



# IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## ALGUMAS NOTAS SOBRE A ACÇÃO CÍVICA NO CONTEXTO DA COVID-19 EM MOÇAMBIQUE

Crescêncio Pereira, Salvador Forquilha e Alex Shankland

### Introdução

Com base em metodologias assentes em painéis virtuais de observação e entrevistas com actores-chave de organizações da sociedade civil (OSCs), realizados no âmbito do projecto de pesquisa *Navigating Civic Space in a Time of COVID-19*<sup>1</sup>, este texto procura mostrar como é que as OSCs têm explorado as possibilidades que existem para desenvolver acções cívicas no contexto da pandemia, apesar da tendência do fechamento do espaço cívico observada em Moçambique nos últimos anos<sup>2</sup>. O texto aborda a acção cívica por meios digitais, as parcerias entre as OSCs, entre OSCs e o Governo, a percepção do papel dos doadores no financiamento de programas de desenvolvimento social, para além de alguns conflitos existentes no seio da sociedade civil.

### Acção cívica por meio das plataformas digitais

As plataformas digitais tornaram-se nos principais veículos de intervenção social no tempo da COVID-19. Desde a declaração do primeiro Estado de Emergência (EE) em Moçambique, em finais de Março de 2020, as intervenções presenciais da sociedade civil quase deixaram de existir. Muitas OSCs passaram a organizar eventos *online*, com a finalidade de discutir assuntos relacionados com os seus respectivos campos de actuação. O uso das plataformas virtuais permitiu que uma parte significativa das acções cívicas pudessem chegar a uma vasta audiência, apesar das limitações em termos de abrangência, tais como a fraca qualidade da *internet*. Por sua vez, a intervenção *online* condicionou a acção cívica de várias formas, como se pode observar deste comentário...

*“...É verdade, sim, que antes da COVID-19 existia algum fechamento [do espaço cívico]. Mas tínhamos outros espaços para podermos reivindicar os nossos direitos como organizações da sociedade civil e desenvolvermos acções concretas como, por exemplo, marchas, encontros de concertação e discussão, que agora na era de COVID-19 não é possível nós fazermos isso. É só ver que reuniões do género estão sendo feitas através das tecnologias de comunicação e informação.*

*E em termos de advocacia, perde-se um grande peso quando temos que desenvolver, desencadear acções usando simplesmente tecnologias de informação. Em estratégias de advocacia, a presença, a participação física, como movimentos de choques para com as situações que nós queremos que sejam mudadas, faz e tem um grande diferencial...”* (Intervenção de um participante da pesquisa na segunda sessão do painel virtual de observação, 30 de Julho de 2020).

No contexto da COVID-19, embora a nível nacional, o recurso a meios virtuais tenha sido relativamente abrangente no seio das OSCs nacionais, pode dizer-se que nas províncias o seu uso tem sido pouco frequente, pelo menos se comparado com a capital do país, Maputo. Os participantes da pesquisa confirmaram que as OSCs sediadas nas províncias recorrem menos a plataformas virtuais para efeitos de activismo do que as suas congéneres com sede em Maputo. Em parte, isso resulta da exiguidade de recursos financeiros, materiais e humanos de que a sociedade civil dispõe ao nível local. Sobre este aspecto, uma entrevistada da cidade de Quelimane, na Zambézia, contou que...

*“Começou a haver um movimento nacional e regional de estarmos em debates, praticamente limitando-se por linhas de webinars. Não são todas as pessoas que têm esta capacidade de poder estar [presente nos webinars]. Então, significa que grande parte das reflexões e discussões parte de pessoas que estão só dentro desse meio, é que podem seguir. Então, nem todas as pessoas têm capacidade de ter um computador, ter internet disponível. Então, isto de certa maneira ofusca a participação e eu acredito que há um certo confinamento nos debates e nas reflexões...”* (Entrevista virtual com um membro de uma OSC da província da Zambézia, 21 de Janeiro de 2021).

Assim, uma das áreas de intervenção dos programas de desenvolvimento pode focar-se no fortalecimento da sociedade civil a nível local em termos de capacidades tecnoló-

gicas, de informação e comunicação.

### “Parceiros do Governo” na prestação de serviços

A pesquisa revela que no contexto da COVID-19, por causa do fechamento do espaço cívico observada no país nos últimos anos, acções das OSCs ligadas à governação tornaram-se de difícil implementação comparativamente àquelas ligadas à prestação de serviços, tais como a sensibilização e distribuição de máscaras, desinfetantes, baldes, entre outros. Boa parte das OSCs, desde os primeiros momentos da pandemia, envolveram-se em actividades de prestação de serviços, com o estatuto de “parceiros do Governo”, nomeadamente aquelas que são estritamente independentes do Governo, têm uma posição crítica ao seu *modus operandi* e têm merecido um apoio significativo por parte dos doadores, sobretudo em termos de recursos financeiros para cumprir a sua função social sem grandes perturbações<sup>3</sup>.

O estatuto de “parceiros do Governo” na prestação de serviços para a prevenção da COVID-19 tem facilitado a que algumas OSCs consigam desenvolver actividades de monitoria à acção governativa, navegando assim dentro de um espaço cívico marcado por constrangimentos (ver Pereira, Forquilha & Shankland, 2021b). Dois exemplos podem ser apontados. Primeiro, é o caso do Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC). O CESC levou a cabo uma monitoria a escolas secundárias de seis províncias, visando aferir o grau de preparação de cada escola, em termos de medidas de prevenção, para o regresso às aulas, depois da interrupção decretada no âmbito do EE (FMO, 2020a).

Segundo, é o caso do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO). Com base em experiências do passado de monitoria à acção governativa, as organizações que fazem parte do FMO lançaram uma iniciativa “Resposta à COVID-19 com Contas Certas”, procurando acompanhar o processo da utilização dos fundos públicos de resposta à pandemia nas províncias e nos distritos a fim de garantir transparência e coerência na sua gestão. Esse tipo de monitoria tem

<sup>1</sup> Sobre o projecto de pesquisa “Navegando o espaço cívico em tempo de COVID-19”, ver aqui: <https://www.ids.ac.uk/projects/navigating-civic-space/>. Por razões metodológicas, todos os extractos de entrevistas e intervenções dos membros do painel virtual de observação, ao longo do texto, estão anonimizados. O painel virtual de observação consistiu em encontros de discussão mensais, no formato *online*, com nove membros de OSCs, incluindo um jornalista de um media independente, que foram selecionados para reflectir em torno das dinâmicas do espaço cívico antes e durante a pandemia da COVID-19 em Moçambique. As entrevistas foram realizadas com oito informantes-chave de OSCs. Os participantes da pesquisa são das três regiões do país, nomeadamente norte, centro e sul.

<sup>2</sup> Sobre a tendência do fechamento do espaço cívico, ver Pereira, Forquilha & Shankland (2021a, 2021b); Pereira & Forquilha (2020).

<sup>3</sup> Citando alguns exemplos, é o caso da Fundação MASC (Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil), do Centro de Integridade Pública (CIP), do Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC) e do Fórum Mulher. Os grupos-alvo das suas acções têm sido as populações carenciadas e de baixa renda, com dificuldades de acesso aos meios de prevenção. Algumas destas OSCs, baseadas em Maputo, conseguiram estender as suas acções para as zonas rurais ao nível das províncias, como foram os casos da Fundação MASC e do CESC.

permitted a civil society to confront the Government with the constatações produzidas (FMO, 2020a, 2020b).

Para ilustrar a maneira como as OSCs usam a prestação de serviços como porta de entrada para a realização de suas acções, uma das participantes da pesquisa esclareceu assim:

*"Tenho reparado que as organizações estão a fazer uma espécie de "win-win", fazendo o seguinte: nós intervimos um pouco nesta questão da COVID, apoiamos as autoridades do Governo para podermos ter espaço no terreno para fazer as nossas acções, que estão ligadas ao mandato de cada uma das organizações, isto é, apoiamos com kits para a COVID, apoiamos com a comunicação de grupo. No MISAU, tenho visto muitas organizações da sociedade civil que fazem parte e que apoiam com ideias, panfletos, iniciativas para o combate à COVID e acabam criando um mini-acesso livre para fazer as suas acções. É um ponto de entrada porque não está fácil. Tudo agora está fechado. As autorizações não são dadas por causa da COVID. As organizações não podem realizar as suas acções porque o País está para resolver a COVID e a violência extrema [guerra em Cabo Delgado]. Então, ficou de facto muito fechado. Então, as organizações criaram essa estratégia de intervenção, em parte de apoio ao Governo, para combater a COVID, mas também para terem um pouco de espaço para intervir no terreno como se tivesse uma parceria com o Governo. Acho que está a funcionar assim."* (Intervenção de um participante da pesquisa na quinta sessão do painel virtual de observação, 29 de Outubro de 2020).

Por conseguinte, a "prestação de serviços" no contexto da COVID-19 permite às OSCs quer ao nível de Maputo quer a nível local, acesso a recursos financeiros para as suas actividades. Isso considerando que houve a priorização da pandemia na agenda de muitos parceiros de cooperação que financiam a sociedade civil. Deste modo, as OSCs nas províncias vêem-se igualmente envolvidas como "parceiros do Governo"<sup>4</sup>. Todavia, uma vez mais, por causa da exiguidade de recursos, em parte resultante das barreiras que as agências de financiamento impõem para estruturas "menos formalizadas e profissionalizadas", muitas vezes, elas envolvem-se associadas a organizações baseadas em Maputo, numa parceria que, por sua vez, também é uma prestação de serviços das organizações locais relativamente àquelas com sede em Maputo. Assim, estrutura-se uma relação de poder que reflecte e reproduz as assimetrias regionais e relações de dependência da sociedade civil local relativamente à sociedade civil baseada em Maputo.

### O papel dos doadores na óptica das OSCs

Há uma crítica revelada pela pesquisa relativamente ao papel dos doadores na alocação de fundos para apoiar a sociedade civil. Duas observações podem ser descritas. A primeira é que ficou claro que as OSCs estão preocupadas com a liderança de organizações internacionais em programas de resposta a situações de emergência no país, tanto em termos de ajuda humanitária em zonas de conflito, tal é

o caso de Cabo Delgado, como na prevenção de COVID-19 e de outras doenças. Apesar de participarem como implementadoras das intervenções sociais naqueles programas, os participantes da pesquisa dizem que as OSCs locais e nacionais dificilmente têm um papel forte na tomada de decisões importantes, nomeadamente decidir sobre o tipo de acções que poderiam ser mais assertivas para um dado contexto. Dizem, por exemplo, que as grandes organizações sabem pouco sobre os contextos locais e, por conseguinte, perde-se a oportunidade de as intervenções reflectirem o *expertise* das OSCs locais. Só para elucidar este aspecto, no contexto da COVID-19, surgiu uma crítica entre os entrevistados da pesquisa relacionada com o facto de o financiamento para a realização de campanhas de promoção da saúde ao nível local estar exclusivamente orientado para a sensibilização e prevenção da COVID-19, deixando de lado doenças mais graves e questões socio-culturais e linguísticas dos locais onde estariam a ser implementadas. Segundo um dos entrevistados da província de Nampula, isso sinalizava falta de conhecimento do contexto social e cultural local, o que conduz para o insucesso das intervenções no âmbito da mitigação do coronavírus.

A segunda é que a relação que as OSCs estabelecem com os doadores é vista como excludente no sentido de que os doadores estão a favorecer quase sempre os "suspeitos do costume", deixando de lado os 'novos actores'. Isso quer dizer que há OSCs que são mais privilegiadas do que outras no acesso ao financiamento externo. Além disso, diz-se ser importante criar mecanismos menos complexos de acesso a fundos, que possam permitir às OSCs, a todos níveis, competir em pé de igualdade com as 'grandes organizações' no processo de angariação de fundos. Uma crítica que surgiu de um dos participantes da pesquisa sumariza esse aspecto...

*"Há uma obsessão pelas organizações de referência. Não sei se é medo de olhar pelos outros, ou garantir que, sim, aqueles que nós os conhecemos e normalmente fazem bem, são capazes de aplicar [uma dada intervenção]. E [os doadores] não olham muito, talvez, para o facto de mesmo esses [suspeitos do costume], podem ter-se perdido ao longo do tempo... Eu acho que é importante eles [os doadores] passarem a olhar para novos actores e olhar efectivamente para quem está a lidar com os problemas sobre os quais eles querem agir... Eu acho que devia haver outros mecanismos mais flexíveis. Não do ponto de vista de dar em si, mas de olhar para outros... Tem que haver uma certa abertura, diálogo. Uma coisa que se reclama é pensar como grandes organizações como a União Europeia, a USAID [A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional]; esses com grandes programas e grandes fundos. Mas o tipo de procedimentos que eles colocam acaba permitindo que sejam as mesmas organizações internacionais que ganham esses fundos. E não conhecem muito bem os contornos dos trabalhos a nível local..."* (Intervenção de um participante da pesquisa na sexta sessão do painel virtual de observação, 26 de Novembro de 2020).

Não obstante os desafios de financiamento ao sector da sociedade civil, o seu calcanhar de Aquiles prende-se muitas vezes com o facto de existir, em várias acções cívicas, uma relação conflituosa entre as OSCs, especialmente as formais, em que é possível verificar dificuldades de colaboração e cooperação, que as fragilizam (Pereira, Forquilha & Shankland, 2021b; Topsøe-Jensen, Salimo & Lameiras, 2016). Outro aspecto é que no tempo da COVID-19 tem sido pouco provável haver acções conjuntas por parte das OSCs, pois muitas das acções cívicas tendem a ser "dispersas e repetidas desnecessariamente". As clivagens e a busca pelo protagonismo, nomeadamente saber quem fica com os recursos e como os mesmos são distribuídos, fazem gerar desconfiança e descompromisso naquelas acções, conforme relataram os participantes da pesquisa. Assim, num dado consórcio, é importante haver consenso sobre qual é o papel que cada OSC pode desempenhar em termos de autonomia, recursos e habilidades para se firmar parcerias "genuínas e transparentes".

### Conclusão

No tempo da COVID-19, as OSCs têm procurado estratégias para manter a sua presença no espaço cívico, investindo em meios virtuais como forma de continuar o seu activismo e usando a prestação de serviços como porta de entrada para realizar acções ligadas à área de governação, particularmente de monitoria da reposta do Governo à pandemia, mesmo considerando as dificuldades de colaboração e cooperação bem como de acesso ao financiamento para a realização das suas acções cívicas.

### Referências

FMO (2020a). *Press release. FMO lança iniciativa "resposta à Covid 19 com contas certas" para garantir coerência e transparência na gestão de fundos.* <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/COMUNICADO-DE-IMPrensa-DO-FMO.pdf>.

FMO (2020b). *Resposta à Covid 19 com contas certas. Monitoria e rastreio mostra que pouco dinheiro foi alocado às províncias e às famílias.* <https://fmo.org.mz/wp-content/uploads/2020/12/Monitoria-e-rastreio-mostra-que-pouco-dinheiro-foi-alocado-as-provincias-e-as-familias.pdf>.

Pereira, C. & Forquilha, S. (2020). *Navigating Civic Space in Mozambique, Baseline Report.* Maputo: IESE.

Pereira, C., Forquilha, S. & Shankland, A. (2021a). "Navigating Civic Space in a Time of COVID-19: The case of Mozambique". *Cadernos IESE*, 22E.

Pereira, C., Forquilha, S. & Shankland, A. (2021b). "Revisitar o espaço cívico moçambicano em tempo de crise". *IDEIAS*, 145P.

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.

<sup>4</sup> Ao nível das províncias houve iniciativas na prestação de serviços apoiadas pelo Governo levadas a cabo por OSCs locais, tais como o Núcleo das Associações Femininas da Zambézia (NAFEZA), a Pressão Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em Sofala, e a Diocese de Pemba, em Cabo Delgado.