

# Policy Brief No. 11

30.03.2021

Propostas de Lei da Comunicação Social e Lei de Radiodifusão na agenda da AR

**Oportunidade para os *media* moçambicanos se afirmarem como agentes de ‘peace building’?**

Press and Broadcast Laws proposals on the parliament agenda

**Opportunity for the Mozambican media to assert themselves as agents of ‘peace building’?**



Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África



© EISA, Março de 2021

Policy Brief editado por:

Ericino de Salema (ericino@eisa.org)

## Propostas de Lei da Comunicação Social e Lei de Radiodifusão na agenda da AR

### Oportunidade para os *media* moçambicanos se afirmarem como agentes de ‘peace building’?

Ericino de Salema (ericino@eisa.org)  
e Egídio Guambe (egidio@eisa.org)

- “...a essência da democratização constrói-se através da possibilidade de *democratização dos media* ou de *democratização pelos media*. Ou seja, é na diversidade dos *media*, na sua linha editorial, na sua autonomia em relação ao poder político e, sobretudo, na sua capacidade de escapar das armadilhas partidárias e partidarizadas, que se pode construir uma esperança de consolidação da democracia.”
- “os *media* enquanto agentes de *peace building* funcionam como mediadores entre partidos políticos ou entre estes e o governo, especialmente em situações em que não existem outros meios de comunicação, sobretudo durante conflitos ou nos esforços de reconciliação e pacificação pós-conflitos”

Actualmente, as democracias não se imaginam sem os *media*. Aliás, os *media* fazem-se através da democracia e vice-versa. É por esta razão que alguma literatura prefere apelidar os regimes democráticos contemporâneos como *media democracy*, para explicar que todos os fenómenos parecem ser moldados através dos meios de comunicação de massa<sup>1</sup>.

Em Moçambique, a democracia é, igualmente, unimaginável sem os *media* enquanto um dos seus pilares estruturantes, sobretudo operando em ambiente de liberdade. É neste contexto que as discussões em torno da *Proposta de Lei da Comunicação Social* e da *Proposta da Lei de Radiodifusão*, ambas da iniciativa governamental e já submetidas à Assembleia da República (AR), devem considerar este momento como oportunidade para a consolidação da democracia em Moçambique, através da integração, nas leis que emergirão dessas propostas, de normas visando, por exemplo, a efectivação do direito à réplica política, princípios sobre publicidade política em processos eleitorais e integração da sociedade civil na gestão dos *media* públicos.

Nisso, uma questão se coloca: irá o país capitalizar ao máximo esta oportunidade para os *media* se assumirem, em definitivo, como efectivos agentes de ‘peace building’ e de consolidação do Estado de Direito Democrático?

## Press and Broadcast Laws proposals on the parliament agenda

### Opportunity for the Mozambican media to assert themselves as agents of ‘peace building’?

Ericino de Salema (ericino@eisa.org)  
and Egídio Guambe (egidio@eisa.org)

- “...the essence of democratisation is built through the possibility of *media democratisation* or *democratisation by the media*. In other words, it is in the diversity of the media, in their editorial line, in their autonomy in relation to political power and, above all, in their ability to escape from party and partisan traps that hope for the consolidation of democracy can be built.”
- “... the media as peace building agents function as mediators between political parties or between them and the government, especially in situations where there are no other means of communication, more so during conflicts or in post-conflict reconciliation and pacification.”

Nowadays, democracies cannot imagine themselves without the media. In fact, the media play configure their role through democracy and vice versa. It is for this reason that some bibliography prefer to call contemporary democratic regimes as media democracy, to explain that all phenomena appear to be shaped through the mass media<sup>1</sup>.

In Mozambique, democracy is also unimaginable without the media as one of its structuring pillars, above all operating in an environment of freedom. It is in this context that the debate around the Press and Broadcast Laws proposals, both proposed by government and already submitted to the Assembly of the Republic (AR), should consider this moment as an opportunity for the consolidation of democracy in Mozambique, through the integration, in the laws that will emerge from these proposals, of norms aiming, for example, the realisation of the right to airtime in public broadcasting, principles on political advertising in electoral processes and the integration of civil society in the management of public media.

In this regard, a question arises: will the country take full advantage of this opportunity for the media to definitively assert themselves as effective agents of ‘peace building’ and of consolidation of the democratic rule of law?

1 Thomas Meyer & Lewis P. Hinchman, *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*, Cambridge, UK: Polity Press ; Malden, MA : Blackwell, 2002.

1 Thomas Meyer & Lewis P. Hinchman, *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*, Cambridge, UK: Polity Press ; Malden, MA : Blackwell, 2002.

## O quotidiano da democracia é nos *media*?

Para a sobredita literatura, os *media* estão a moldar, de forma significativa, a representação pública da política, configurando as agendas políticas, construindo preferências<sup>2</sup> e dando mais 'vozes audíveis' a actores previamente menos importantes. Os *media* transformaram-se em verdadeiros *policy tools* e *policy makers* do quotidiano da acção política<sup>3</sup>.

Em contextos africanos, as transições democráticas dos anos 1980 e 1990 não só introduziram os *media* como um novo actor relevante na arena política, mas, também, participaram na configuração da sua relevância. Os *media* transformaram-se de forma dupla, tanto como verdadeiros espaços de concretização de práticas democráticas, uma vez que se configuram em arena de interacção de múltiplos actores, quanto como ferramentas de manifestação de *politique par le bas*<sup>4</sup>, dando voz a grupos até então marginalizados.

Efectivamente, os regimes autoritários que foram instalados em muitos países após as lutas de emancipação anticolonial tinham visualizado os meios de comunicação social apenas como dispositivos de integração da sociedade nos seus *planos desenvolvimentistas* e de construção de *Estados Projectados*<sup>5</sup>. Era, pois, através dos *media* que a comunicação unilateral garantiria a difusão das orientações do topo do Estado para os diversos quadrantes da sociedade.

Para o caso moçambicano, é interessante analisar como depois de forte rejeição a integração das línguas locais nas rádios apareceu como mecanismo pelo qual as "orientações superiores" chegariam ao mais ordinário cidadão<sup>6</sup>. De facto, é na base da imaginação desta perspectiva que se abriu espaço para rádios comunitárias, entendidas pelas autoridades públicas como instrumentos de *polarização das acções do topo*, isto é, fazer-se ouvir pelas populações mais retiradas do centro. Contrariamente a alguns discursos performativos segundo os quais estas rádios seriam a voz e a linguagem do local e de apropriação e *hibridização* da imaginação colectiva local<sup>7</sup>, estas não conseguem vernacularizar-se<sup>8</sup> e transformar-se em fontes de legitimidade da linguagem local na acção pública ou, simplesmente, não conseguem fazer participar as comunidades na agenda pública<sup>9</sup>.

## Does the quotidian of democracy lie in the media?

For the aforementioned bibliography, the media are significantly shaping the public representation of politics, shaping political agendas, building preferences<sup>2</sup> and giving more 'audible voices' to previously less important actors. The media have become true policy tools and makers in the quotidian of political action<sup>3</sup>.

In African contexts, the democratic transitions of the 1980s and 1990s not only introduced the media as a relevant new player in the political arena, but also participated in shaping their relevance. The media have been transformed in a two-pronged manner, both as real spaces for the realisation of democratic practices, since they are configured in an arena of interaction of multiple actors, and as tools for the manifestation of politics from below<sup>4</sup>, giving voice to groups hitherto marginalised.

Indeed, the authoritarian regimes that were installed in many countries after the anti-colonial emancipation struggles had viewed the media only as devices for integrating society into their *developmental plans* and the building of *Projected States*<sup>5</sup>. It was, therefore, through the media that unilateral communication would ensure the dissemination of the guidelines from the top of the State to the various quarters of society.

For the Mozambican case, it is interesting to analyse how, after a strong rejection, the integration of local languages in the radio appeared as a mechanism by which "orders from on high" would reach the most ordinary citizen<sup>6</sup>. In fact, it is on the basis of the imagination of this perspective that space has been opened up for community radio stations, understood by public authorities as tools of *polarisation of actions from the top*, that is, making themselves heard by the populations most removed from the centre. Contrary to some performative speeches according to which these radio stations would be the voice and local language and of appropriation and hybridisation of the local<sup>7</sup> collective imagination, they cannot translate themselves into everyday language<sup>8</sup> and become sources of legitimacy of the local language in public action or, simply fail to get communities to participate in the public agenda<sup>9</sup>.

2 Kenneth Newton, 'The Media and Modern Democracy', in: W. Lance Bennett, Robert M. Entman, and Pippa Norris, *Government and Opposition*, 36.3 (2001), 436–40.

3 Christopher Hood, *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House, 1986.

4 Jean-François Bayart, Joseph-Achille Mbembe, & Comi M Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris: Karthala, 2008.

5 Dominique Darbon, 'Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques?: Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle', *Revue française d'administration publique*, 105–106.1 (2003), 135–152.

6 Michel Cahen, 'État et Pouvoir Populaire Dans Le Mozambique Indépendant', *Politique Africaine*, 19, 1985, 36–60.

7 Não surpreende que as agendas das rádios comunitárias, por exemplo, dificilmente estejam a produzir inovações a partir das unidades mais inferiores da organização da administração do Estado. Se o conceito na base da difusão dos meios comunicação o nível local não for modificado, dificilmente estes podem servir como agentes de mudança e produzir resultados significativos na qualidade de governação. Na verdade, consciente ou não eles servem como dispositivos concretos de materialização do autoritarismo do Estado.

8 Naquele senso mesmo de B. Malinowski, no sentido de aprendizagem da linguagem local e de se comunicar como tal, apropriando as dificuldades e ansiedade do seu meio. Bronislaw Malinowski, *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris: Gallimard, 1989.

2 Kenneth Newton, 'The Media and Modern Democracy', in: W. Lance Bennett, Robert M. Entman, and Pippa Norris, *Government and Opposition*, 36.3 (2001), 436–40.

3 Christopher Hood, *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House, 1986.

4 Jean-François Bayart, Joseph-Achille Mbembe, & Comi M Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris: Karthala, 2008

5 Dominique Darbon, 'Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques?: Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle', *Revue française d'administration publique*, 105–106.1 (2003), 135–152.

6 Michel Cahen, 'État et Pouvoir Populaire Dans Le Mozambique Indépendant', *Politique Africaine*, 19, 1985, 36–60.

7 It is not surprising that the agendas of the community radio stations, for example, are hardly producing innovations from the lower units of the organisation of the State administration. If the concept underlying the diffusion of the media at the local level is not modified, they can hardly serve as agents of change and produce significant results in the quality of governance. In fact, whether they are conscious or not, they serve as concrete devices for the materialisation of State authoritarianism.

8 In the sense of B. Malinowski, regarding the meaning of learning the local language and communicating as such, appropriating the difficulties and anxiety of their environment. Bronislaw Malinowski, *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris: Gallimard, 1989.

Se a abertura do espaço de liberdade de expressão e de imprensa – resultado dos condicionalismos dos apoios financeiros e de introdução das democracias<sup>10</sup> – devia ter supostamente aberto a arena política, permitido a multiplicação dos *media* emancipados do regime do dia e contribuído para a estruturação de um ambiente de maior participação, esta abertura foi acompanhada pela *instrumentalização dos media*, fazendo falhar o seu papel de verdadeiro *actor de democratização*.

Apesar de tudo, existem algumas pequenas tendências de emancipação dos *media*, sobretudo de instauração de um espaço de liberdade de criatividade resultante de actividades que não passam despercebidas. A literatura africanista avança um pressuposto de que os *media* podem, em contextos africanos, ser um verdadeiro vector de emancipação das sociedades<sup>11</sup> contra um espaço público fortemente privatizado ou mesmo criminalizado por actores muito ligados ao projecto de construção do Estado<sup>12</sup>. Neste sentido, existem duas perspectivas sobre os *media* em contexto de democratização, nomeadamente democratização dos *media* ou democracia nos *media* (a) e os *media* na transição democrática (b).

### (a) Democratização dos media ou democracia nos media

Nos últimos tempos, há um pressuposto generalizado de que os partidos políticos estão a perder sua relevância como principais actores das democracias. Com efeito, depois da inauguração da transição democrática<sup>13</sup> surgiram em África muitos partidos políticos. Actualmente, Moçambique tem, pelo menos oficialmente, mais de 60 partidos políticos. Porém, a multiplicação destes não correspondeu nem à diversificação de agendas e projectos políticos, nem à abertura do espaço político para um verdadeiro multipartidarismo<sup>14</sup>.

Em Moçambique, pelo menos conforme formalmente estabelecido na lei fundamental<sup>15</sup>, os partidos políticos se posicionam como plataformas de expressão do pluralismo político, concorrendo, dessa forma, para a formação e manifestação da vontade popular, sendo, por isso, instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país.

If the opening of the public sphere of freedom of expression and of the press - resulting from financial support constraints and the introduction of democracies<sup>10</sup> - should have supposedly opened the political arena, allowed for the multiplication of media emancipated from the ruling regime and contributed to the structuring of an environment for greater participation, this opening was followed by the *instrumentalisation of the media*, making it fail in its role as a real *democratisation actor*.

In spite of everything, there are some small tendencies for the emancipation of the media, above all for the establishment of a space of freedom of creativity resulting from activities that do not go unnoticed. Africanist bibliography advances an assumption that the media can, in African contexts, be a true vector for the emancipation of societies<sup>11</sup> against a public space heavily privatised or even criminalised by actors closely linked to the state-building project<sup>12</sup>. Consequently, there are two perspectives on the media in the context of democratization, namely media democratization or democracy in the media (a) and the media in the democratic transition (b).

### (a) Media democratization or democracy in the media

In recent times, there is a widespread assumption that political parties are losing their relevance as the main actors in democracies. Indeed, after the advent of the democratic transition<sup>13</sup>, many political parties emerged in Africa. Currently, Mozambique has, at least officially, more than 60 political parties. However, the multiplication of these led neither to the diversification of political agendas and projects, nor to the opening of the political space for a true multiparty system<sup>14</sup>.

In Mozambique, at least as formally established in the Constitution<sup>15</sup>, political parties position themselves as platforms for the expression of political pluralism, thus contributing to the formation and manifestation of popular will, thus being a fundamental tool for democratic participation of citizens in the governance of the country.

9 Segundo alguns autores o boom das rádios comunitárias e associativas em África não pode ser associada a melhoria do desempenho e autonomia do espaço mediático ou mesmo com a vontade de cobertura populacional. Mas em parte como visão utilitária que os regimes do dia tendem a considerar, por exemplo a multiplicação das rádios comunitárias nos países francófonos ao contrário dos países anglófonos, não faz dos primeiros mais democráticos que os segundos. A Nigéria, por exemplo, o país mais populoso da África (162,4 milhões) de habitantes não tem nenhuma rádio comunitária, o Quênia com cerca de 40 milhões de habitantes conta oito rádios comunitárias ou ainda a Tanzânia com 45 milhões de habitantes tem apenas 7 rádios comunitárias (Ayobami Ojebode & Akin Akingbulu, 'Community Radio Advocacy in Democratic Nigeria: Lessons for Theory and Practice', *Ecquid Novi: African Journalism Studies*, 30.2 (2009), 180-204. Nos regimes jurídicos onde as rádios comunitárias são imaginadas como instrumentos ao serviço de desenvolvimento é geralmente onde estas tendem ser mais numerosos, como é o caso de Burkina Fasso, o Mali e outros países francófonos; tal é o caso igualmente de Moçambique. Sylvie Capitant & Marie-Soleil Frère, 'Les Afriques médiatiques', *Afrique contemporaine*, n° 240.4 (2011), 25-41.

10 Domingos M. Do Rosário, Egidio Guambe, and Ericino Salema, *Democracia Multipartidária Em Moçambique*, EISA (Maputo: EISA, 2020).

11 Olivier Koch, 'Les Médias Dans Les «transitions Démocratiques» : État Des Lieux et Prospective', *Questions de Communication*, 28, 2015, 211-29.

12 Bayart Jean François, Béatrice Hibou, and Stephen Ellis, *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles: Editions Complexe, 1999.

13 Michael Bratton & Nicolas Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

14 Michel Cahen, 'The Enemy as Model. Patronage as a Crisis Factor in Constructing Opposition in Mozambique', *Work in Progress*, 2011.

15 Artigos 74 e 75 da Constituição da República de Moçambique.

9 According to some authors, the boom in community and associative radio in Africa cannot be associated with improving the performance and autonomy of the media space or even with the desire for population coverage. But partly as a utilitarian view that the ruling regimes tend to consider, for example, the multiplication of community radios in Francophone countries as opposed to Anglophone countries, does not make the former more democratic than the latter. Nigeria, for example, the most populous country in Africa (162.4 million) has no community radio, Kenya with around 40 million inhabitants has eight community radio stations or Tanzania with 45 million inhabitants has only 7 community radios (Ayobami Ojebode & Akin Akingbulu, 'Community Radio Advocacy in Democratic Nigeria: Lessons for Theory and Practice', *Ecquid Novi: African Journalism Studies*, 30.2 (2009), 180-204. In the legal regimes where community radios are imagined as tools in the service of development it is generally where they tend to be more numerous, as is the case in Burkina Faso, Mali and other francophone countries; this is also the case in Mozambique. Sylvie Capitant & Marie-Soleil Frère, 'Les Afriques médiatiques', *Afrique contemporaine*, n° 240.4 (2011), 25-41.

10 Domingos M. Do Rosário, Egidio Guambe, and Ericino Salema, *Democracia Multipartidária Em Moçambique*, EISA (Maputo: EISA, 2020).

11 Olivier Koch, 'Les Médias Dans Les «transitions Démocratiques» : État Des Lieux et Prospective', *Questions de Communication*, 28, 2015, 211-29.

12 Bayart Jean François, Béatrice Hibou, and Stephen Ellis, *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles: Editions Complexe, 1999.

13 Michael Bratton & Nicolas Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

14 Michel Cahen, 'The Enemy as Model. Patronage as a Crisis Factor in Constructing Opposition in Mozambique', *Work in Progress*, 2011.

15 Articles 74 and 75 of the Constitution of the Republic of Mozambique.

Como se pode ver, o espaço político moçambicano é bipartidário, isto é, dominado pelas duas principais forças políticas, nomeadamente a Frelimo e a Renamo. Estes dois definem e negociam, muitas vezes por meios informais, o uso do espaço público, ao mesmo tempo que se autoproclamam legítimos representantes do cidadão, na base de uma cultura política autoritária e de onisciência<sup>16</sup>.

Em bom rigor, não é necessário um trabalho especializado para perceber que os partidos políticos moçambicanos funcionam como agrupamentos de saque ao espaço público que dificilmente se constituem através da articulação com uma determinada base social<sup>17</sup>. Dito de outra forma, os partidos políticos estão distantes da população e não parecem ter estratégias claras para uma tal articulação.

Efectivamente, a relevância dos partidos políticos nos processos democráticos – entanto que forma estruturada de representação – parece ter sido substituída pela entrada em cena dos *media*. É a isso que alguma literatura considera de *media democracy*<sup>18</sup>. Os *media* definem e configuram os processos políticos e animam o quotidiano da democracia.

Nesse sentido, parece razoável afirmar que a essência da democratização constrói-se através da possibilidade de *democratização dos media* ou de *democratização pelos media*. Ou seja, é na diversidade dos *media*, na sua linha editorial, na sua autonomia em relação ao poder político e, sobretudo, na sua capacidade de escapar das armadilhas partidárias e partidarizadas, que se pode construir uma esperança de consolidação da democracia.

Os partidos políticos não são mais do que os dispositivos através dos quais os *media* podem diversificar as opiniões. Aliás, em contextos de fragilidade dos partidos políticos causada não só pela limitação do próprio sistema político, mas, também, pela exacerbação do *clientelismo* estruturado dentro dos partidos, os *media* incarnam, pelo menos potencialmente, a diversidade e a abertura do espaço público. Bem vistas as coisas, os *media* apresentam-se, em contextos de transição e de consolidação democrática, como a matriz, o produto e o produtor da materialidade da democracia.

### **(b) Os media na transição democrática**

Os trabalhos da *transitologia* de regimes autoritários para regimes democráticos colocam os *media* como instrumentos medidores do nível de afirmação dos novos regimes<sup>19</sup>. O questionamento central coloca-se sobre o papel que estes desempenham na dinâmica de ruptura com o regime em vigor, na construção de Estado de Direito e na consolidação das práticas democráticas.

Com efeito, os indicadores da liberdade de opinião e de expressão são, *grosso modo*, resumidos na capacidade de os *media* poderem trabalhar sem ser censurados. A implementação de políticas de debate público circunscreve-se no direito da palavra de forma equitativa que os *media* providenciam aos diversos

As it can be seen, the Mozambican political space is bipolarised, that is, dominated by the two main political forces, namely Frelimo and Renamo. These two define and negotiate, often through informal means, the use of the public space, at the same time that they claim to be legitimate representatives of the citizen, based on an authoritarian and omniscient political culture<sup>16</sup>.

Strictly speaking, specialised work is not necessary to realise that Mozambican political parties function as looting groups for the public space that hardly constitute themselves through the articulation with a given social base<sup>17</sup>. Specifically, political parties are distant from the population and do not seem to have clear strategies for such an articulation.

Indeed, the relevance of political parties in democratic processes - as a structured form of representation - seems to have been replaced by the entry of the media on the scene. This is what some bibliography consider as *media democracy*<sup>18</sup>. The media define and configure political processes and animate the quotidian of democracy. Thus, it seems reasonable to say that the essence of democratisation is built through the possibility of *media democratisation* or *democratisation by the media*. In other words, it is in the diversity of the media, in their editorial line, in their autonomy in relation to political power and, above all, in their ability to escape from party and partisan traps that hope for the consolidation of democracy can be built.

Political parties are nothing more than the devices through which the media can diversify opinions. In fact, in contexts of fragility of political parties caused not only by the limitation of the political system itself, but also by the exacerbation of structured clientelism within the parties, the media embody the diversity and openness of the public space. All things considered, in contexts of transition and democratic consolidation, the media present themselves as the matrix, product and producers of democracy's materiality.

### **(b) The media in democratic transition**

The work of *transitology* from authoritarian regimes to democratic regimes places the media as measuring tools of the level of affirmation of the new regimes<sup>19</sup>. The central question is placed on the role they play in the dynamics of splitting from the ruling regime, in the Rule of Law building and in the consolidation of democratic practices.

Indeed, the indicators of freedom of opinion and of expression are roughly summarised in the media ability to be able to work without being censored. The implementation of public debate policies is limited to the right to speak in an equitable way that the media provide to the various actors in the democratic process, so that they can defend their points of view, as well as criticise their opponents. The media should participate in the creation of fora that deal with matters of public interest, providing a pluralistic debate<sup>20</sup>, which is a fundamental public service.

16 Elísio Macamo "A cultura política da cidadania em Moçambique: uma relação conflituosa, in. Luis de Brito et al, *Desafio de Moçambique 2014*, Maputo: IESE, 2015.

17 Elísio Macamo, *Op. cit.*

18 Thomas Meyer & Lewis P. Hinchman, *Media Democracy...op. cit.*

19 Pippa Norris, « The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance, and Human Development », paper for the Midwest Political Science Association annual meeting, Chicago, 2006; Olivier Koch, 'Les Médias Dans Les « transitions Démocratiques »...Op. cit.

16 Elísio Macamo "The political culture of citizenship in Mozambique: a conflictual relationship, in. Luis de Brito et al, *Desafio de Moçambique 2014*, Maputo: IESE, 2015.

17 Elísio Macamo, *Op. cit.*

18 Thomas Meyer & Lewis P. Hinchman, *Media Democracy...op. cit.*

19 Pippa Norris, « The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance, and Human Development », paper for the Midwest Political Science Association annual meeting, Chicago, 2006; Olivier Koch, 'Les Médias Dans Les « transitions Démocratiques »...Op. cit.

20 Pippa Norris, *Op. cit.*

actores do processo democrático, para estes defenderem os seus pontos de vista, assim como criticarem os seus adversários. Os *media* devem participar na criação de fóruns que tratam de assuntos de interesse público, providenciando um debate pluralista<sup>20</sup>, qual serviço público fundamental.

Nestes termos, a construção de um Estado de Direito Democrático através dos *media* implica a “institucionalização dos desacordos”. O espaço público deve estar adaptado à confrontação de opiniões dentro de um escopo normalizado ou tipificado. Num contexto de transição, os *media* devem agenciar, no sentido de criatividade e inovação, os novos modos de conflitualidade política e social através da representação da pluralidade e confrontação de componentes políticas.

Na literatura, esta perspectiva releva duas necessidades:

- (i) que os *media* devem incorporar a função de antagonismo e confrontação como elementos necessários para o reforço do contrato social e de renovação da ordem da sua afirmação; e
- (ii) a confrontação de opinião é pensada em substituição às lógicas de conflitos armados.

Para o caso de Moçambique, esta última perspectiva parece seminal no sentido em que os *media* devem desempenhar uma função de agentes de *peace building* tal que todas as foirmas de violência, em particular a armada, encontrem, nos *media*, o mecanismo de amortização dos conflitos e a mesa concreta e permanente de negociação.

O contributo dos *media* enquanto agentes de *peace building*, que integra, de entre outros, aspectos como prevenção de conflitos e promoção da paz, compreende, essencialmente, trazer para uma plataforma comum grupos diferentes de pessoas para discussão de assuntos de interesse geral, construindo-se, dessa forma, relações entre pessoas e grupos<sup>21</sup>.

Nesse processo, os *media* são cruciais no apoio a um melhor entendimento dos assuntos e promoção de coesão entre pessoas que se consideram diferentes umas das outras, dando, nisso, voz a todos, com primazia para os mais marginalizados numa dada sociedade. Igualmente, os *media* enquanto agentes de *peace building* funcionam como mediadores entre partidos políticos ou entre estes e o governo, especialmente em situações em que não existem outros meios de comunicação, sobretudo durante conflitos ou nos esforços de reconciliação e pacificação pós-conflitos<sup>22</sup>.

### Sobre leis de *media* em Moçambique

Moçambique adoptou formalmente a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e o direito à informação como direitos fundamentais em 1990, com a aprovação, naquele ano, de uma Constituição plural e multipartidária, que criou as condições basilares para o estabelecimento efectivo da democracia multipartidária no país, designadamente com a realização das primeiras eleições multipartidárias, em 1994, das quais

Under these terms, the building of a Democratic Rule of Law through the media implies the “institutionalisation of disagreements”. The public space must be adapted to the confrontation of opinions within a normalised or typified scope. In a context of transition, the media must manage, in the sense of creativity and innovation, the new modes of political and social conflict through the representation of plurality and confrontation of political components.

In the bibliography, this perspective highlights two needs:

- (i) that the media must incorporate the function of antagonisms and confrontation as necessary elements for the reinforcement of the social contract and for the renewal of the order of its affirmation; and
- (ii) the confrontation of opinion is intended to replace the logic of armed conflicts.

For the case of Mozambique, this last perspective seems seminal in the sense that the media should play a role of agents of “*peace building*” such that all forms of violence, in particular armed violence, find, in the media, the mechanism for the settlement of conflicts and the concrete and the permanent table of negotiation.

The contribution of the media as peace building agents, which integrate, among others, aspects such as conflict prevention and peace promotion, essentially comprises bringing different groups of people to a common platform to discuss matters of general interest, in this way building relationships between people and groups<sup>21</sup>.

In this process, the media are crucial in fostering a better understanding of the issues and promoting cohesion among people who consider themselves different from each other, giving, in this, a voice to all, with primacy for the most marginalised in a given society. Likewise, the media as peace building agents function as mediators between political parties or between them and the government, especially in situations where there are no other means of communication, more so during conflicts or in post-conflict reconciliation and pacification efforts<sup>22</sup>.

### About media laws in Mozambique

Mozambique formally adopted freedom of expression, freedom of the press and the right to information as fundamental rights in 1990, with the approval, in that year, of a plural and multiparty constitution, which created the basic conditions for the effective establishment of multiparty democracy in the country, namely with the holding of the first multiparty elections in 1994, from which the first democratically elected institutions were born (The Assembly of the Republic and the President of the Republic).

Indeed, article 74 of the 1990 Constitution of the Republic of Mozambique (CRM) stated that citizens have the right to

20 Pippa Norris, *Op. cit.*

21 Adaptado do documento “How media can be an instrument of peace in conflict-prone settings”, do UNDP Oslo Governance Centre, disponível neste link: [https://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/UNDP\\_OGC\\_Media\\_conflict%20roundtable%20background%20paper.pdf](https://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/UNDP_OGC_Media_conflict%20roundtable%20background%20paper.pdf). Consulta efectuada a 28 de Março de 2021.

22 Idem.

21 Adapted from the document on “How media can be an instrument of peace in conflict-prone settings”, do UNDP Oslo Governance Centre, available on this link: [https://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/UNDP\\_OGC\\_Media\\_conflict%20roundtable%20background%20paper.pdf](https://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/UNDP_OGC_Media_conflict%20roundtable%20background%20paper.pdf). Consulta efectuada a 28 de Março de 2021.

22 Idem.

nasceram as primeiras instituições democraticamente eleitas (A Assembleia da República e o Presidente da República).

Com efeito, o artigo 74 da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990 consignava que os cidadãos têm o direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa, bem como ao direito à informação<sup>23</sup>, num quadro em que se deixava claro que a liberdade de imprensa integrava a liberdade de expressão e de criação de jornalistas, bem assim o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais e outras publicações<sup>24</sup>.

Um ano depois, foi aprovada a Lei número 18/91, de 10 de Agosto (Lei de Imprensa), que criou condições para a emergência de várias empresas de comunicação social independentes, com destaque para a Mediacoop, hoje proprietária dos jornais SAVANA e Mediafax e da Rádio SAVANA, que surgiu logo após a entrada em vigor da Lei de Imprensa. É através do Mediafax que os moçambicanos tiveram, por exemplo, acesso à informação alternativa sobre o processo que levou à assinatura, a 4 de Outubro de 1992, do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma, que pôs fim a uma guerra civil de 16 anos entre o Governo e a Resistência Nacional Moçambicana, actualmente partido Renamo.

Com a aprovação da CRM de 2004, que não significou uma reforma constitucional, mas uma consolidação dos valores e princípios introduzidos pela CRM de 1990<sup>25</sup>, o que antes se achava no artigo 74 [da CRM de 1990] passou, na de 2004, para o artigo 48, agora com a clarificação, por exemplo, de que os jornalistas do sector público gozam da garantia de independência de todos os poderes políticos, não sendo funcionários do Estado.

Neste contexto de democracia e de liberdade de imprensa, há a destacar a premência da criação de instituições de regulação dos *media*, que se deve conceituar como um processo de arbitragem de equidade do espaço mediático e dos princípios democráticos norteadores. A criação, através da CRM de 2004, do Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), há-de ter sido um passo importante nesse sentido, embora nada de substancial tenha sido feito nas últimas três décadas visando transformar o órgão numa entidade de regulação como tal [ver, abaixo, notas adicionais a propósito].

Contudo, a ruptura das práticas de contexto autoritário revela-se um dos grandes desafios para a “transição mediática”. As nuances de práticas autoritárias impregnadas nos actores dos *media* ainda reservam um regime de *media* com características típicas de um autoritarismo, o que pode ser visto como travando, em grande medida, a possibilidade de consolidação da democracia. Os *standards* deontológicos de um jornalismo emancipado, capaz de acelerar a transição democrática, parecem estar aprisionados a um investimento de ideias e consciência de que se trata, sem dúvidas, de uma área que se deve emancipar.

### Da salvaguarda de valores e princípios

Sendo os *media* um elemento essencial dum “governo de muitos”, na expressão de Dahl, ou o quarto pilar da democracia, depois do Legislativo, Executivo e Judiciário, tal como defendido

freedom of expression and freedom of the press, as well as the right to information<sup>23</sup>, in a context in which it was made clear that press freedom included freedom of expression and the creativity of journalists, as well as access to information sources, protection of independence and professional secrecy and the right to establish newspapers and other publications<sup>24</sup>.

A year later, Law 18/91, of 10 August (Press Law) was passed, which created the conditions for the emergence of several independent media companies, with emphasis on Mediacoop, now the owner of the newspapers SAVANA and Mediafax and Rádio SAVANA, which emerged shortly after the Press Law came into force. It is through Mediafax that Mozambicans have, for example, access to alternative information on the process that led to the signing on 4 October 1992, of the General Peace Agreement (AGP) in Rome, which ended a 16-year civil war between the Government and the Mozambican National Resistance, currently known as the Renamo party.

With the approval of the 2004 CRM<sup>25</sup>, which did not mean a constitutional reform, but a consolidation of the values and principles introduced by the 1990 CRM, what was previously located in article 74 [of the 1990 CRM] passed, in that of 2004, to the article 48, with the clarification that, for example, not being state employees, public sector journalists enjoyed the guarantee of independence from all political powers.

In this context of democracy and freedom of the press, one can highlight the urgency of creating institutions to regulate the media, which should be conceptualised as a process of arbitrating the equity of the media space and of the guiding democratic principles. The creation, through the 2004 CRM, of the Higher Council for Mass Communication (CSCS) must have been an important step in this direction, although nothing substantial has been done in the last three decades to transform the body into a regulatory entity as such [see additional notes below in that regard].

However, the disruption of practices of an authoritarian context proves to be one of the major challenges for “media transition”. The nuances of authoritarian practices impregnated in media actors still consecrate a media regime with typical characteristics of authoritarianism, which can be seen as blocking, to a large extent, the possibility of consolidating democracy. The deontological standards of an emancipated journalism, capable of speeding the democratic transition, seem to be imprisoned by an investment of ideas and awareness that this is, without a doubt, an area that must be emancipated.

### Of safeguarding values and principles

Since the media are an essential element of a “government of the many”, in the words of Dahl, or the fourth pillar of democracy, after the Legislative, Executive and Judiciary, as defended by Edmund Burke (1729-1797), the revision of the Press Law, now with a proposal for a new name, namely the Mass Communication Law, and the approval of the Broadcast Law, must be undertaken considering the safeguard of

23 Número 1 do artigo 74 da CRM de 1990.

24 Número 3 do artigo 74 da CRM de 1990.

25 Esta é a posição defendida pelo constitucionalista franco-moçambicano Gilles Cistac, assassinado em 2015 em Maputo, com a qual concordamos. Para detalhes, vide: Relatório sobre Governança e Integridade em Moçambique; 2013; CIP: Maputo.

23 Number 1 of article 74 of the 1990 CRM.

24 Number 3 of article 74 of the 1990 CRM.

25 This was the position defended by the Franco-Mozambican constitutionalist Gilles Cistac, assassinated in 2015 in Maputo, with which we agree. For more details, see : Reporto n Governance and Integrity in Mozambique; 2013; CIP: Maputo



por Edmund Burke (1729-1797), a revisão da Lei de Imprensa, agora com proposta de uma nova denominação, nomeadamente Lei da Comunicação Social, e a aprovação da Lei de Radiodifusão, devem ser empreendidas com a salvaguarda de valores e princípios fundamentais, estruturantes da ordem político-democrática e constitucional moçambicana, com destaque para dois prismas:

#### Na generalidade

1. **Princípio da proibição do retrocesso** (compreendido, em particular, nos artigos 43<sup>26</sup>, 56<sup>27</sup> e 300<sup>28</sup> da CRM), significando que tanto a Lei da Comunicação Social como a Lei da Radiodifusão não podem incluir normas que se traduzam no recuo quanto às conquistas dos moçambicanos, em geral, e dos jornalistas, em particular. Por exemplo, o direito ao sigilo profissional deve ser protegido.
2. **Princípio da independência do jornalista** (artigo 48 da CRM), no qual se funda o jornalismo enquanto profissão liberal. O processo legislativo em curso deve constituir uma oportunidade para se reiterar esta questão fulcral, inclusive quanto ao jornalista afecto aos *media* públicos, que até se acha definido, pelo legislador constituinte (número 5 do artigo 48) como não funcionário, como profissional liberal e independente de todos os poderes políticos.
3. **Princípio da participação dos cidadãos na gestão dos *media* públicos**, com o que se poderá proteger, ao máximo possível, o interesse público no dia a dia desses *media*. Isso passaria pela integração, nos Conselhos de Administração de órgãos de comunicação social como TVM e RM, de representantes de associações de *media*. O suporte legal para o efeito seria a Lei número 7/2012, de 8 de Fevereiro (Lei de Bases de Organização e Funcionamento da Administração Pública) – aplicável à Administração Pública e às empresas públicas, por força da norma do seu artigo 3 – em cujo artigo 14 preconiza que o Estado promove a participação, em órgãos colegiais, de representantes da sociedade civil interessada na sua composição (desses órgãos colegiais), definindo-se nos termos da mesma lei sociedade civil como “associações, sindicatos, organizações não-governamentais ou quaisquer outras formas de organização legítima, cujo objecto esteja relacionado com as atribuições de determinado órgão...”.

#### Na especialidade:

1. **Na questão referente à Entidade Reguladora de Comunicação Social (artigo 8 da Proposta de Lei de Comunicação Social)**, por demais relevante na defesa dos *media* enquanto pilar da democracia, há que fazer prevalecer o princípio de reserva exclusiva de competência à AR na aprovação de diplomas legais sobre direitos fundamentais (artigo 178 da CRM), não podendo tal ser efectivado por via de decreto do

fundamental values and principles, building blocks of the Mozambican political-democratic and constitutional order, with emphasis on two views:

#### In general

1. **Principle of non-retrogression** (understood, in particular, in articles 43<sup>26</sup>, 56<sup>27</sup> e 300<sup>28</sup> of the CRM), meaning that both the Mass Communication Law and the Broadcast Law cannot include norms that translate into the rolling back of achievements made by Mozambicans, in general, and journalists, in particular. For example, the right to professional secrecy must be protected.
2. **Principle of journalistic independence** (article 48 of the CRM), on which journalism is founded as a liberal profession. The ongoing legislative process should provide an opportunity to reiterate this key issue, including regarding the journalist assigned to the public media, who is even defined by the Constitution (Article 48 (5)) as non-State employee, as a liberal professional and independent from all political powers.
3. **Principle of citizen participation in the management of public media**, through which it will be possible to protect, as much as possible, the public interest in the daily life of these media. This would involve integrating in the Boards of Directors of media organisations such as TVM and RM, representatives of media associations. The legal support for this purpose would be Law 7/2012, of 8 February (Basic Law for the Organisation and Functioning of Public Administration) - applicable to Public Administration and publicly-owned companies, pursuant to the rule of its article 3 - in whose article 14 recommends that the State promotes the participation, in collegiate bodies, of representatives of civil society interested in its composition (of these collegiate bodies), defining itself in terms of the same civil society law as “associations, unions, non-governmental organisations or any other forms of legitimate organisation, the object of which is related to the powers of a specific body...”.

#### In specifics:

1. **In the matter concerning the Regulatory Entity for Mass Communication (article 8 of the Proposed Mass Communication Law)**, too relevant in the defense of the media as a pillar of democracy, the principle of exclusive reserve of competence to the AR must prevail in the approval of legal diplomas on fundamental rights (article 178 of the CRM), and this cannot be done by means of a Council of Ministers decree. And if the legislator’s option is to transform the CSCS, which is a discipline and consultation body<sup>29</sup>, into a Mass Communication Regulatory Entity, then a constitutional revision (would) prove to

26 Sobre a interpretação das normas sobre direitos fundamentais de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

27 Atinente à disciplina de implementação e limitação das normas sobre direitos fundamentais.

28 Referente aos limites materiais da revisão constitucional.

26 On the interpretation of the rules on fundamental rights in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and the African Charter on Human and Peoples’ Rights.

27 Concerning the discipline of implementing and limiting the rules on fundamental rights.

28 Regarding the material limits of the constitutional review.

Conselho de Ministros. E se a opção do legislador for a transformação do CSCS, qual órgão de disciplina e consulta<sup>29</sup>, em Entidade de Regulação da Comunicação Social, então uma revisão constitucional se mostra(ria) inevitável, dada, por um lado, a limitação do objecto primário e secundário da entidade<sup>30</sup>, ao que se acresce, por outro lado, o escopo da teoria de densificação das normas sobre direitos fundamentais, que proíbem o legislador ordinário de ir para além do que foi a vontade do legislador constituinte<sup>31</sup>;

- 2. É importante introduzir, na Lei de Comunicação Social, um capítulo sobre “direitos de antena, de resposta e de réplica política”,** como forma de se viabilizar a norma do artigo 49 da CRM, com décadas de existência mas até hoje não efectivado, por pretensa inexistência de norma ordinária sobre a matéria. Achamos nós ser por demais importante que os partidos da oposição que estejam representados no Parlamento e que não façam parte do Governo tenham direito a tempos de antena na rádio e televisão públicas, visando a feitura, por exemplo, de réplica política às declarações políticas do Governo. Com isso, se evita que tais media sejam instrumentos de propaganda política do Governo.
- 3. Há que introduzir, na Lei da Comunicação Social, uma norma proibindo a publicidade política durante os processos eleitorais,** em geral, e campanhas eleitorais, em particular, como forma de não se desnivelar o campo político, sobretudo num contexto de desregulação de financiamento privado aos partidos políticos.
- 4. Incluir, na Lei da Comunicação Social, uma norma sobre o financiamento público da cobertura de campanhas eleitorais por todos os media** (sejam eles públicos ou privados), estando há muito provado que é democraticamente tóxico que tal seja, amiúde, feito pelos próprios partidos políticos, quase sempre com recurso a fundos públicos, o que condiciona a independência dos media e, potencialmente, a própria verdade eleitoral.

As discussões em torno da Proposta de Lei da Comunicação Social e da Proposta da Lei de Radiodifusão, ambas da iniciativa governamental e já submetidas à Assembleia da República (AR), como se sabe, devem, pois, considerar este momento como oportunidade para a consolidação da democracia em Moçambique e, quiçá, para o estabelecimento da tão almejada paz duradoura, em real ameaça, sobretudo nos últimos 8-10 anos.

Não capitalizar ao máximo a revisão da Lei de Imprensa, qual leiquadro dos *media*, agora sob a denominação Lei da Comunicação Social, bem assim a iminente introdução, no ordenamento jurídico moçambicano, de uma Lei de Radiodifusão, para que os *media* se assumam, em definitivo, como efectivos agentes de ‘peace building’ e de consolidação do Estado de Direito Democrático, será uma oportunidade...“democraticamente perdida”!!!

be inevitable, given, on the one hand, the limitation of the primary and secondary object to the entity<sup>30</sup>, to which is added, on the other hand, the scope of the densification theory of the rules on fundamental rights, which prohibit the ordinary legislator from going beyond what was the will of the Constitution<sup>31</sup>;

- 2. It is important to introduce, in the Mass Communication Law, a chapter on “equal airtime, response and political reply rights”,** as a means of rendering the rule of article 49 of the CRM feasible, with decades of existence but until today not carried out, due to the alleged inexistence of an ordinary rule on the matter. We think it is all too important that opposition parties that are represented in Parliament and that are not part of the Government are entitled to equal airtime on publicly-owned radio and television, with a view to ensuring, for example, a political reply to the Government’s political statements. . This is to avoid that these media become tools of Government political propaganda.
- 3. It is necessary to introduce, in the Mass Communication Law, a rule prohibiting political advertising during electoral processes,** in general, and electoral campaigns, in particular, as a means of not un-levelling the political field, especially in a context of deregulation of private funding for political parties.
- 4. Include, in the Mass Communication Law, a rule on public funding of electoral campaign coverage by all media** (whether public or private), it has long been proven that it is democratically toxic that this is often done by the political parties themselves, almost always using public funds, which constrains the independence of the media and, potentially, the electoral truth itself.

The discussions around the Mass Communication Law and the Broadcast Law proposals, both proposed by Government and already submitted to the Assembly of the Republic (AR), as known, must therefore consider this moment as an opportunity for the consolidation of democracy in Mozambique and, perhaps, for the establishment of the long-lasting peace, under real threat, especially in the last 8-10 years.

Not capitalising as much as possible on the revision of the Press Law, which is the framework law of the media, now under the name of the Mass Communication Law, as well as the imminent introduction, in the Mozambican legal system, of a Broadcast Law, so that the media can definitely assume responsibility as effective agents of ‘peace building’ and consolidation of the Democratic Rule of Law, it will be an “democratically lost” opportunity”!!!

29 Número 1 do artigo 50 da CRM.

30 Números 2 e 3 do artigo 50 da CRM.

31 Para aprofundamento, ver Direito Constitucional e Teoria da Constituição, de Gomes Canotilho; Coimbra: Almedina.

29 Number 1 of article 50 of the CRM.

30 Numbers 2 and 3 of article 50 of the CRM.

31 For more details, see Constitutional Law and Theory of the Constitution, by Gomes Canotilho; Coimbra: Almedina.



Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

