actualizado neste guia prático para permitir às 'CSO' através do continente de monitorizar a implementação do 'APRM' nos seus próprios países.

Os relatórios do 'AMP' publicados pelo 'SAIIA', 'AfriMAP' e 'CPS' estavam destinados a ser análises independentes do estado da governação e complementos dos próprios processos de avaliação do governo. A fundamentação lógica por trás da criação do modelo 'AMAT' não era de duplicar o trabalho das diferentes agências nacionais do 'APRM' mas de fornecer à sociedade civil os instrumentos para compilar uma avaliação governativa independente e isenta que complementar e expandiria o processo de monitorização,

avaliação ('M&E') e relatórios do próprio governo. Os relatórios da sociedade civil examinaram não só o processo das actividades relacionadas com os 'NPoA' mas também o estado geral do 'APRM' num determinado país. Estes relatórios serviram assim para aprofundar e complementar os Relatórios oficiais de Implementação do 'APRM' porque forneceram perspectivas e dados adicionais.

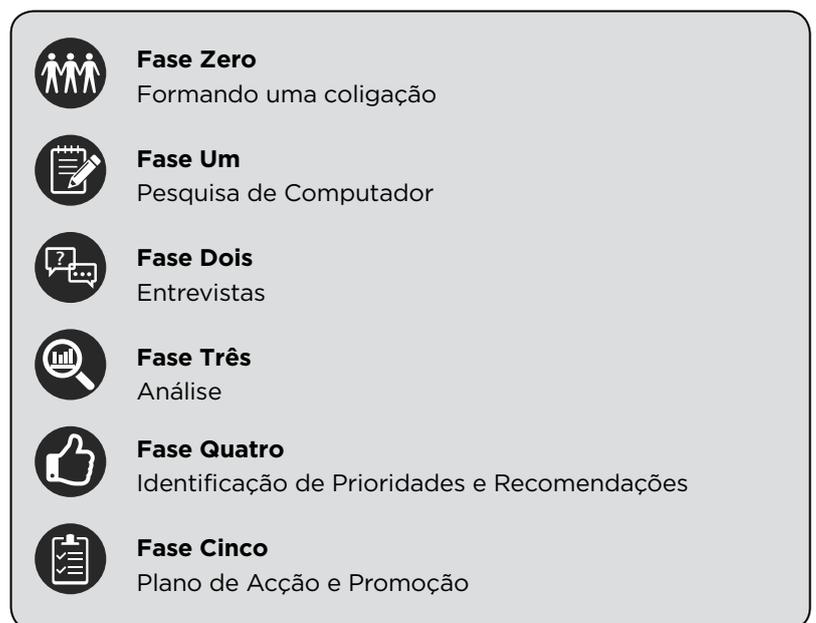
O Projecto do 'AMP' visou publicar um relatório que, contrastando com os Relatórios 'CRR', seriam fáceis de digerir e amigos da comunicação social. O relatório Sul-Africano, *A Implementação do 'APRM': Opiniões da Sociedade Civil: Relatório Sul-Africano, Setembro 2011*,² avaliou o progresso feito em áreas-chave identificadas nos Programas Nacionais de Acção do país. O relatório oficial de 378 páginas não focou todas as questões, tendo-se concentrado apenas nas matérias mais prementes. Afim de gerar mais interesse nos resultados, o método inovador do 'Sistema de Sinais de Trânsito' foi usado para medir o progresso alcançado.

PADRÃO 'AMAT' DE MONITORIZAÇÃO E PROMOÇÃO DO 'APRM'

O 'AMAT' é uma ferramenta multi-facetada que incorpora três elementos:

- monitorização;
- planeamento; e
- promoção.⁵

Para se atingir este objectivo, foi usado um processo de cinco etapas⁶ na África do Sul e no Lesoto – tendo sido muito bem sucedido ao dar voz à sociedade civil nas questões da implementação do 'NPoA'. Com base na experiência tida nestes dois países, este processo foi desenvolvido para um padrão mais alargado afim de captar um maior compromisso da sociedade civil. Fazemos a apresentação deste padrão aqui mais abaixo.





FASE ZÉRO FORMANDO UMA COLIGAÇÃO

No início, é importante reconhecer que o mandato geral do 'APRM' significa que qualquer tentativa de entrosamento com este Mecanismo de Revisão requer certamente as competências de uma diversa gama de peritos. Por esta razão, antes de embarcar na implementação da monitorização e avaliação do Programa Nacional ('NPoA'), é necessário formar uma coligação de organizações e indivíduos interessados e desejosos de dar o seu contributo escrito para o relatório. Mesmo que não seja necessário cobrir todos e cada um dos itens do 'NPoA' (ou até todas as quatro áreas temáticas), devia ser feito um esforço para examinar tantas questões quanto a base de conhecimentos da coligação o permita.

Não é necessário incluir apenas os que são versados no 'APRM'; sempre que uma organização ou indivíduo seja perito numa determinada matéria coberta pelo 'NPoA', ele/ela poderá ser abordado/a. De facto, o 'APRM' continua a ser um trabalho em progresso; alguns grupos interessados e preocupados com estas questões não teriam participado nele se não se apercebessem do seu potencial. Por exemplo, alguém poderá fornecer uma boa interpretação sobre o progresso feito no combate ao HIV/SIDA no país, sem ter conhecimento do que o 'CRR' do 'APRM' diz sobre o assunto. O foco deverá ser dado por especialistas da governação, muito mais do que por peritos do 'APRM'. É importante lembrarmo-nos que nem todos poderão contribuir para o projecto de forma igual. Seria uma situação ideal se todos os membros do projecto pudessem ir às reuniões, participar nas discussões, fazer pesquisa e fornecer informação escrita mas sabemos que isto não é de todo possível. Apesar disto, se peritos a bordo pudessem ser contactados para fazer um comentário telefónico ou por via electrónica, isto iria beneficiar substancialmente o produto final.

A coligação poderá também ter de fazer um trabalho conjunto de angariação de fundos para o processo da escrita e compilação do relatório, através da elaboração de propostas ou da captação de recursos próprios trazidos a partir de projectos já existentes.



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

ESTABELECEER UMA PLATAFORMA

No espaço de um ano e meio o 'AMP' conseguiu fortalecer e dar uma nova energia ao 'APRM' da África do Sul e do Lesoto através da mobilização da sociedade civil e de uma extensiva cobertura mediática dos seus relatórios. Oficinas de formação sobre como compilar os relatórios, feitas em Joanesburgo e Maseru em 25 de Janeiro e 8 de Março respectivamente, captaram o interesse de prominentes 'CSO' que trabalhavam em questões da governação, incluindo aquelas que tinham pouco conhecimento prévio do 'APRM'. Muitos participantes estavam dispostos a trabalhar por pouca ou mesmo nenhuma remuneração, traduzindo-se estas funções em informação escrita para os relatórios e entrevistas. Muitas 'CSO' evidenciavam um alto nível de compromisso ao projecto e uma participação activa, desde o seu início até ao lançamento dos relatórios finais em 28 de Junho de 2011 na África do Sul e em 13 de Setembro de 2011 no Lesoto. As discussões iniciais com os participantes do projecto nestes dois países sugeriam que a maior parte

CONTINUA NA PÁGINA 8



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

ESTABELECECER UMA PLATAFORMA

CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 7

deles mostrava grande vontade de continuar a ter reuniões anuais para discutir questões de progresso e/ou outras matérias e o caminho em frente para o 'APRM'.

É importante não perder de vista o facto que o projecto foi largamente uma iniciativa voluntária baseada no compromisso de cada um dos seus participantes. Algumas organizações de parceria inicialmente expressaram o seu compromisso e prometeram enviar informação escrita e ter uma participação deveras activa mas este entusiasmo esmoreceu consideravelmente à medida que o projecto ia evoluindo. A razão deve-se talvez a pressões de trabalho e à remuneração mínima que era oferecida. Nem todos podem participar de modo igual e de forma oportuna e atempada. É, pois, importante garantir que mais do que um indivíduo esteja sempre a trabalhar na mesma questão da governação. Assim sendo, se todos trabalharem de modo eficaz, haverá mais informação e opiniões mais diversas; se apenas um indivíduo ou organização fracassar na entrega do seu trabalho, a questão poderá ser coberta por outro.



LIÇÃO TIRADA DO 'AMP'

DEVE SER COBERTA UMA VASTA GAMA DE ASSUNTOS

Dado que a maioria dos membros do projecto são peritos em política governativa e democracia, foram feitos vários esforços para expandir a cobertura mediática de assuntos através do convite endereçado a representantes das Organizações da Sociedade Civil ('CSOs') que lidam com questões sócio-económicas, em particular com assuntos da saúde, para um *workshop* quando a plataforma foi criada. Isto permitiu que o projecto abrangesse um leque mais alargado de assuntos que não teria sido possível sem o convite a tais peritos.



FASE UM PESQUISA DE COMPUTADOR

OBJECTIVO

Documentar o estatuto geral do processo do 'APRM' no país em questão para definir o progresso feito com a implementação do 'NPoA' no Mecanismo Africano de Revisão de Pares.

FONTES

Os relatórios 'CRR', 'NPoA' e de Implementação (caso se encontrem disponíveis) serão as fontes primárias de informação. Estes documentos deviam ser complementados mas não limitados a: relatórios nacionais e internacionais sobre governação e progresso do desenvolvimento sócio-económico no país; documentação académica; artigos de imprensa; estatísticas relevantes e análise da sociedade civil. Esta última análise deve estar relacionada com os temas da governação contidos no Programa Nacional de Acção do 'APRM' do país.

ABORDAGEM

A abordagem⁷ é a seguinte:

- Avaliar, em termos gerais, o estado do 'APRM' no país, com particular destaque para o progresso feito com a implementação do 'NPoA'.
- Identificar questões prioritárias do 'NPoA', com base no seu grau de importância a nível nacional e interesses específicos e competências das 'CSO' na coligação. A investigação não seria exaustiva ou tentaria cobrir cada item do 'NPoA' mas antes procuraria aprofundar os temas, para que estes fossem cada vez mais incisivos e detalhados.

Além do 'NPoA', a pesquisa deveria igualmente examinar questões transversais ('CCIs') identificadas no relatório 'CRR' do Mecanismo Africano de Revisão de Pares ('APRM').

Os relatórios normais do 'APRM' usam estas questões transversais para ressaltar as matérias mais importantes e endémicas do país. Estas questões muitas vezes atravessam mais do que uma área temática (por vezes todas as quatro) e assim têm um impacto holístico nas matérias governativas do país como, por exemplo, a corrupção. As soluções para as questões transversais precisam de ser de grande alcance para



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

NOMEAR UM ADMINISTRADOR DO PROJECTO

✓ O sucesso do projecto depende da cooperação entre diferentes organizações, da partilha de conhecimentos e informação e, por último, do trabalho em equipa.

✓ Nem sempre é fácil trabalhar com parceiros diferentes, devido aos vários níveis de compromisso ao projecto e às diferentes expectativas de qualidade.

✓ Poderá também haver ângulos ideológicos e políticos diferentes entre os parceiros; daí a necessidade de um administrador do projecto.

✓ Este gestor fará a recolha do material e de todas as contribuições, editará e analisará todos os materiais recebidos e ocupar-se-á da supervisão geral do projecto.

✓ Em termos de pesquisa e também de promoção, será necessário um considerável dispêndio de tempo e energia para fazer a gestão de todo o projecto.



LIÇÃO TIRADA DO 'AMP'

É NECESSÁRIO O CONTRIBUTO DOS ESPECIALISTAS

Durante a ronda Sul-Africana do 'AMP', o relatório Sul-Africano do 'CRR' de 2007 e dois posteriores relatórios de implementação do 'NPoA' foram estudados ao pormenor, nomeadamente no que diz respeito aos temas que a equipa do projecto decidiu cobrir. Afim de determinar até que ponto o 'APRM' informa a sociedade civil sobre a sua diplomacia na África do Sul, foram examinadas várias intervenções políticas desde 2007, como, por exemplo, o Quadro de Despesas a Médio-Prazo, os vários discursos do Estado da Nação e o Quadro de Despesas a Longo-Prazo. O projecto recolheu igualmente uma vasta panóplia de relatórios do governo, pesquisas independentes e artigos de jornal sobre os temas escolhidos. Os autores identificados para fazer a compilação das várias secções foram seleccionadas com base na sua disponibilidade (os membros da coligação ofereceram-se como voluntários) e no grau de perícia que poderiam trazer para o projecto. O seu contributo especializado permitiu que o projecto pudesse olhar para um leque mais alargado de matérias e fez com que o relatório final saísse bem mais fortalecido.

garantir que estes assuntos são abordados e tratados em todas as esferas governativas. As 'CCIs' são um bom ponto de partida ao decidir quais as questões que a coligação da sociedade civil deve cobrir. Elas fornecem um quadro alargado dos principais desafios do país. São questões de alta rentabilidade para os responsáveis políticos, algumas das quais poderão ser melhor trabalhadas e outras divididas em sub-componentes.

Após a conclusão da pesquisa de computador, devia ser preparado um breve 'Relatório de Temas', realçando o estado geral do 'APRM' no país, indicando o progresso feito com a implementação do 'NPoA' e identificando as prioridades que precisam de particular atenção ou carecem de uma investigação mais minuciosa e aprofundada. Esta investigação deve ter continuação na Fase Dois.



AS QUESTÕES QUE DEVEM SER COLOCADAS E QUE PODEM SERVIR DE DIRECTIZES A UMA PESQUISA DE COMPUTADOR SÃO AS SEGUINTE⁸

PERFIL 'APRM'

- **Na comunicação social:** Com que frequência é o 'APRM' mencionado nos jornais principais, na rádio e na televisão?
- **Em política e planeamento:** Até que ponto e como é que o 'APRM' divulga a informação sobre a diplomacia no país? As declarações políticas fazem alguma referência ao 'APRM' e às suas recomendações? Quantas vezes é que o presidente, membros do governo, ministros e outros dirigentes mencionam o 'APRM' nos seus discursos? Como é que o 'APRM' se relaciona com outros planos nacionais? Está sujeito a eles ou são eles que estão dependentes do 'APRM'? Qual é o orçamento do 'APRM' no seu país? Até que ponto está este orçamento a ser utilizado?
- **No Parlamento:** Estão a ser levantadas questões relacionadas com o 'APRM' (e rotuladas como tal)? Caso afirmativo, por quem, quantas vezes e com que finalidade?

IMPLEMENTAÇÃO 'APRM'

- O país tem um 'defensor' responsável por promover o 'APRM' e garantir que os compromissos do 'NPoA' estão a ser respeitados e cumpridos? Quão activa é esta pessoa na promoção do 'APRM'?
- Que organizações são responsáveis pela implementação do 'APRM' no país?
- Como e até que ponto as medidas de acção do programa 'NPoA' do 'APRM' estão a ser implementadas?
- Com que minuciedade está o responsável a fazer a monitorização e os relatórios do 'NPoA' do 'APRM' no país?
- O 'APRM' trouxe alguma alteração mensurável ao país? Fundamente o seu argumento com provas concretas.



FASE DOIS ENTREVISTAS

OBJECTIVO

Complementar a pesquisa de computador de fontes primárias e secundárias, falando com os agentes que estiveram directa ou indirectamente envolvidos com as questões seleccionadas para o projecto. O objectivo será de providenciar os detalhes do progresso, os processos e outros sistemas usados na implementação do 'NPoA', dando voz aos participantes e avaliando as razões dos sucessos e dos fracassos.

FONTES

Membros do Governo e das Organizações da Sociedade Civil, académicos e financiadores que estão directa ou indirectamente envolvidos com projecto ou que têm alguns conhecimentos sobre o 'APRM'.

ABORDAGEM

A lista de entrevistados devia incluir um amplo espectro de partes interessadas. Estes intervenientes deviam, de preferência, ter conhecimento do 'APRM' embora, para fins desta pesquisa, não seja um pré-requisito. As entrevistas deviam também ser direccionadas a um grupo específico de pessoas que podem não saber muito sobre o 'APRM' mas que têm conhecimento das questões mencionadas no 'NPoA'. Assim sendo, pode-se descobrir se há programas ou actividades relacionadas com o 'APRM', se há informação que não está acessível ao público em geral e que não foi pesquisada através de computador.

Todas as possíveis questões usadas para a pesquisa de computador (mencionadas supra) devem igualmente ser usadas para as entrevistas. O objectivo é de complementar e de validar a pesquisa feita.



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

MANUTENÇÃO DE REGISTOS

Para se manter um registo exacto dos comentários dos entrevistados é preciso tirar bons apontamentos durante as entrevistas.

De preferência, devia ser usado um gravador de voz para que não surjam perguntas sobre o que foi dito numa fase posterior. Além disso, caso o entrevistado não esteja muito satisfeito com a forma como a informação foi apresentada, os apontamentos ou a gravação podem ser usados como prova da precisão dos dados.



LIÇÃO TIRADA DO 'APRM'

DEVE HAVER UMA VISÃO EQUILIBRADA

Para se obter a versão oficial, a equipa do projecto abordou directamente o Ponto Fulcral do 'APRM' na África do Sul, localizado no Departamento da Função e Administração Públicas. A entrevista com o Ponto Fulcral foi inserida no relatório final. Além disso, foram entrevistados numerosos funcionários públicos e representantes da sociedade civil para determinar a amplitude de influência do 'APRM' na definição de políticas na África do Sul, e permitir que o relatório final tivesse as perspectivas da sociedade civil e a opinião oficial do governo.



QUESTÕES QUE DEVEM SER COLOCADAS PARA DIRECCIONAR AS ENTREVISTAS

INSTITUCIONALIZAÇÃO 'APRM'

- Em que medida estiveram o 'APRM', 'NGC', Secretariado e Ponto Fulcral envolvidos após o fim da revisão? O 'NGC' ainda tem reuniões? Os membros do 'NGC' são os mesmos ou já são outros? Qual é a duração do mandato do 'NGC' na fase pós-revisão? Que quadros e recursos foram atribuídos ao 'APRM' a seguir à finalização da revisão?

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

- Com que intensidade está o governo a promover o 'APRM' junto dos cidadãos e a aliciar a participação de intervenientes não-estatais no processo?
- A sociedade civil desempenha qualquer papel no processo de pós-revisão?

IMPLEMENTAÇÃO DO 'NPOA' DO 'APRM'

- Até que ponto o Programa Nacional de Acção do 'APRM' tem sido adoptado e integrado no planeamento do país?
- Que progresso na governação pode ser atribuído à revisão do 'APRM' e consequente 'NPoA'?

É importante olhar para estas questões como directrizes para a condução da entrevista. Caso necessário, elas possam ser alteradas, dependendo de quem está a ser entrevistado ou do seu conhecimento do 'APRM'. As questões da Fase Um podem também ser colocadas nesta etapa dos trabalhos.



FASE TRÊS ANÁLISE

OBJECTIVO

Fazer uma avaliação do estado geral do 'APRM' no país e do progresso feito com o programa 'NPoA' ou as 'CCIs'.

Trata-se indiscutivelmente da parte mais difícil do modelo 'AMAT'. Frequentemente não há progresso quantificável; outras vezes o progresso feito com o 'NPoA' pode ser medido através de programas que não estão especificamente ligados ao 'APRM' e há ainda outros casos em que o progresso pode ser atingido indirectamente em resultado do 'APRM', mas sem ligação directa e clara com este mecanismo.

ABORDAGEM

Apesar das dificuldades com a gestão do processo 'APRM', deve ser feito um esforço para ser fornecida uma avaliação mais dilatada da implementação. Isto poderá ser alcançado através de uma simples escala de valores. A atribuição de um certo valor a cada questão deve ser um processo de grupo e contar com o máximo número de participantes possível. Mesmo que, de vez em quando, este exercício possa ser demorado e litigioso, é importante debater o progresso feito com cada questão da governação que será abrangida no relatório. Uma atenção especial deve ser dada aos diferentes pontos de vista sobre a matéria a ser discutida. É através do debate de ideias e da troca de opiniões que a qualidade do relatório sai mais reforçada e melhorada.

A avaliação deve tomar em conta o progresso feito com os itens do programa 'NPoA' e o processo geral do 'APRM' no país. Cada item do 'NPoA' seleccionado será avaliado individualmente sobre o progresso alcançado. A chave mais abaixo referida fornece uma explicação dessa escala de valores. Feita a avaliação de todos os itens do Programa, os valores precisam de ser contados e registados. Os valores atribuídos com mais frequência farão parte da avaliação final e o relatório reflectirá um valor agregado.



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

FOCO NA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Uma das principais razões porque o 'APRM' não conseguiu captar a atenção dos legisladores Africanos e dos cidadãos em geral, na sua primeira década de existência, foi a falta de conhecimento público do processo. Isto é reflectido, em larga escala, pela pobre e insuficiente exposição mediática que teve.

Porém, apesar da linguagem técnica, muitas abreviaturas, fases complexas do processo, numerosos comités de fiscalização e relatórios extensos, o 'APRM' é, na sua essência, um mecanismo para melhorar as questões da governação que afectam todos os cidadãos do país.

O Sistema inovador e fácil de compreender da Avaliação através de Sinais de Trânsito resultou numa extensa cobertura mediática dos relatórios do 'AMP'. Após a publicação do relatório Sul-Africano, mais de 40 artigos de imprensa e da *web* foram publicados local e internacionalmente e os membros do projecto participaram em mais de 20 entrevistas na rádio e televisão, contribuindo para a reanimação do

CONTINUA NA PÁGINA 14



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

FOCO NA COMUNICAÇÃO SOCIAL

CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 13

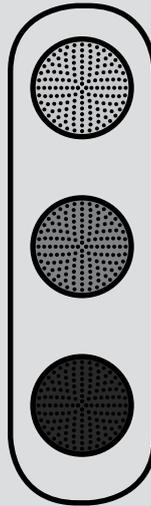
perfil do 'APRM' no país e realçando o interesse do público na discussão de matérias governativas através do prisma do 'APRM'.

Foram feitos todos os esforços para facilitar reportagens informadas sobre o projecto e seus resultados. Isto incluiu a distribuição de um comunicado à imprensa; o folheto 'APRM 101' a explicar as bases do mecanismo; um sumário executivo do relatório a toda a comunicação social que esteve presente no evento. O resultado mais visível foi uma cobertura bastante abrangente do relatório que não evitou, porém, que existissem declarações falsas e tentativas de sensacionalismo exagerado nas conclusões. Alguns repórteres confundiram o relatório com a revisão oficial 'CRR' do 'APRM'. Outros tentaram deturpar as opiniões contidas no relatório para granjear mais publicidade. Por exemplo, apesar do relatório Sul-Africano do 'AMP' ter uma avaliação muito assertiva e equilibrada, dando ao país a notação de um verde, 14 laranjas e 7 vermelhos, uma publicação *online* muito popular afirmava: 'A África do Sul alcança a pior classificação possível'.⁹

CONTINUA NA PÁGINA 15

CHAVE DE VALORES

A avaliação do progresso dos itens do 'NPoA' é medida segundo o Sistema de Sinais de Trânsito, que funciona conforme se segue:



LUZ VERDE

Foi feito muito progresso no tratamento da questão/A questão foi abordada e resolvida.

LUZ LARANJA

Foi feito algum progresso no tratamento da questão/O tratamento da questão já começou e o governo parece estar no caminho certo para finalizar a questão dentro de um prazo razoável.

LUZ VERMELHA

Não foi feito nenhum progresso no tratamento da questão/Foi feito muito pouco progresso e o governo não parece estar no bom caminho no sentido de resolver a questão num futuro próximo.

Por exemplo, se do total dos 40 itens do 'NPoA', 20 tiverem recebido luz verde, 10 luz laranja e 10 vermelha, isto significa que foram feitos grandes avanços com a maior parte dos itens do Programa 'NPoA'.

AVALIAÇÃO DA LIGAÇÃO AO 'APRM'

O relatório final deverá incluir uma avaliação narrativa indicando até que ponto o 'APRM' foi popularizado e integrado nos processos de planeamento do país.



LIÇÃO TIRADA DO 'AMP'

AS CLASSIFICAÇÕES PODERIAM SER MAIS DIFERENCIADAS

Foi feita uma primeira observação durante a fase-piloto do 'AMP' na África do Sul e Lesoto: quando não há consenso entre os avaliadores sobre o progresso alcançado, uma luz laranja sinaliza a classificação de compromisso de meio-termo. Ao ocorrer esta situação, foi importante fornecer uma explicação da classificação e uma visão geral das opiniões divergentes; por exemplo, a equipa do projecto seleccionou a cor 'laranja' para traduzir um progresso desigual à questão 'cuidados de saúde na África do Sul'. A esta classificação seguia-se uma nota explicativa, afirmando que:

o grupo avaliador reconhece o progresso louvável que o governo Sul-Africano fez nas políticas do HIV/SIDA. Alguns sugeriram até a luz verde mas outros consideraram que essa classificação não podia ser justificada, dada a extensão da pandemia no país. O compromisso a que chegaram foi a atribuição do sinal laranja.¹⁰

No futuro, o 'SAIIA' sugere que os debates e subsequentes classificações devem ser mais diferenciados. Assim, sempre que haja um progresso desigual (laranja), quererá isto dizer que se está mais perto do campo verde ou do vermelho? Uma classificação mais 'matizada', numa escala de 0-5, envolvendo uma combinação de duas cores é recomendada para assegurar uma maior flexibilidade e textura na notação e análise. A classificação podia, por exemplo, ser expressa através de 'vermelho-laranja' ou 'verde-laranja'.



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

FOCO NA COMUNICAÇÃO SOCIAL

CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 14

Lamentavelmente, não há maneira de travar alguns jornalistas de criar sensacionalismo com as conclusões. Poucos jornalistas podiam especializar-se em escrever sobre o 'APRM'. Em última análise, podemos dizer que o projecto tem que aceitar um determinado número de situações, tal como a cobertura mediática do relatório, que estão fora da sua esfera de controlo. Contudo, foram feitas todas as diligências para minimizar as ocorrências de falsas declarações ao ser dada uma nota oficial à imprensa antes do lançamento do relatório e realizada uma conferência de imprensa posteriormente.



FASE QUATRO IDENTIFICAÇÃO DE PRIORIDADES E RECOMENDAÇÕES



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

O ENVOLVIMENTO DE PERITOS

Após os relatórios terem sido finalizados na África do Sul e Lesoto, a equipa do projecto organizou *workshops* para discutir as conclusões apresentadas e traçar novos caminhos. Foi feito um grande esforço para incluir peritos em temas cobertos que não faziam parte do projecto. Isto permitiu dar um aspecto de imparcialidade ao relatório e fez com que os debates fossem mais equilibrados. Foi também essencial na elaboração das várias recomendações sobre como melhorar a situação.

OBJECTIVO

Identificar áreas de prioridade máxima que precisem de ser realizadas para melhorar a implementação do programa 'NPoA' assim como do processo geral do 'APRM' no país. Estas áreas dividem-se em três categorias mais alargadas:

- Temas importantes que precisam de ser abordados.
- Áreas onde há 'garrafas de gargalo estreito' a impedir o progresso.
- Áreas onde tem havido algum sucesso mas que precisam de ser ainda mais reforçadas.

Após a identificação destas áreas prioritárias, podiam ser feitas recomendações precisas sobre como melhorar a implementação.

ABORDAGEM

As questões de pesquisa listadas na Fase Um, bem como o Sistema de Avaliação feito à base dos Sinais de Trânsito da Fase Três, deviam servir como guia para identificar as prioridades. As questões que receberam respostas negativas, assim como as respostas sinalizadas a laranja e a vermelho, precisam de ser examinadas para determinar exactamente que lacunas apresentam. Seria útil comparar a organização do processo do 'APRM' e a implementação do programa do 'NPoA' a experiências em outros países.

Seria igualmente útil comparar as recomendações iniciais feitas pelo Painel de Pessoas Eminentes do 'APR' na revisão 'CRR' (que foram rejeitadas ou aceites pelo governo) com aquelas com as quais o governo se comprometeu no programa nacional 'NPoA'. Seria isto um indicador das matérias por resolver, inicialmente sinalizadas pelo painel mas que não foram subsequentemente colocadas no 'NPoA'. Dado este passo, devia ser feita uma avaliação da actual implementação do 'NPoA', tomando em consideração tais factores como o número de instituições responsáveis pela implementação; a qualidade das reportagens; a promoção de iniciativas concluídas como resultado do 'APRM';

o número de iniciativas concluídas; e a qualidade das constatações.

Com base nestas três categorias¹¹ de prioridades, nomeadamente (i) sem nenhuma acção visível, (ii) progresso insatisfatório e (iii) histórias de sucesso, devia ser compilada uma lista de recomendações. Estas deviam ser realistas; impôr objectivos realizáveis e não apenas uma longa 'lista de desejos'. Os críticos do 'APRM' apontam as falhas que acontecem por vezes devido à dispersão excessiva deste mecanismo. O pesquisador responsável pelas recomendações não deve cair na mesma armadilha – ou seja, ele deve concentrar os seus esforços no fortalecimento

e melhoria das iniciativas existentes em vez de adicionar uma miríade de novas opções. A segunda parte das recomendações força as 'CSO' ou uma coligação das 'CSO' a idealizar uma estratégia de optimização dessas mesmas recomendações. Como foi referido anteriormente, a disseminação dos resultados nos meios de comunicação social seriam fundamentais para o êxito do projecto.



LIÇÃO TIRADA DO 'AMP'

É FUNDAMENTAL FAZER RECOMENDAÇÕES

Usando o exemplo anterior dos 'cuidados de saúde' como um tema do relatório, a equipa do projecto fez um total de cinco recomendações sobre o caminho a seguir:

- Reforçar ainda mais os cuidados primários de saúde para ajudar no diagnóstico precoce de doenças evitáveis e fornecer um melhor tratamento e cuidados aos pobres e aos que vivem nas zonas rurais do país.
- Aumentar a participação do sistema de saúde entre os sectores rural e urbano da população e entre o sistema público e o privado.
- Criar um debate mais alargado e transparente sobre o proposto Seguro Nacional de Saúde, que inclui um exame minucioso para avaliar as necessidades de recursos humanos e outros assuntos relacionados com a implementação.
- Ligar os resultados do sistema para que o desempenho possa ser vigiado de perto e a despesa justificada.
- O Departamento da Saúde devia estabelecer prioridades a partir da legislação e das iniciativas políticas e concentrar esforços na implementação destas áreas prioritárias. A implementação de tais prioridades devia ser medida para que o progresso possa ser seguido.¹²

A equipa do projecto considerou as recomendações práticas mas concisas e achou que estas podiam ajudar os responsáveis políticos a melhorar o estado geral dos cuidados de saúde no país.



FASE CINCO

PLANO DE ACÇÃO E PROMOÇÃO



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

O PACOTE FINAL

A ideia é criar um produto facilmente digerível por uma larga variedade de parceiros sociais – governo, financiadores, meio académico, sociedade civil, órgãos de comunicação social e cidadãos. O produto final do 'AMAT' tem portanto que ser acessível, sem comprometer a sua integridade e o seu rigor. O relatório final tem que ser claro e conciso – deve descrever os temas principais sem deliberar muito nos detalhes ou complexos estudos de casos.

No entanto, como diz a velha máxima inglesa, 'é geralmente mais fácil falar do que fazer'. Por exemplo, apesar dos relatórios da África do Sul e do Lesoto não terem coberto todos os temas identificados no 'APRM' e a atenção prestada fosse a mais sucinta e discreta possível, estes documentos acabaram por ter 92 e 59 páginas respectivamente. Recomendamos, assim, que os relatórios tenham o máximo de 100 páginas.

Além dos relatórios mais extensos, podem ser considerados outros produtos mais curtos e incisivos.

OBJECTIVO

Planear uma campanha de militância em volta das questões mais prementes, garantindo que o governo ou outras instituições-alvo, tais como o empresariado e as universidades, abordem estas matérias.

ABORDAGEM

Uma vez concluído o processo do modelo 'AMAT' e publicado o relatório, os membros do projecto precisam de decidir, com base no clima político do país, sobre o melhor caminho a seguir. No mínimo, além de publicarem o relatório do 'AMAT', é necessária uma estratégia para potenciar o interesse da comunicação social. A cobertura mediática é essencial para chamar atenção para o 'APRM', os compromissos feitos no 'NPoA', o estado corrente e as formas de ajudar o governo a melhorar a sua governação. As conclusões do 'AMAT' devem também ajudar as 'CSOs' a estabelecer uma via de diálogo com o governo e outras instituições influentes em relação ao estado do 'APRM' e do 'NPoA'. As instituições responsáveis pelo 'APRM' devem ser contactadas para discutir as conclusões do 'AMAT' e apresentar sugestões e recomendações. Por último, as Organizações da Sociedade Civil podem tentar dar vida às suas recomendações ao abordar directamente o governo, desenvolver acções de angariação de fundos e envolver os financiadores e a comunidade para solucionar as carências identificadas. As recomendações podem, de igual modo, ser usadas como um instrumento de militância, juntamente com o governo e os parceiros sociais para encontrar o financiamento necessário e começar a trabalhar nos projectos identificados.

CONTINUA NA PÁGINA 19



LIÇÃO TIRADA DO 'AMP'

O ENVOLVIMENTO DO GOVERNO

Os relatórios 'AMP' atraíram as atenções das estruturas oficiais e governativas do 'APRM'. Na África do Sul o 'AMP' foi lançado pelo então Ponto Fulcral do 'APRM' e o Ministro da Função e Administração Públicas, Richard Baloyi.¹³ Tanto o Defensor Público, Thuli Madonsela, como o Presidente da Câmara de Tshwane, Kgosi Ramagkopa, se pronunciaram no lançamento do relatório. O governo reparou então no conteúdo do relatório, em especial o Ministro Sul-Africano das forças policiais, Nathi Mthethwa, e o Ministro Baloyi, tendo ambos discordado publicamente das conclusões apresentadas no documento. O 'SAIIA' e 'AfriMAP' encontraram-se com o Ministro Baloyi para discutir as questões levantadas.¹⁴ Apesar de ser difícil chegar a um consenso e o ministério concordar com as principais constatações dos relatórios, este compromisso de alto-nível serviu para sublinhar, uma vez mais, o valor e a importância dados pela sociedade civil ao 'APRM'. O Ministro Baloyi prometeu subsequentemente incluir o 'SAIIA' e o 'AfriMAP' nas conferências provinciais e nacionais a culminar na publicação do Terceiro Relatório Sul-Africano do Programa 'NPoA' de Implementação do Mecanismo Africano de Revisão de Pares ('APRM').

No Lesoto, Sekara Mafisa, ex-Provedor e Presidente do Comité Eleitoral Independente, como orador principal e Seabata Motsami, Director Nacional de 'ActionAid Lesotho', como respondente, estiverem ambos no lançamento do relatório.¹⁵ O Embaixador Masuhla Leteka, que é o Ponto de Convergência do 'APRM' no Lesoto, também falou durante o evento. Durante o seu discurso, o Embaixador Leteka afirmou que, embora não concordasse necessariamente com tudo o que estava no relatório, acolhia de bom grado a iniciativa e acreditava que seria um exercício muito vantajoso para a sociedade civil.

Nos dois casos, a publicação do relatório 'AMP' criou uma plataforma de discussão e debate entre a sociedade civil e o governo sobre as preocupações governativas e as questões do 'APRM', às quais procurou dar resposta.



DICAS DE SUCESSO DO 'AMP'

O PACOTE FINAL

CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 18

Não obstante os relatórios darem o seu foco principal às sugestões vistas sob o prisma do 'APRM', eles fornecem uma visão holística do progresso na governação do país e são úteis para as 'CSOs', para a comunicação social, a classe intelectual, os responsáveis políticos e os grupos militantes – e não apenas para os apoiantes do 'APRM'. Por exemplo, valeria a pena produzir pequenos folhetos contendo um resumo executivo e uma escala de valores para garantir um fácil acesso à visão geral das conclusões e às áreas de mais destaque.

CONCLUSÃO

O 'APRM' é um importante instrumento para melhorar o sistema de governação em África. Nos seus 11 anos de existência, notou-se uma tendência constante através dos seus estados membros: uma revisão franca, exaustiva e sólida, seguida de um entusiasmo que a pouco e pouco ia esmorecendo. Infelizmente a maior parte dos estados membros, à excepção de alguns notáveis como o Gana, não se concentraram no caminho futuro após a revisão. Essa terá sido a razão do desmantelamento do 'NGC' do 'APRM', da falta de reportagens na comunicação social ou da insuficiente cobertura mediática do programa 'NPoA'.

Para que o 'NPoA' seja um testemunho vivo, precisa de ser incorporado no planeamento central do estado e nos processos de orçamento. A sociedade civil pode ter um papel de destaque neste processo, caso consiga fomentar o debate e captar a atenção dos média para os assuntos da governação, identificados durante o processo de revisão. Caso estas questões permaneçam na opinião pública, terá sido dado um passo importante. A próxima etapa será de fazer *lobby* junto do governo para garantir que os compromissos do 'NPoA' sejam respeitados e que parceiros não-estatais sejam incluídos no processo de implementação, monitorização e avaliação.

Apesar do mecanismo poder ser altamente especializado e técnico, trata-se, em última análise, de temas de governação que afectam todos no país em questão. Ir tirando estes temas do longo e enfadonho relatório 'CRR', em intervalos regulares, fazer relatórios sobre os progressos alcançados e mapear o caminho do futuro são os desafios que ainda ninguém conseguiu ultrapassar completamente. Monitorizar a implementação do programa 'NPoA' precisa, portanto, de ser um processo contínuo, com a sociedade civil constantemente a chamar a atenção para os temas governativos identificados nas revisões 'CRR' e tentar influenciar o governo para que este aborde e solucione estas questões.

NOTAS FINAIS

- 1 Petlane T & S Gruzd (eds), *African Solutions: Best Practices from the African Peer Review Mechanism*. Johannesburg: Fanele/Jacana & SAIIA, 2011, p. 10.
- 2 Herbert R & S Gruzd, *The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers*. Johannesburg: SAIIA, Fevereiro 2008, http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/books/aprm_pioneers_fullbook_20090227.pdf.
- 3 SAIIA (South African Institute of International Affairs), CPS (Centre for Policy Studies) & AfriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), *Implementing the APRM: Views from Civil Society; South Africa Report September 2011*. Johannesburg: SAIIA, http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/books/aprm_amp_report_sa_20110628.pdf; SAIIA, CPS & AfriMAP, *Implementing the APRM: Views from Civil Society; The Lesotho Report September 2011*. Johannesburg: SAIIA, http://www.saiia.org.za/images/stories/research/aprm/aprm_lesotho_amp_report_sept_2011.pdf.
- 4 SAIIA, CPS & AfriMAP, *Implementing the APRM: Views from Civil Society; South Africa Report September 2011*, *op. cit.*
- 5 SAIIA, CPS & AfriMAP, *African Peer Review Monitoring Project: APRM Monitoring and Advocacy Template*, Draft. Johannesburg: SAIIA, 14 December, p. 3, http://www.saiia.org.za/images/stories/research/aprm/amp_toolkit/ampt_circulation_draft_20101214.pdf, acessível 7 Julho 2014.
- 6 *Ibid.*, p. 4.
- 7 *Ibid.*, p. 3.
- 8 *Ibid.*, pp. 4-5.
- 9 SAPA, 'SA gets worst possible ratings: Report', *News24*, 28 Junho 2011, <http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/SA-gets-worst-possible-ratings-report-20110628>, acessível 28 Julho 2014.
- 10 SAIIA, Centre for Policy Studies & Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, *Implementing the APRM: View from Civil Society; South Africa Report September 2011*, *op. cit.*, p. 64.
- 11 SAIIA, CPS & AfriMAP, *op. cit.*, p. 6.
- 12 *Ibid.*, p. 64.
- 13 O Ministro Baloyi fez o discurso principal no lançamento do projecto no dia 12 de Outubro de 2010 nos escritórios do SAIIA em Joanesburgo.
- 14 Na reunião, o Ministro Baloyi solicitou mais informação sobre o relatório e expressou a preocupação do governo que o relatório da sociedade civil tivesse sido confundido pela comunicação social e o público em geral com o relatório oficial de implementação do 'APRM' na África do Sul.
- 15 O lançamento do relatório do Lesoto teve lugar no Hotel Maseru Sun no Lesoto, a 13 de Setembro de 2011. No evento estiveram presentes altos dignitários do governo, órgãos da comunicação social e sociedade civil.

ACERCA DA GOVERNAÇÃO E DO PROGRAMA DO 'APRM'

Desde 2002, o Programa da Governação do 'SAIIA' e o 'APRM' têm promovido um debate público e bolsas de estudo sobre governação crítica e questões de desenvolvimento em África e mais além. O programa visa melhorar as decisões públicas ao ligar os governos, cidadãos e pesquisadores através de uma variedade de publicações, oficinas de formação e bolsas. O projecto tem estado a trabalhar no Mecanismo Africano de Revisão de Pares e em temas da Governação em mais de 20 países africanos.

O Instituto Sul-Africano 'SAIIA' reconhece e gentilmente agradece à Agência Suíça pelo Desenvolvimento e Cooperação o generoso apoio dado ao Programa e ao 'APRM'.

SOBRE O SAIIA

O 'SAIIA' [Instituto Sul-Africano dos Negócios Estrangeiros] orgulha-se da reputação que detém como melhor Instituto Sul-Africano de pesquisa em matérias internacionais. É um organismo independente, não-estatal, cujos objectivos estratégicos são de contribuir de forma eficaz para melhorar as políticas da sociedade civil e encorajar um debate mais alargado e melhor informado sobre assuntos internacionais, com particular ênfase aos temas e preocupações do continente Africano.

É um centro de pesquisa de excelência e um pólo estimulador para compromissos públicos. Os relatórios pontuais deste instituto apresentam análises temáticas e incisivas, oferecendo uma variedade de perspectivas em questões-chave de África e do resto do mundo. Os temas mais prementes e fundamentais da pesquisa do Instituto 'SAIIA' incluem questões da governação e democracia; políticas económicas; paz e segurança internacionais; e novos desafios globais tais como segurança alimentar, reforma do governo e o meio ambiente.

Por favor consulte o nosso site www.saiia.org.za para mais informação sobre o trabalho deste instituto.



Publicado por Governação e Programa APRM
South African Institute of International Affairs

