



Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

REVISITAR O ESPAÇO CÍVICO MOÇAMBICANO EM TEMPO DE CRISE¹

Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

Introdução

Com o surgimento da pandemia da COVID-19, aumentou o interesse pela relação 'Estado e cidadão' através de vários canais de debate, pelo facto de, até certo ponto, a maioria dos governos ter passado a usar restrições legais para agravar os constrangimentos ao espaço cívico, impondo limitações às liberdades de associação e manifestação (ver Anderson *et al.*, 2021). E o Governo de Moçambique seguiu a mesma tendência. Um pouco depois do primeiro caso de coronavírus ter sido oficialmente reportado pelo Ministério da Saúde (MISAU), a 22 de Março de 2020, pela primeira vez na história do País o Presidente da República, Filipe Nyusi, declarou o Estado de Emergência, por razões de calamidade pública (Decreto Presidencial 11/2020, de 30 de Março). Nesse âmbito, um conjunto de medidas deu origem à restrição da mobilidade de pessoas e bens, inclusive reuniões públicas e privadas. Desta forma, o espaço cívico, que num passado recente, sobretudo a partir dos finais do primeiro mandato do Presidente Armando Guebuza (de 2008 em diante), mostrara sinais de fechamento, ficou ainda mais condicionado em nome da salvaguarda da saúde pública.

Este texto revisita de forma breve a tendência de fechamento do espaço para a acção cívica em Moçambique antes do surgimento da COVID-19, mostrando (i) os constrangimentos enfrentados pelos actores cívicos; (ii) os factores que tornam o espaço cívico cada vez mais deteriorado; e (iii) os fracassos dos programas de apoio ao fortalecimento das organizações da sociedade civil (OSCs) na última década no País.

Constrangimentos para a acção cívica

A pesquisa revela que, na última década, o espaço para a acção cívica² passou a ser limitado por três principais constrangimentos. O primeiro destaca-se ao longo da governação do Presidente Guebuza³. Neste período, as alianças político-partidárias das elites nacionais com as elites locais, no contexto do alargamento e reforço do domínio FRELIMO, fortificaram-se e conduziram à captura política dos espaços de participação e interacção com o

Governo a todos os níveis. Assim, exacerba-se a intolerância política e intensifica-se a redução do espaço cívico.

O segundo refere-se ao facto de, a partir dessa época, as OSCs estarem fortemente dependentes do financiamento dos doadores, para além de actuarem num ambiente em que o acesso aos fundos é de alguma forma marcado pela competitividade, protagonismo e falta de coordenação entre elas. Assim, sucede que as agendas das OSCs são vistas como ligadas às agendas externas "financiáveis" assim como se revela falta de sentido de oportunidade para elas próprias constituírem as suas agendas a partir do diálogo com os cidadãos.

O terceiro, associado ao ponto anterior, é que as OSCs, sobretudo as 'formais', apresentam dificuldades para canalizar e expressar as demandas populares, particularmente num contexto de crescente crise económica. Exemplo disso são as revoltas populares de 2008, 2010 e 2012, na medida em que os manifestantes, maioritariamente jovens, que saíram à rua para protestar contra o elevado custo de vida, não foram mobilizados por nenhuma OSC. E a resposta do Estado caracterizou-se simultaneamente por pequenos ajustes, procurando responder as reivindicações populares, e repressão protagonizada pelas forças policiais, com o objectivo de desencorajar outras manifestações de rua (ver Brito, Chaimite & Shankland, 2017).

Na sequência desses episódios, o Governo começou a ficar cada vez mais hostil perante críticas da opinião pública, particularmente as oriundas de instituições, de intelectuais e de académicos conotados como estando ao serviço de "interesses estrangeiros". Vale lembrar que para fazer face às críticas da opinião pública, surgiu, ligado ao partido no poder, o chamado Grupo 40 (G-40), que com recurso aos media públicos, nomeadamente jornais, rádio e televisão, procurava desconstruir as críticas, construindo uma ideia mais favorável ao Governo. Concomitantemente, foram surgindo ameaças recorrentes a figuras influentes na opinião pública moçambicana ou a membros dos partidos políticos da oposição. Nalguns casos, houve assassinatos,

particularmente a partir do primeiro mandato do Presidente Nyusi⁴, protagonizados pelos "esquadrões da morte", tal como chamaram os media nacionais⁵.

De salientar ainda que os observatórios de desenvolvimento, que tinham sido estabelecidos no âmbito das reformas políticas e incorporadas no processo de governação, deixaram de funcionar com regularidade, perdendo a sua relevância, dado o espaço marginal que as OSCs tinham nesses fóruns. De 2016 em diante, quando as suas sessões tinham lugar, as OSCs eram convocadas à última hora e iam participar sem a preparação adequada em termos de leitura dos documentos a serem discutidos (DW, 2016). O mesmo foi acontecendo com os conselhos locais criados a diferentes níveis da governação local (Forquilha & Orre, 2011). Neste último caso, o espaço de participação reduziu na sequência da captura política, visível não só no processo da formação como também do próprio funcionamento dos conselhos. Veja o exemplo que se segue...

"O facto de o Governo não estar a realizar com regularidade os Observatórios de Desenvolvimento também são evidências disso. Por exemplo, tivemos Observatórios de Desenvolvimento em 2017 e depois só no ano passado [2019], depois de muita insistência, e provavelmente só aconteceu porque estamos a entrar num novo processo de governação ou porque acabávamos de sair das eleições, acabou-se realizando o Observatório. Não sabemos quando será o próximo. Se este ano [2020] haverá ou não. Então, são esses espaços de diálogo que estão cada vez mais fechados e reduzidos. No entanto, o governo sabe recordar que existe sociedade civil quando tem seus próprios interesses. Quando precisa de aval que consultou a sociedade civil no aspecto X, Y e Z, eles consultam-nos. Mas, claro, é uma consulta não devidamente preparada porque é com aviso de um dia, não há informação antecipada, não sabemos ao certo o que é que vamos ouvir lá para nos prepararmos. Então, há, sim, esta tendência de ofuscar aquilo que é a participação e cidadania em Moçambique. Então, de uma forma geral,

¹ O texto resulta do projecto de pesquisa *Navigating Civic Space in a Time of COVID-19*, que decorreu entre Junho e Dezembro de 2020. Por razões metodológicas, as interlocuções, ao longo do texto, estão anonimiza das. Para uma leitura mais aprofundada, ver Pereira, Forquilha & Shankland (2021).

² De notar que através da Constituição de 1990 e subsequentes legislações do sector, foi possível observar o surgimento e florescimento de uma diversidade de associações, partidos políticos, media, que passaram a mediar a relação entre cidadãos e Estado em prol da democratização. No início da década de 2000, também a reforma dos órgãos locais do Estado fez surgir espaços de interacção entre o Governo e os actores cívicos, no âmbito dos chamados conselhos locais e observatórios de desenvolvimento de níveis provincial e nacional, visando fiscalizar o processo da implementação dos planos económicos e sociais do Governo.

³ O Presidente Armando Guebuza esteve no poder de 2005 a 2009 e de 2010 a 2014.

⁴ O primeiro mandato do Presidente Nyusi teve lugar no período de 2015 a 2019.

⁵ Datam dessa época os assassinatos do professor franco-moçambicano Gilles Cistac, do político da RENAMO Jeremias Pondeca, e os atentados contra o Professor José Jaime Macuane e o jornalista Ericino de Salema. Os partidos da oposição, particularmente a RENAMO, também apresentaram publicamente queixas sobre a perseguição e o assassinato das suas lideranças ao nível de base, sobretudo nas zonas centro e norte do País.

eu diria que o espaço cívico em Moçambique tende a reduzir bastante e de uma forma muito acelerada". (Interlocução de MC, Maputo 30 de Julho de 2020).

Um espaço cívico cada vez mais deteriorado

A pesquisa indica pelo menos dois factores que tomam o espaço cívico cada vez mais deteriorado nos últimos anos no País. O primeiro tem a ver com a violência armada. Nas zonas onde a violência armada afecta o quotidiano das populações locais, nomeadamente a zona Centro, com os ataques da autoproclamada junta militar da RENAMO, e a zona Norte, com os ataques jihadistas, o medo, a intimidação e a intolerância política têm a tendência de aumentar. A este propósito, leia o comentário...

"Eu falo em nome das organizações da sociedade civil, principalmente por causa das questões das limitações que nós temos aqui por causa da deslocação. Já não podemos ir a zona Norte de Cabo Delgado por causa do conflito, como os colegas sabem. E também, para aquilo que é o nosso trabalho, tem que haver aquela burocracia toda. Informar o que viemos fazer, com quem vamos trabalhar, qual é a abordagem, queremos ver os textos, quem são vocês. E quando se trata de inquéritos, o próprio Governo faz um rastreio completo e ponto a ponto, o que exactamente vão perguntar. Há bem pouco tempo, esteve uma organização para fazer um levantamento sobre a questão da violência das mulheres e raparigas, mas quando o Governo percebeu que era a sociedade civil, sim, mas quando percebeu que era a "ORGANIZAÇÃO A" Cabo Delgado, que eram os activistas da "ORGANIZAÇÃO A" que iam trabalhar, aquilo, o programa foi totalmente cortado. As activistas da "ORGANIZAÇÃO A" não podem trabalhar lá, "ORGANIZAÇÃO A" não pode trabalhar nisto (...)". (Interlocução de JW, Maputo 30 de Julho de 2020).

O segundo diz respeito ao espaço geográfico. Quanto mais longe da capital do País e dos centros urbanos maior é o medo, a intimidação e intolerância política. Com efeito, os participantes da pesquisa destacaram a forma como nas zonas rurais e remotas, a liberdade de expressão tem sido asfixiada pela intimidação e intolerância política. Num contexto marcado por níveis elevados de analfabetismo, dificuldades de acesso à informação e ao sistema de justiça, os direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à liberdade de expressão, transformam-se num privilégio das elites locais, nomeadamente aquelas próximas do partido no poder.

Diferentes instrumentos de medição da democracia têm vindo a mostrar a tendência da deterioração da democracia e, consequentemente, do espaço cívico em Moçambique. Por exemplo, os inquéritos do Afro-Barómetro mostram que, de 2011 a 2015, a demanda pela democracia no País baixou, tendo passado de 25% (2011 – 2013) para 9% (2014 – 2015), uma das quedas mais acentuadas na África subsaariana (Mattes & Bratton, 2016). Pode apontar-se também que o País tem registado recuos significativos na sua pontuação relativamente ao índice da democracia: de uma classificação que vinha tendo nos últimos anos de

"regime híbrido" passou para a de "regime autoritário", em 2018 (The Economist, 2019)⁶. A intervenção que se segue ilustra essa tendência, pois...

"Esta questão do fechamento do espaço cívico, nós verificamos há já bastante tempo. Claro, porque quando nós falamos sobre a abertura do espaço cívico, estamos a dizer que a sociedade civil e outros grupos têm direito à liberdade de se expressar, direito à associação e reunião, entre outros. E o que nós temos verificado nos últimos anos é que isto não está a acontecer taxativamente. Há restrições de leis, como se falou da lei das associações, muitos profissionais de média a serem ameaçados e algum histórico de agressão. E com relação à sociedade civil (...) é difícil nós termos reuniões, marchas e falarmos como pretendemos (...)". (Interlocução de AM, Maputo, 30 de Julho de 2020).

Apesar do grande apoio dos doadores...

As OSCs continuam a enfrentar grandes desafios. Ora, na última década, Moçambique beneficiou de dois grandes programas de fortalecimento da sociedade civil, financiados exclusivamente pelos doadores. O primeiro programa chama-se Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), que começou em 2007 como um programa de governação sob a gestão da empresa de consultoria dinamarquesa COWI e financiado por um conjunto de parceiros de cooperação, nomeadamente a União Europeia (UE)⁷, o ex-Department for International Development (DFID)⁸, a Irish Aid, a Swiss Agency for Cooperation and Development (SDC), a United States Agency for International Development (USAID), a Danish International Development Agency (DANIDA) e a Embaixada da Noruega. Transformado em fundação, o MASC, hoje, trabalha em diferentes domínios para o fortalecimento da sociedade civil e desenvolvimento local. O segundo programa chama-se Acções para Uma Governação Inclusiva e Responsável (AGIR), que iniciou em 2010 e fechou em 2020, com o financiamento das Embaixadas da Suécia e Holanda. À semelhança do MASC, o AGIR também se focou no apoio e capacitação das OSCs.

Apesar desse investimento, a pesquisa mostra, tal como Topsøe-Jensen *et al.* (2016), que as OSCs continuam a enfrentar desafios, particularmente no que se refere à sustentabilidade financeira e ao fraco trabalho em rede para a dinamização da acção colectiva. Destaca-se a concorrência e fraca colaboração entre as OSCs como razões para o pouco sucesso da sociedade civil na sua actuação no contexto da governação.

Complementarmente, o último Índice de Sustentabilidade da Sociedade Civil (CSOSI) de 2019, publicado pelo MASC, indica que o ambiente legal das OSCs moçambicana se deteriorou ao mesmo tempo que sofriam ameaças e intimidações. Além disso, há uma clara distinção no tratamento por parte do Governo entre as OSCs que trabalham na área da governação e aquelas que se dedicam à prestação de serviços. A este respeito, as OSCs que trabalham com governação e políticas são vistas como opostas en-

quanto aquelas que trabalham na prestação de serviços e outras áreas compatíveis, tendem a ser aceites pelo Governo (MASC, 2020). E em contextos autoritários como o de Moçambique, o primeiro tipo de OSCs normalmente sofre repressão por parte do Governo enquanto o segundo tipo tem merecido o seu poio (Toepler *et al.*, 2020).

Conclusão

A intolerância política por parte do Governo e a luta pelo protagonismo entre as OSCs surgem como elementos que tendem a contribuir para o fechamento do espaço cívico no País. Assim, no processo de governação, existe o risco de intensificação das desigualdades políticas e, ao mesmo tempo, de segmentação, competição e enfraquecimento da sociedade civil moçambicana.

Referências

- Anderson, C., McGee, R., Nampoothiri, N., Gaventa, J., with Forquilha, S., Ibeh, Z., Ibezim-Ohaeri, V., Jawed, A., Khan, A.; Pereira, C. and Shankland, A. (2021). *Navigating Civic Space in a Time of Covid: Synthesis Report*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Brito, L., Chaimite, E. & Shankland, A. (2017). "Authoritarian responsiveness and the greves in Mozambique". In Hossain, N. & Scott-Villiers, P. (ed.), *Food riots, food rights and the politics of provision*. London and New York: Routledge, pp. 158-176.
- Decreto Presidencial 11/2020, de 30 de Março. *Boletim da República*.
- DW (2016). Observatório de desenvolvimento de Moçambique na mira das críticas. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/observat%C3%B3rio-de-desenvolvimento-de-mo%C3%A7ambique-na-mira-das-cr%C3%ADticas/a-19487923> [Consultado a 20 de Dezembro de 2020].
- Forquilha, S. & Orre, A. (2011). "Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique". In: L. Brito *et al.* (ed.), *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE. pp. 35-53.
- MASC (2020). "Índice de sustentabilidade das organizações da sociedade civil (CSOSI)". Disponível em: <https://www.masc.org.mz/wp-content/uploads/2020/12/CSOSI-Mozambique-2019.pdf> [Consultado a 14 de Janeiro de 2021].
- Mattes, R. & Bratton, M. (2016). "Do Africans still want democracy?". *Afrobarometer Policy Paper*, 31, pp. 1-25.
- Pereira, C., Forquilha, S. & Shankland, A. (2021). "Navigating Civic Space in a Time of COVID-19: The case of Mozambique". *Cadernos IESE*, 22E.
- The Economist (2019). *Democracy Index 2018. Mee too? Political participation, protest and democracy*. London, New York and Hong Kong: The Economist Intelligence Unity.
- Toepler, S., Zimmer, A., Fröhlich, C. & Obuch, K. (2020). "The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes". *Voluntas*, 31, pp. 649-662.
- Topsøe-Jensen, B., Pisco, A., Salimo, P. & Lameiras, J. (2016). *Estudo de mapeamento das organizações da sociedade civil em Moçambique*. Maputo: Altair Asesores e Agriconsulting SL.

⁶ A UE também financia o sector através de uma importante linha de financiamento global, que se denomina "Programa de Apoio aos Actores Não Estatais (PAANE)".

⁷ O referido índice mede cinco dimensões que estão directamente ligadas ao espaço cívico, particularmente pluralismo e processo eleitoral, funcionamento do Governo, participação política, cultura política e liberdades civis.

⁸ Actual Foreign and Commonwealth Office (FCO).