

Outubro 2018

## POLICY BRIEF

### **DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE A GOVERNAÇÃO DO SECTOR EXTRACTIVO COMO CATALISADOR PARA A RESPONSABILIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE**

**Em que medida a divulgação de informações sobre contratos desvantajosos para o interesse público, no sector da indústria extractivo, pode habilitar os cidadãos e instituições a desencadear acção social e política (SPA, sigla inglesa) para exigir prestação de contas do Governo?**

Em Moçambique tem havido alguns exemplos de trabalho de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) sobre a divulgação de informações que resultaram na compensação e reassentamento das comunidades de mineração afectadas, na publicação *on-line* de contratos e concessões no sector das indústrias extractivas e na divulgação de legislação de mineração de base: Lei 20, 2014; Lei 21, 2014. Mas, em geral, tem havido pouca acção social e política (SPA) em torno da divulgação de informações, ou, no melhor dos casos, da acção esporádica para exigir responsabilização ao governo. Quais podem ser as razões e como podem os actores políticos fazer com que a divulgação de informações tenha peso na promoção da responsabilização em Moçambique?

#### **Investigações mostram as causas da falta de acção social e política para impulsionar responsabilização**

Um estudo recente sobre a divulgação de informações no sector extractivo encontrou 18 factores que resultam em falta de acção dos cidadãos e das instituições (estatal e não estatal) na exigência de prestação de contas do governo. Realizado pela Parceria para a Pesquisa Africana Social e de Governança (PASGR), em colaboração com o Centro de Integridade Pública (CIP), como parte do programa de pesquisa Acção para o Empoderamento e Responsabilidade (A4EA), o estudo mostra que é improvável que cidadãos e/ou instituições exijam responsabilidade do governo quando:

- os cidadãos experimentam altos níveis de vulnerabilidade económica, mas grande parte do acesso a oportunidades económicas está vinculado ao redor do patrocínio e da rede do estado;
- um único partido político dominou o governo por um longo período de tempo e o

modo de selecção de parlamentares é definido por uma "lista de partidos", e não directamente eleito pelo povo;

- As OSCs têm estratégias fracas de mobilização dos cidadãos;
- existe uma cultura institucional de "submissão" criada por medo do regime político.

Os resultados quanto á governação e desenvolvimento dessa falha de responsabilidade são enormes.

“Em termos de activismo, não há muitas OSCs no país. Isto diz algo sobre a natureza das OSCs no país. Eles podem estar activos no Facebook, mas não vão para as ruas. Essa falta de acção está relacionada a razões económicas porque, se demonstrarem na rua, perderão os seus empregos. Mas, geralmente, a nossa história e cultura não estão relacionadas com activismo” (um Membro do Parlamento durante uma discussão em Grupo Focal ‘FGD’ em Maputo, 15 de março de 2018).

Onde houve casos em que acções comunitárias localizadas ocorreram, os seus impactos foram mínimos a nível nacional. Isto porque o governo, através da cooptação e do medo, controla em grande parte de Maputo, a capital de Moçambique, onde os potenciais efeitos de um SPA nascer podem ter impacto. Conforme relatado por muitos dos informantes e participantes durante o FGD, a autocensura da média, intimidação e brutalidade policial e a falta de acesso a oportunidades económicas sem o apoio do governo são razões pelas quais muitos cidadãos não agem mesmo que tenham informações confiáveis sobre corrupção referente a contratos no sector extractivos.

Em um país onde mais de dois terços da população vive em áreas rurais e acredita que qualquer informação tem que ser mediada pela administração do governo para ser credível, a busca de uma única questão de foco, como a divulgação de informações, enfrenta sérios desafios ao desencadear SPA para responsabilização do governo, a menos que intervenções complementares sejam usadas.

“Para qualquer informação fornecida pelas OSCs, há informações contrárias para dizer que 'cuidado com essas pessoas. Eles têm agenda para manipular os cidadãos.' Como resultado, muitas pessoas não confiam noutras fontes de informação excepto nas do Estado” (Membro Sénior do Grupo Frelimo em Maputo, 13 de Março de 2018).

### **Ingresso à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI)**

Em 2009, o Governo de Moçambique aderiu voluntariamente à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI). Isso abriu as portas para que as OSCs participassem de um diálogo de governação com o governo e as corporações privadas. Antes de ingressar na EITI, as informações sobre a indústria extractiva eram um segredo bem guardado. Em 2013, Moçambique recebeu uma pontuação composta "fracassada" de 37% no Índice de Governança de Recursos. Mas desde que se tornou membro do grupo composto pelas diversas partes interessadas em 2013, o CIP liderou

uma campanha para tornar a divulgação de informações um discurso público com o objectivo de capacitar os cidadãos a reivindicarem seus direitos e as instituições de prestação de contas, como o Parlamento e Ministério Público, agir com base em novas informações. Parceiros internacionais de desenvolvimento também estão apoiando iniciativas de transparência.

Usando técnicas de rasteio de processos e dados mistos colectados ao longo de um período de 12 meses, o estudo revela descobertas intrigantes que sugerem que a EITI, o CIP, as outras CSOs e os parceiros de desenvolvimento precisam recalibrar as suas estratégias para promover a responsabilização. Isso mostra que a probabilidade de os cidadãos e as instituições de prestação de contas utilizarem informações para exercer o SPA é afectada pela vulnerabilidade económica; a "lista de partidos" como modo de eleger a representação do povo no Parlamento; as fracas estratégias das OSCs de mobilização dos cidadãos e uma cultura institucional de "submissão" criada por medo dos regimes políticos. A pesquisa também mostra que o governo dominante não tem medo das consequências de ser denunciado, portanto a divulgação de informações como ferramenta única é ineficaz como estratégia para reduzir a corrupção e garantir a responsabilização. Ela precisa ser acompanhada por uma ameaça credível de acção política que é traduzida através dos votos dos cidadãos.

As opiniões entre os 61 participantes nos 9 grupos focais conduzidos pelo estudo variam, mas a maioria concorda que "a natureza e estrutura da política", a vulnerabilidade económica e o "baixo grau de consciência e valores cívicos dos cidadãos" são causas críticas da falta de acção política entre os moçambicanos e as OSCs quando são divulgadas informações sobre corrupção.

A Tabela 1 abaixo mostra como os grupos focais variados classificaram os três principais dos 18 factores causais da falta de acção social e política dos cidadãos. Uma pontuação de 1 significa o maior obstáculo para a responsabilidade pelo SPA e 3 o mínimo obstáculo.

Grupo focal	Avaliação dos factores causais da inacção dos cidadãos e das instituições para exigir responsabilização do Governo						
	C3	B1	C1	B2	B4	C6	C5
Pesquisadores e académicos	1	3		2	2		
Líderes comunitários	3	1					
OSCs provinciais	2	1	1	3	3		
OSCs em Maputo	1		2				
Membros da Assembleia da	2		1			3	
Funcionários do Governo		1	3	2			
Grupos de mulheres	1		2				3
Juventude Urbana		1		2		3	

Notas

- C1: Cultura de 'submissão' (sem confrontação ou activismo).
- C3: Dominação de um partido único e a natureza da representação política
- C5: Ampla dispersão geográfica do país;
- C6: Média independente limitada (autocensura centrada no estado e sector privado)
- B1: Cidadãos com altos níveis de analfabetismo e valores cívicos inadequados
- B2: Altos níveis de vulnerabilidade económica e pobreza
- B4: Incapacidade das OSCs para mobilizar os cidadãos

“Historicamente, somos pessoas passivas. Ouvimos sobre a dívida pública oculta e o contrato da Sasol, mas não agimos porque não é da nossa natureza fazê-lo, especialmente quando o problema não está directamente relacionado a você. A divulgação de informações é importante, mas o medo é uma justificativa para o facto de as pessoas não agirem com base em informações ”(FGD com as OSCs provinciais em Pemba, 19 de Março de 2018).

“No ano passado, os jovens queriam se manifestar, mas viram helicópteros da polícia que nos intimidaram. O professor Macuane foi baleado e um defensor da direita civil (João Massango) foi sequestrado e espancado. Quem não tem medo? ”(FGD com jovens urbanos moçambicanos em Maputo, 16 de Março de 2018)

Em Moçambique, onde os parceiros de desenvolvimento reagiram fortemente a relatórios sobre corrupção, como a dívida pública oculta de 2,2 bilhões de US\$, ajudou a ampliar as vozes das OSCs. Mas no sector extractivo, a amplificação de vozes parece ter sido atenuada pela necessidade de evitar novas formas de conflito e insegurança. Isto é especialmente verdade quando alguns dos enclaves de recursos são considerados em áreas da oposição.

“... Num contexto tão frágil, onde existe sempre um conflito latente entre a Frelimo e a Renamo, a divulgação não supervisionada de informação pode desencadear sérios conflitos e potencial escalada da guerra. O contexto frágil é importante porque dá forma à falta de vontade das pessoas em aceitar o SPA ”(Entrevista com um parceiro de desenvolvimento em Moçambique em Novembro de 2017).

O governo, por sua vez, apresentou a extracção de recursos naturais como um projecto nacional unificado e reprimiu as acções dissidentes por meio de intimidação. Em Junho de 2015, quando a OSC Centro Terra Viva (CTV) tomou uma acção judicial contra a empresa de petróleo e gás norte-americana Anadarko e o governo sobre a instalação de uma planta de processamento de gás em terra sem consulta adequada, compensação e reassentamento para com os mais de 5000 pessoas da península de Afungi, o governo acusou a CTV de sabotar o projecto. Isso levou a polícia a prender e deter os líderes da organização.

A necessidade de preservar a estabilidade do Estado faz sentido para muitas partes interessadas no país porque, sem isso, o crescimento económico e o desenvolvimento social são inatingíveis. Mas não há razão para pensar que a manutenção da estabilidade do Estado é incompatível com os objectivos de promover a responsabilização do governo por meio do SPA. De facto, a história recente de conflito e instabilidade do Estado em África mostra que a desigualdade, a injustiça social e política e a corrupção são as principais causas da instabilidade do Estado, e não a acção dos cidadãos.

### **Implicações para políticas e práticas**

Com base nas constatações e conclusões do estudo, oferecemos as seguintes recomendações de políticas e práticas para os actores envolvidos no trabalho de divulgação de informações e prestação de contas em Moçambique:

*A EITI de Moambique (MEITI) deve ir além de apoiar os relatórios de reconciliação e validação*

Os relatórios da EITI de Moçambique não conseguem circular além dos corredores da elite de Maputo e membros do grupo composto pelas diversas partes envolvidas, para chegar às províncias, comunidades de mineração, instituições de prestação de contas e público em geral para desencadear o SPA. Como muitas CSOs entrevistadas para o estudo indicaram, a MEITI deve ir além da emissão de relatórios para apoiar acções de organizações da sociedade civil e de prestação de contas. Não é suficiente divulgar informações como o fracasso do governo central em transferir 2,75% da receita do sector extractivo para os governos locais para o desenvolvimento da comunidade. A MEITI também deve informar as principais partes interessadas sobre as acções que devem ser tomadas para garantir que o governo cumpra suas obrigações legais. Caso contrário, a EITI não afecta a corrupção em um contexto onde "nomear e envergonhar" não dissuade as pessoas com acesso ao poder e á recursos de estado.

*As OSCs precisam intensificar as estratégias de mobilização de base*

O CIP e as outras OSCs devem melhorar o seu trabalho de divulgação e advocacia, desenvolvendo afiliações com organizações de base e considerar a facilitação da mobilização da acção do cidadão para a responsabilidade social. As OSCs precisam continuar seu diálogo com o governo, mas também devem estar preparadas para confrontação se o diálogo falhar. Eles devem considerar tomar medidas legais para buscar reparação em um contexto onde a responsabilidade horizontal pelas instituições do Estado é fraca.

A divulgação de informações deve ser complementada por outros mecanismos para obter responsabilidade com os cidadãos, actuando como um desafiante contrapeso por meio de seu activismo individual. As OSCs precisam embarcar em um programa de educação, conscientização e campanhas cívicas para facilitar a demanda dos cidadãos por prestação de contas através de seus votos. Embora os níveis de alfabetização sejam baixos em Moçambique, outras formas de educação, como o aumento da conscientização e consciência cívicas dos cidadãos, serão cruciais para passar da divulgação de informações para a emancipação real. As implicações políticas são que, a menos que haja uma conjuntura política de divulgação de informações, da reputação do governo e de risco de perda de poder, é improvável que ocorra a responsabilização do governo perante os cidadãos.

*Apoio de parceiros para incentivar o governo a promover a prestação de contas*

O apoio externo à divulgação de informações é um elemento importante na correcção do fracasso da prestação de contas, mas isso não é suficiente no contexto moçambicano. Além de oferecer apoio a iniciativas de divulgação de informações, as organizações externas (parceiros e agências de assistência financeira) devem investir em organizações da sociedade civil que estejam construindo e promovendo conscientização e campanhas educacionais voltadas às responsabilidades cívicas e à defesa política. Além disso, dado o contexto em Moçambique, nossa pesquisa sugere que as iniciativas de "divulgação de informações" devem andar de mãos dadas com estratégias que visam melhorar os meios de subsistência económica.

Elaborado por Nicholas Awortwi<sup>1</sup> e Adriano Nuvunga<sup>2</sup>

### Further Reading

Awortwi, N. e Nuvunga, A. (2018) O som de uma mão batendo palmas: Resultados da Divulgação de Informação e Responsabilização da Governação do Sector Extractivo em Moçambique. Rascunho de documento de trabalho do IDS, Setembro de 2018.

Fox, J. (2016). 'Dimensionamento da prestação de contas por meio de monitoramento e advocacia de políticas da sociedade civil verticalmente integrados' IDS/*Accountability Research Centre Working Paper*. Dezembro de 2016.

### Nota

*Action for Empowerment and Accountability (A4EA)*; Acção para a emancipação e prestação de contas) é um programa de pesquisa internacional que explora como a acção social e política pode contribuir para a emancipação e prestação de contas em ambientes frágeis, conflituosos e violentos, com foco particular no Egipto, Moçambique, Mianmar, Nigéria e Paquistão. É financiado pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) com ajuda financeira do governo do Reino Unido. No entanto, as opiniões expressas nesta publicação não reflectem necessariamente as políticas oficiais do governo do Reino Unido.

---

<sup>1</sup> Nicholas Awortwi Awortwi é o Director do Instituto Africano de Governança (*African Governance Institute*) com sede em Haia, Holanda. [awortwi@gmail.com](mailto:awortwi@gmail.com); [director@afriqi.org](mailto:director@afriqi.org)

<sup>2</sup> Adriano Nuvunga é o Director do ADS – um *think and do tank* que trabalha sobre a temática da juventude, liderança e desenvolvimento, com sede em Maputo, Moçambique. [nuvunga@adsmoz.org](mailto:nuvunga@adsmoz.org)