

SILEN  
CIANDO  
A DISCRI  
MINA  
ÇÃO

CONFLITOS  
ENTRE  
FONTES  
DE PODER  
E OS DIREITOS  
HUMANOS DAS  
MULHERES  
EM PEMBA

CONCEIÇÃO  
OSÓRIO  
&  
TERESA  
CRUZ E  
SILVA

**FICHA TÉCNICA:**

Título: Silenciando a Discriminação: conflitos entre fontes de poder e os direitos humanos das mulheres em Pemba

Direcção da Pesquisa: Conceição Osório

Autores: Conceição Osório e Teresa Cruz e Silva

Assistente de Pesquisa: Florêncio Mussa

Capa: Diana Manhiça, ZOOM

Edição: WLSA Moçambique

Nº de Registo: 9793/RLINLD/2018

Impressão: CIEDIMA, Lda.

ISBN: 978-989-54272-0-8

Nº Exemplares: 300

Website: [www.wlsa.org.mz](http://www.wlsa.org.mz)

Maputo, 2018

Esta pesquisa e a publicação foram financiados pelo Programa AGIR, Cooperação Sueca, Cooperação do Reino dos Países Baixos e OXFAM NOVIB.



Reino dos Países Baixos



Suécia  
Sverige



Oxfam

## **AGRADECIMENTOS**

Os nossos agradecimentos são dirigidos a todas e todos que contribuíram para a realização deste estudo. Um reconhecimento particular é no entanto devido às comunidades de Mahate e Muxara que se disponibilizaram a partilhar connosco os seus conhecimentos, temores e a realidade em que se encontram, assim como às pessoas e instituições que colaboraram com a equipa de pesquisa. Na impossibilidade de nomearmos todas e todos que cooperaram com a equipa de pesquisa não podíamos deixar de manifestar o nosso apreço ao Professor Yussuf Adam e Dr. Valy Momade, assim como ao Dr. Mário Elias Brito, Dr. Wim Neeleman e à Dra. Ximena Andrade. Palavras de agradecimento são ainda dirigidos à AGIR e parceiros de Cooperação da WLSA Moçambique que permitiram a realização deste estudo e sua publicação. Finalmente, mas não menos importante, o nosso reconhecimento vai para o Professor Feliciano Mata pelo inestimável apoio e disponibilidade e para Dr. Tomás Vieira Mário que elaborou o Prefácio a este livro.



## **Siglas e Acrónimos**

AIM - Agência de Informação de Moçambique  
ANE - Administração Nacional de Estradas  
ANEP - Autoridade Nacional da Educação Profissional  
AR - Assembleia da República  
BR - Boletim da República  
CCM - Conselho Cristão de Moçambique  
CDAM - Conselho Distrital para o Avanço da Mulher  
CDC - Convenção dos Direitos da Criança  
CEDAW - *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*/Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher  
CDC - Convenção dos Direitos da Criança  
CFP - Centro de Formação Profissional  
CIP - Centro de Integridade Pública  
CIPD - Conferência Internacional de População e Desenvolvimento  
CNAM - Conselho Nacional para o Avanço da Mulher  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CPOS - Centro de Pesquisa e Observatório Social  
DNG - Direcção Nacional do Género  
DPE - Direcção Provincial de Educação  
DPGCAS - Direcção Provincial de Género Criança e Acção Social  
DPI - Diagnóstico Precoce Infantil  
DUAT - Direito de Uso e Aproveitamento da Terra  
EAS - Estudo Ambiental Simplificado  
EIA - Estudo do Impacto Ambiental  
ENH - Empresa Nacional de Hidrocarbonetos  
ENHILS - *ENH Integrated Logistics Services, SA.*  
ENI - *Ente Nazionale Idrocarburi S.p.A*  
EP - Ensino Primário  
ESG - Ensino Secundário Geral  
FOCADE - Fórum das ONG's em Cabo Delgado  
GNL - Gás Natural Liquefeito, em inglês LNG.  
HIV - Vírus de Imunodeficiência Humana  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDS - Inquérito Demográfico e de Saúde  
IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
INEP - Instituto Nacional do Emprego  
INP - Instituto Nacional do Petróleo  
IOC - *International Oil Company*  
IMASIDA - Inquérito Nacional dos Indicadores sobre Imunização, Malária e HIV e SIDA  
IMPACTO - Projectos e Estudos de Impacto Ambiental, Lda.  
INSIDA - Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informação sobre HIV e SIDA em Moçambique  
ITIE - Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva  
ITS - Infecções por Transmissão Sexual  
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgéneros  
MASA - Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar  
MCTESTP - Ministério da Ciência e Tecnologia Ensino Superior e Técnico-Profissional  
MICOA - Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental  
MGCAS - Ministério do Género Criança e Acção Social  
MINED - Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano  
MIREME - Ministério de Recursos Minerais e Energia  
MISAU - Ministério da Saúde  
MITADER - Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural  
MULEIDE - Associação Mulher Lei e Desenvolvimento  
ODM - Objectivos do Desenvolvimento do Milénio.  
ODS - Objectivos de Desenvolvimento Sustentável  
OMS - Organização Mundial de Saúde  
OSC - Organização da Sociedade Civil  
PARP - Plano de Acção para a Redução da Pobreza  
PARPA - Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta  
PCD - Portos de Cabo Delgado  
PE - Plano Estratégico  
PEDSA - Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário  
PEE - Plano Estratégico da Educação

PEI - Política e Estratégia Industrial  
PEN - Plano Estratégico Nacional  
PES - Plano Económico e Social.  
PESS - Plano Estratégico do Sector de Saúde  
PGEI - Política de Género e Estratégia da sua Implementação  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais  
PME – Pequena e Média Empresa  
PNAC - Plano Nacional de Acção para a Criança  
PNAM - Plano Nacional para Avanço da Mulher  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PQG - Plano Quinquenal do Governo  
PROPESCA - Projecto de Desenvolvimento de Pesca Artesanal  
RAP - *Resettlement Action Plan* (Plano de Acção para o Reassentamento-PAR).  
ROSC - Fórum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança  
RSE - Responsabilidade Social Empresarial  
SAAJ - Serviço Amigos de Adolescentes e Jovens  
SADC - *Southern Africa Development Community* (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral).  
SAQEM - Sistema Integrado de Monitoria e Avaliação da Qualidade da Educação  
SER - Responsabilidade Social Empresarial (tradução da sigla em língua inglesa)  
SIDA - Síndrome de Imunodeficiência Adquirida  
SMI - Saúde Materno-Infantil  
SUR - Serviço de Urgências  
UCM – Universidade Católica de Moçambique  
UEM - Universidade Eduardo Mondlane

UNFPA - *United Nations Fund for Population* (Fundo das Nações  
Unida para a População-FNUAP)  
UNILURIO - Universidade do Lúrio  
US - Unidade Sanitária

**INSTITUIÇÕES E ENTIDADES CONTACTADAS  
(MAPUTO E PEMBA)**

<b>Instituição/Entidade</b>	<b>Local</b>
ANEP - Autoridade Nacional de Educação Profissional	Maputo
CIP - Centro de Integridade Pública	Maputo
CTA - Confederação das Associações Económicas	Maputo
CTV - Centro Terra Viva	Maputo
OXFAM	Maputo
SEKELEKANI - Centro de Estudos e Pesquisa de Comunicação	Maputo
ENH - Empresa Nacional de Hidrocarbonetos	Maputo
INP - Instituto Nacional do Petróleo	Maputo
PCD - Portos de Cabo Delgado S.A.	Maputo/ Pemba
Ministério do Género Criança e Acção Social	Maputo
Direcção da Cidade Género Criança e Acção Social	Maputo
Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano	Maputo
Ministério da Saúde	Maputo
Procuradoria Provincial de Cabo Delgado	Pemba
Direcção Provincial do Género, Criança, e Acção Social	Pemba
Direcção Provincial de Saúde	Pemba
Direcção da Cidade Saúde, Género, Mulher e Acção Social	Pemba
Direcção Provincial de Educação	Pemba
Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Recursos Naturais	Pemba
Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia	Pemba
Concelho Municipal da Cidade de Pemba	Pemba
ANAMM - Associação Nacional de Municípios de Moçambique	Pemba
FOCADE - Fórum das ONG's de Cabo Delgado	Pemba

AMA - Associação de Meio Ambiente	Pemba
AME - Associação Mulher Esperança	Pemba
ASPACADE - Associação de Paralegais de Cabo Delgado	Pemba
Associação Solidariedade de Moçambique	Pemba
CCM - Conselho Cristão de Moçambique	Pemba
Comissão Diocesana de Justiça e Paz	Pemba
Hospital Provincial de Cabo Delgado	Pemba
SAAJ - Serviço Amigo de Adolescentes e Jovens Centro de Saúde n° 1	Pemba
Conselho Islâmico	Pemba
Congresso Islâmico	Pemba
CPOS - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Social	Pemba
Plataforma Provincial de Desenvolvimento Sustentável	Pemba
Líderes Comunitários de Mahate e Muxara	Pemba
Fórum Terra	Pemba
UPC - União Provincial de Camponeses	Pemba

*SILENCIANDO A DISCRIMINAÇÃO:  
conflitos entre fontes de poder e os direitos humanos das  
mulheres em Pemba*

**Sumário Executivo**

O estudo intitulado “*Silenciando a Discriminação: conflitos entre fontes de poder e os direitos humanos das mulheres em Pemba*”, levado a cabo pela WLSA Moçambique em parceria com a AGIR, nasceu da necessidade de dar continuidade à linha de pesquisa sobre indústria extractiva e direitos humanos das mulheres, cujo início foi marcado pela pesquisa sobre “Corporações Económicas e Expropriação: raparigas, mulheres e comunidades reassentadas no distrito de Moatize” (2017). A necessidade de aprofundar estas questões numa zona onde a acção das corporações económicas se direcciona para a exploração dos hidrocarbonetos, atingindo dimensões de muito maior porte que o já observado na indústria mineira, conduziu à realização deste estudo na província de Cabo Delgado.

Tendo como foco os impactos da expropriação da terra, num país onde cerca de 80% das pessoas sobrevive da agricultura e, numa província onde o analfabetismo atinge proporções alarmantes, com esta pesquisa pretendíamos observar o respeito pelos direitos humanos das populações atingidas pelo projecto de construção da base logística e portuária de Pemba, particularmente das mulheres.

Uma vez que a concessão para operar e gerir o terminal portuário e logístico de Pemba foi legalmente atribuída à empresa Portos de Cabo Delgado S.A.- PCD (Resolução nº 18/2013), analisámos os dispositivos legais que regulam as actividades desta empresa.

Quisemos também identificar quais os mecanismos que determinam as relações com os órgãos de tutela e com outras instituições que, por inerência de funções, como são os sectores da terra e meio ambiente e, agricultura e segurança alimentar intervêm, seja em termos de fiscalização, seja em termos de protecção dos direitos das comunidades onde as suas actividades são desenvolvidas.

Das três dimensões que orientaram este estudo,

1. Tentámos articular as mudanças discursivas com as propostas de acção que caracterizam o que nós identificámos como as três fases que definem o desenvolvimento e acções ligadas ao projecto do terminal portuário e logístico de Pemba. Procurámos assim, reconhecer como foram interpretados os dispositivos legais que se referem à aplicação de compensações e/ou indemnizações. Observámos por isso os impactos que diferentes discursos e estratégias tiveram sobre a vida das pessoas abrangidas pela construção da base logística e terminal portuário de Pemba, e o papel desempenhado pelas OSC, as instituições do Estado e a PCD.
2. Imprimimos particular atenção à análise sobre o modo como os direitos humanos das mulheres foram respeitados em contexto de expropriação, e tomando em conta não apenas dispositivos internacionais e regionais, mas com maior ênfase, as políticas e estratégias do Estado, principalmente de sectores-chave como a saúde, educação, terra e ambiente, agricultura e segurança alimentar. Procurámos também, perceber a filosofia subjacente à defesa dos direitos humanos que o Estado define e os objectivos e as acções estratégicas preconizadas para tal fim. Ao mesmo tempo, procurámos identificar os efeitos destas políticas nos processos de construção das identidades.

3. Finalmente, procurámos compreender como num contexto influenciado por factores de ordem social, cultural e religiosa se produzem discursos de contestação às políticas do Estado, nomeadamente à laicidade e aos princípios e valores que defende, e como essa contestação se reflecte na produção e defesa de novos elementos identitários.

A análise da legislação tem sido objecto de amplo debate, dando lugar a inúmeras contribuições para a clarificação de lacunas e elaboração de propostas visando a criação de um quadro legal que regule, de forma inequívoca, o processo de implantação das corporações económicas. No caso do nosso estudo, para além de revisitar dispositivos legais tomados como centrais para a compreensão do problema, como os que dizem respeito à terra e meio ambiente, debruçámo-nos sobre três questões que aparecem como transversais na legislação consultada e que dizem respeito aos direitos das comunidades.

Primeiro, a consulta às comunidades afectadas pelas actividades da empresa PCD. Se a lei é clara relativamente aos procedimentos a respeitar, nomeadamente sobre a necessidade de informar, esclarecer e negociar sobre as actividades a realizar, os possíveis impactos sobre as comunidades e medidas a adoptar no respeito dos direitos das pessoas afectadas, na realidade e no caso da PCD, a consulta foi substituída por informação duma decisão superiormente tomada. Se o Decreto nº 60/2006 refere a possibilidade de expropriação por utilidade pública, isto não passa pela isenção de consulta às comunidades tal como é esclarecido pelo Diploma Ministerial nº 158/2011.

A segunda e a terceira fases do processo foram caracterizadas pela rejeição da participação das comunidades. Ou seja, depois do cadastro das machambas e da entrega de um cartão que apenas informa sobre o número e a pertença do talhão

expropriado, às pessoas foram entregues indemnizações, de forma inesperada e sem consulta, cujo montante foi definido sem que tivesse sido precedido de qualquer explicação. Portanto e no que à consulta diz respeito, mais que a inexistência de informação clara e honesta sobre o processo, o que aparece aos olhos mesmo de qualquer observador é uma quase conspiração inter institucional para, em nome do Estado, violar direitos de que esse mesmo Estado deve ser o zelador. Das expectativas criadas por promessas que dificilmente podiam ser cumpridas, passa-se abruptamente para a imposição violenta de uma expropriação assente num discurso de “superiores interesses do Estado”. Não tendo sido informadas, não tendo havido nem tempo nem oportunidade para a concertação de posições, as pessoas foram apanhadas numa ratoeira construída pela PCD e pelo Município (sob a vigilância policial), tendo sido coagidas a receber as indemnizações definidas pelas autoridades da PCD ou do Município.

Ao contrário da consulta em que a lei é bem explícita, a questão das indemnizações *versus* compensações não estando bem clarificada, tem permitido a produção de diferentes interpretações que podem conduzir à violação dos direitos comunitários. Isto é, numa lógica em que se articula o interesse público com o facto de não haver lugar para reassentamentos, os megaprojectos e o Estado procedem segundo regras sem que os critérios e o contexto da sua aplicabilidade sejam claros. No caso das comunidades dos Bairros de Muxara, Alto Gingone e Mahate, num total de 873 famílias, foi determinado retribuir com 7.5 meticais/m<sup>2</sup> a terra expropriada. Para uma população que tem principalmente na agricultura, mas também na pesca, fonte de sobrevivência, e que não pode ser deslocada, na sua maioria, para empregos formais, as indemnizações deveriam ser acompanhadas por compensações. Isto é, mesmo não havendo

lugar para reassentamentos, devem ser reproduzidas e melhoradas as condições de vida dos expropriados.

Uma terceira questão que merece alguma reflexão ainda no campo da legislação é o que significa a Responsabilidade Social no quadro da implantação dos megaprojectos, principalmente o que compete às empresas e ao Estado realizar. No caso em estudo, para além do emprego pontual de algumas mulheres na fase inicial do projecto, as pessoas que trabalham na construção da base logística não foram recrutadas nas comunidades afectadas pelo projecto. Para além de algumas fontes de água desconhecem-se que outras acções se irão desenvolver, embora as comunidades tenham alencado um conjunto de actividades que poderiam melhorar as suas condições de vida.

Face a este processo as pessoas, primeiro expectantes e depois surpresas e revoltadas recorrem a formas de luta, que vão desde a procura negociada de soluções, elaboração de petições, até a manifestações públicas de repúdio e reivindicação de direitos num contexto em que município e empresa produzem discursos de mútua responsabilização. À solidariedade que é devida a estas comunidades, a grande maioria das organizações da sociedade civil (embora haja excepções notáveis) mantêm-se em silêncio, ou são mesmo cooptadas pelo poder.

A nossa primeira conclusão e, procurando não simplificar um processo que é complexo, é que para além do incumprimento da lei, ou da sua interpretação distorcida, os direitos das comunidades foram e são violados.

Como fomos desenvolvendo ao longo da pesquisa o impacto da exploração dos recursos naturais atinge de forma mais gravosa as mulheres, não só porque lhes retira, na maioria dos casos a fonte de sobrevivência das famílias, mas porque a terra tem em si

uma componente simbólica importante que pode influenciar a capacidade de negociação das mulheres no contexto familiar, em que as relações de poder não lhes são favoráveis. Contudo, no caso do nosso estudo, foi visível que as reivindicações das mulheres sobre a terra foram mediadas no espaço público pelas vozes masculinas, a quem é dada a legitimidade de representação. A utilização do argumento de que os homens têm naturalmente a competência de transmissão das inquietações e expectativas das famílias, sendo que no campo da negociação o “outro lado” é também representado por homens, expõe o reconhecimento de uma hierarquia que autoriza a partilha de funções. Esta partilha não pode ser vista como uma forma harmoniosa de diferenciação em igualdade, mas principalmente como um meio de imobilizar os “lugares” e de conservação da ordem.

Quando observamos o papel das políticas e estratégias do Estado de promover direitos, o que fica evidente, como amplamente desenvolvemos, é que embora existam dispositivos que definem princípios e valores de igualdade, os mecanismos utilizados na sua transposição para a mudança da realidade não têm sido completamente eficazes. Isto é, se por um lado, as políticas sectoriais orientam para o combate à discriminação, por outro lado, as acções que se desenvolvem para as pôr em prática não atingem a estrutura de poder que está na origem do desigual acesso a direitos por parte das mulheres. Com excepção do sector da educação que enfatiza, na sua estratégias de género, a necessidade de se perceber e actuar sobre os factores que impedem a assumpção da igualdade, o que se verifica, em primeiro lugar é a valorização da informação, por exemplo, sobre o corpo, e em segundo lugar a existência de uma filosofia que sem atender à desigualdade estrutural, agrupa mulheres e homens, sem ter em conta as necessidades práticas e estratégicas de cada um dos sexos. Neste sentido, procurámos

entender como as mulheres e homens que vivem em Muxara e Mahate se auto-representam, se reconhecem como pertença a um grupo e como se expressa a alteridade, não tanto no sentido de se colocar no lugar do “outro”, mas de “conformação” com a diferenciação entre o “meu lugar” e o “lugar do “outro”.

Como quisemos evidenciar ao longo do estudo, há no caso de Cabo Delgado, e em Pemba em particular, uma combinação de factores culturais e religiosos que contribuem para suportar os dispositivos da desigualdade através do sistema de significações sobre a autoridade, os direitos e a ordem. Ou seja, o mandato masculino para a dominação assente numa cultura que desapropria as mulheres de direitos, como é o caso da cumplicidade com os casamentos prematuros e com a violação sexual entre parceiros é acentuado por factores religiosos que legitimam e agravam a situação das mulheres. Nas duas últimas décadas o saber investido de poder das novas lideranças religiosas suportam com um discurso, já não assente na cultura mas na ordem divina, uma estrutura de subalternidade feminina. Não é por acaso, do que ao contrário do que encontramos noutros lugares, o argumentário “é a nossa cultura, que fazer?!”, é substituído pela pregação que é feita sobre a idade núbil, sobre o planeamento familiar, sobre os deveres e direitos de mulheres e de homens.

A quase inexistência de planeamento familiar traduzida num número elevado de filhos, a obediência e a servidão da mulher relativamente ao marido e o papel de provedor do homem são recursos devedores fundamentalmente de uma ordem religiosa. Ou seja, mesmo que a conservação do modelo cultural possa estar de acordo com estes marcadores identitários, a realidade mostrou-nos a existência de uma legitimidade conferida pela autoridade que vem da sacralização de uma determinada

interpretação do Islão. Se o modelo cultural, se é que é lícito ainda hoje falar de um modelo cultural, é sujeito a mudanças, a rejeições, a novas incorporações, e também a religião, ela própria, se ajusta e se adapta, procurando novos caminhos para a adesão, o que se verifica actualmente é o retorno a fontes primárias do saber religioso num contexto em que a laicidade do Estado é questionada. Esta nova ordem que é “apresentada” às pessoas oferecendo-lhes respostas e lugar pode constituir-se como factor de coesão abrindo campo a novas pertenças.

Ainda no que diz respeito ao exercício de direitos pelas mulheres no contexto da pesquisa, tivemos em conta, como referimos, para além das políticas do Estado e das dinâmicas culturais a componente religiosa que opõe à igualdade e universalidade de direitos, à inquestionabilidade do divino que é tanto mais poderoso, quanto as expectativas das pessoas não são satisfeitas. Quando as mulheres, independentemente da idade, consideram que a vida das suas mães e avós são incomparavelmente melhores que as suas, estamos perante um descontentamento que tem a ver com as condições materiais de existência, mas também como uma certa anomia social a que os discursos proselitistas dão resposta. O mesmo se passa com a introdução das vestes pretas das mulheres que emitem claramente um sinal de superioridade moral e de convivência com o sagrado que as outras mulheres, cobertas pelas luminosas capulanas, ainda não atingiram. Contudo, e porque nos interstícios da ordem surgem os elementos da desordem, algumas mulheres, mesmo não rejeitando o que o divino lhes impõe (e até servindo-se dele como recurso), nomeiam as adversidades e desenvolvem estratégias, como, por exemplo, no caso do planeamento familiar, que lhes permite negociar, mesmo em contexto muito adverso.

Finalmente há que ter em conta a complementaridade de alguns aspectos, que pela sua singularidade mereceram uma atenção particular. Referimo-nos, à combinação de uma legislação insuficiente e, por vezes ambígua, de um Estado fragilizado, e de uma sociedade civil impotente na defesa dos direitos das pessoas. Por outro lado, a combinação entre as componentes culturais mais conservadores e a radicalização religiosa expressas de forma mais ou menos encoberta no sistema de significações identitário, tem tido repercussões, como evidenciámos ao longo do estudo, relativamente ao exercício da cidadania, configurando retrocessos na possibilidade das pessoas, principalmente as mulheres, se assumirem como sujeitos.



## **Índice**

Prefácio .....	25
Introdução.....	31
1. Unidades Espaciais de Análise.....	37
1.1. Breve historial da implantação da indústria do gás no país: o caso de Cabo Delgado .....	38
1.2. A província de Cabo Delgado e a Cidade de Pemba .....	42
2. Breve análise crítica da legislação produzida: progressos, lacunas e favorecimentos.....	59
3. Impactos Sócio-Económicos dos Megaprojectos em Pemba: Portos de Cabo Delgado S.A., história, enigmas e discursos .....	97
3.1. Dispositivos Legais sobre PCD e mudanças .....	98
3.2. A Realidade Actual .....	106
3.3. Discursos do Estado, da empresa e das OSC .....	130
3.4. As Comunidades afectadas e as incertezas .....	143
3.5. A legislação vigente, realidade e práticas .....	147
4. Direitos Humanos das Mulheres: a retórica política e as narrativas da(s) pertença(s).....	153
4.1. Direitos Humanos e Direitos Humanos das Mulheres	158

4.2. Instrumentos nacionais referentes aos direitos humanos das mulheres .....	176
4.3. Cabo Delgado: Direitos Humanos das Mulheres, cultura e religião .....	226
4.4. Idade núbil, planeamento familiar e poligamia.....	253
4.5. O corpo é meu? Deveres e direitos de mulheres e de homens.....	260
Conclusões.....	269
Referências Bibliográficas .....	277
Anexos .....	293
Anexo 1 – Cartão do registo do cadastro.....	295
Anexo 2 - Comprovativo de pagamento .....	297
Anexo 3 – Petição.....	299
Anexo 4 - Cadastro Mineiro de Moçambique .....	307
Anexo 5 – Artigos publicados na <i>media</i> .....	309

## **Índice das tabelas e gráfico**

Tabela 1: Exploração e Produção de Gás Natural-Evolução dos Contratos .....	39
Tabela 2: Província de Cabo Delgado: Número de Habitantes por Unidade Sanitária (US) .....	51
Tabela 3: Cabo Delgado: Tipo e Número de Unidades Sanitárias por Distrito.....	56
Tabela 4: Partos atendidos por profissionais qualificados, percentagem (%) .....	167
Tabela 5: Planeamento reprodutivo segundo a Taxa de Prevalência de contraceptivos entre mulheres entre 15 e 49 anos (2017).....	168
Tabela 6: Moçambique e indicadores seleccionados para a monitorização da CIPD e os dois países africanos mais desenvolvidos em cada indicador e os dois países africanos menos desenvolvidos em cada indicador (2015 a 2017).....	170
Tabela 7: Moçambique em relação aos dados mundiais e regionais de população .....	172
Tabela 8: Número de mulheres que têm iniciativa no acesso a processos de controlo dos recursos minerais.....	220
Tabela 9: Cabo Delgado: N° de Professores por sexo e por Distrito (2018).....	232
Tabela 10: Cidade de Pemba. Número de alunos inscritos em todas as classes no período entre 2014-2017 .....	233

Tabela 11: Cidade de Pemba. Percentagem do aproveitamento escolar em todas as classes no período entre 2014-2017.....	234
Tabela 12: Cidade de Pemba. Percentagem da desistência escolar em todas as classes no período entre 2014-2017 .....	236
Tabela 13: Atendimentos no SAAJ de Referência em Pemba ...	239
Gráfico 1: Casamento antes dos 18 anos nos países da SADC, 2008-2016.....	171

## **Prefácio**

### **De como se incubam novos conflitos em Moçambique**

No dia 16 de Agosto de 2018, Ajuar Zacarias, carpinteiro de 52 anos de idade, foi detido por agentes da Polícia da República de Moçambique (PRM), e levado para a cadeia provincial de Pemba, aonde afirma ter sido seviciado e torturado. Ele foi acusado de ser o “cabecilha” de perto de 80 pessoas que participavam numa manifestação pacífica na capital provincial de Cabo Delgado. Com ele foram detidas outras 19 pessoas, acusadas de “atentar contra a ordem e tranquilidade públicas”. Quando a PRM apareceu na rua atirou-lhes com jatos de gás lacrimogénio e agrediu-os à coronhada para os obrigar a dispersar.

Por que razão estavam a manifestar-se nas ruas de Pemba? Eles estavam a manifestar-se pacificamente, exprimindo o seu descontentamento e repúdio contra o facto de o Conselho Municipal lhes ter tirado as suas terras, atribuindo-as a uma empresa, desde 2017, sem consulta nem justa indemnização ou compensação por perdas e danos, como determina a Constituição da República e a lei. As suas terras foram atribuídas à empresa Portos de Cabo Delgado (PCD), para a construção da chamada Base Logística de Pemba, destinada a servir as operações de logística de recebimento, armazenamento e transporte do gás natural liquefeito, a ser extraído na bacia do rio Rovuma.

Cerca de duas semanas antes, agentes da Unidade de Intervenção Rápida, da mesma PRM, tinham morto a tiro uma pessoa, ferido várias e levadas outras tantas para a cadeia, na pequena ilha de Olinda, situada no distrito de Inhassunge, na Província da Zambézia. Exactamente nas mesmas circunstâncias e pelas mesmas razões do caso de Pemba: estes camponeses

manifestavam-se, há vários dias, contra uma decisão do governo de lhes levar as suas terras e atribuí-las a uma empresa chinesa que pretende, na área, explorar areias pesadas!

No mês seguinte, no dia 4 de Outubro, enquanto o país celebrava mais um aniversário da assinatura dos Acordos Gerais de Paz (AGP) que marcaram o fim da guerra dos 16 anos, no distrito de Moatize, Província de Tete, cerca de duas centenas de populares invadiam a área vedada de mineração de carvão da empresa brasileira Vale, impondo a sua paralisação. Motivo? Protesto contra a insuportável poluição do ambiente e danos nas suas casas, derivados de explosões de dinamite e falta de pagamento de indemnizações justas, por perdas e danos causados aos residentes, desde 2009!

Os três episódios aqui narrados, ocorrendo em meses sucessivos, bem nos dizem, antecipadamente, do objecto, motivação, actualidade e relevância da presente pesquisa: a exposição da relação potencialmente explosiva entre a ocupação de terra para implantação de grandes projectos económicos, com desrespeito aos direitos pré-existentes das comunidades ocupantes legítimas de tais terras e dos seus direitos humanos.

Menos de um ano antes das manifestações de Pemba, entretanto reprimidas com violência policial, tinha sido feita uma pesquisa, e as suas constatações já alertavam para um alto potencial de conflito nesta região, opondo as comunidades cujas terras foram “confiscadas” e atribuídas à empresa PCD, sem acordo prévio, que seria o resultado de negociações genuínas com os seus legítimos ocupantes

As constatações da presente pesquisa, expondo um processo de implantação de um projecto económico de grandes dimensões, sobre terras retiradas de comunidades locais na base de métodos

ilegais e ardilosos, não constituem caso isolado: antes pelo contrário. Com efeito, a emergência, nas últimas duas décadas, em Moçambique, de grandes projectos de exploração de recursos naturais, nomeadamente de hidrocarbonetos e de minerais sólidos (carvão, grafite, calcário, areias pesadas, rubi, gás e outros), trouxe consigo desafios críticos sobre a gestão da terra de um modo geral e, em particular, de terras ocupadas, por herança, por comunidades rurais e mesmo urbanas em diferentes regiões do país.

Como que por premonição, em 1997, o jovem parlamento multipartidário moçambicano aprovou um dos instrumentos mais estruturantes e consensuais das políticas sociais e económicas do país, a Lei de Terras. O principal mérito desta lei foi consagrar um sistema simples de protecção dos direitos dos camponeses sobre as suas terras, ao reconhecer as formas costumeiras de ocupação de terra, equiparando-as as de registo formal do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT).

Sucessivamente e por vezes freneticamente, foram sendo aprovados, ao longo dos anos seguintes, outros diplomas legais, nomeadamente no domínio da exploração de recursos, nos quais, de forma reiterada, foram consagrados princípios e regras, apregoando a defesa e salvaguarda de direitos adquiridos das comunidades em cujas terras se implantem tais projectos: a presente pesquisa faz um levantamento exaustivo dessa panóplia de diplomas legais, de diferentes épocas, níveis e propósitos.

Avultam entre tais princípios e regras, as seguintes: as consultas comunitárias, as quais teriam como condições *sine qua non*: o acesso a informação adequada, completa e atempada, por parte dos consultados e, na posse desta, a sua livre participação, para influenciar as decisões que possam afectar as suas vidas! Sem manipulações nem paternalismos.

Assim, o fim último da consulta é que, em ambiente de diálogo genuíno, com reconhecimento da autonomia e da dignidade da comunidade, esta, dotada de toda a informação relevante, possa dar o seu **livre consentimento**, para, nomeadamente: (a) ceder a sua terra para novos fins; (b) ser transferida para um novo local, devidamente infra-estruturado; (c) ser justamente indemnizada e compensada por perdas e danos; (d) receber garantias concretas de reerguer a sua vida, de forma digna e sustentável, no local de reassentamento.

E pergunta-se: têm sido feitas consultas comunitárias, genuínas e honestas, sobretudo pelo governo e, a seguir, pelas empresas, com a intenção honesta de se obter o livre consentimento das comunidades para a cedência das suas terras e sua transferência para novas zonas de residência?

A presente pesquisa – e varias outras que a mesma cita - dá-nos uma resposta inequívoca: Não! E esta resposta apenas faz eco de outras, entre antigas e recentes, expressas pelas realidades de Cateme e Mualadzi (Tete); em Moma e Larde (Nampula); em Namanhumbir/Montepuez (Cabo Delgado); Mahubo e Tenga (Ponte Maputo-Katembe). As actas das consultas de Palma jamais foram disponibilizadas. E coloca-se, inevitável, a pergunta: se temos políticas, se temos estratégias; se temos leis e regulamentos, tudo afirmando e reiterando a obrigação do Estado, através dos seus órgãos executivos, e as empresas, a vincularem-se a práticas que respeitem e salvaguardem os direitos legítimos das comunidades cujas terras são ocupadas para dar lugar a projectos económicos – se existe toda esta miríade de instrumentos e está em vigor, por que é ela ignorada, senão mesmo violada, sistematicamente?

A resposta parece evidente: funcionando a reboque de interesses do grande capital internacional, na sua corrida à exploração dos

recursos energéticos e outros de Moçambique, o governo e os seus agentes alinham pelas políticas do neoliberalismo, em que o Estado praticamente deve desaparecer, dando espaço ao império do livre empresariado.

E como o Estado desaparece, nos casos ora em apreço? Ignorando as suas próprias leis; reforçando o poder e o espaço de intervenção das forças repressivas (PRM), contra vozes que se levantem, em defesa dos seus legítimos direitos. Assim: em vez de consulta, há simulacros! Em vez de informação, há ordens! Em vez de negociação há imposição! Em vez de diálogo há carga policial!

As terras onde vão ser implantadas as gigantescas infraestruturas da fábrica de liquefação de gás do Rovuma (perto de cinco mil hectares) foram atribuídas à Anadarko à revelia dos seus legítimos ocupantes, que deveriam, por isso, ter sido justamente indemnizados!

Ora, os camponeses, cada vez mais empurrados para fora do seu “espaço vital”, e sem que lhes sejam garantidas alternativas de subsistência sustentáveis, outro recurso não terão, senão levantarem-se, como, ainda há pouco, o fizeram na ilha Olinda, em Moatize, Cassoa, Moma, Pemba, entre outras regiões.

Assim, estão sendo criadas, lenta mas solidamente, excelentes condições de incubação de novos conflitos em Moçambique!

**Tomás Vieira Mário**



## **Introdução**

A exploração dos recursos naturais em Moçambique tem sido examinada numa abordagem que privilegia a análise da legislação na regulação contratual das corporações económicas com o Estado, com enfoque nos benefícios fiscais e no pagamento das mais-valias. Sendo o conteúdo local e a empregabilidade uma das dimensões de retorno dos benefícios da actividade dos megaprojectos, o debate tem sido centrado mais na filosofia que orientará a criação de um empresariado sustentável, do que propriamente nos impactos sobre as comunidades, seja a nível ambiental seja a nível de desestruturação do tecido social.

Este, parece-nos ser um problema que deve merecer uma maior clarificação por parte do Estado que constitui o garante da defesa das/os cidadãs/ãos. Pensamos assim que, a responsabilidade empresarial não pode confundir-se, sobrepor-se ou servir para ocultar as obrigações do Estado, numa transferência da soberania para as empresas.

Dos estudos já realizados, como é ilustrado pelos impactos da indústria extractiva do carvão na província de Tete (Osório e Cruz e Silva, 2017), é visível que nem sempre as corporações económicas são fiscalizadas de acordo com os regulamentos em vigor, nem os direitos das comunidades, consignados por lei, são respeitados. A necessidade de aprofundar estas questões numa zona onde a acção das corporações económicas se direcciona para a exploração dos hidrocarbonetos, atingindo dimensões de muito maior porte que o já observado na indústria mineira, conduziu à realização de um estudo na província de Cabo Delgado.

Esta pesquisa foi desenhada com o objectivo central de reconhecer os direitos dos cidadãos afectados pela indústria de petróleo, particularmente “no âmbito da implementação de projectos de exploração de hidrocarbonetos, bem como (...) de projectos de liquefacção de gás na Província de Cabo Delgado” (Resolução nº 18/2013). Pretendíamos assim observar o respeito pelos direitos humanos das populações atingidas pelo projecto de construção da base logística e portuária de Pemba, particularmente das mulheres.

Uma vez que a concessão a um operador público-privado para construir, operar e gerir o terminal portuário e logístico de Pemba foi legalmente atribuída à empresa Portos de Cabo Delgado S.A.-PCD (Resolução nº 18/2013), analisámos os dispositivos legais que regulam as actividades desta empresa. Quisemos também identificar quais os mecanismos que determinam as relações com os órgãos de tutela e com outras instituições que, por inerência de funções, como o sector da terra e meio ambiente e agricultura e segurança alimentar, intervêm, seja em termos de fiscalização, seja em termos de protecção dos direitos das comunidades onde as suas actividades são desenvolvidas.

Queremos salientar ainda que a nossa observação tem como foco os impactos da expropriação da terra, num país onde cerca de 80% das pessoas sobrevivem da agricultura e onde o analfabetismo atinge proporções tais, que a conversão profissional só poderá beneficiar um número restrito de pessoas, pese o discurso dos incautos que vêm na deslocação do modo de vida, uma saída virtuosa para a desapropriação material e simbólica das comunidades.

Com este estudo, procuramos aprofundar no que à legislação diz respeito, questões que permitem reconhecer o objecto da empresa Portos Cabo Delgado (PCD), as alterações que foi

sofrendo ao longo dos últimos anos, e como essas alterações foram determinando estratégias diferenciadas reflectidas nos discursos, tanto a nível empresarial (central e localmente), como a nível das instituições do Estado e principalmente das comunidades. Isto é, pretendemos articular as mudanças discursivas com as propostas de acção que caracterizam o que nós identificámos como as três fases que definem o desenvolvimento do projecto. Por esta razão, para nós foi particularmente importante reconhecer como foram interpretados os dispositivos legais que se referem à aplicação de compensações e/ou indemnizações. Este é um aspecto que mereceu da nossa parte uma atenção particular, principalmente devido aos impactos que diferentes discursos e estratégias tiveram sobre a vida das pessoas abrangidas pela construção da base logística e terminal portuário de Pemba. Ao mesmo tempo, quisemos perceber o lugar e o papel que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) têm na defesa das comunidades e quais os mecanismos de intermediação com as instituições do Estado e a PCD. Esta é também a nossa primeira dimensão de análise.

Um segundo elemento analisado no estudo diz respeito ao modo como os direitos humanos das mulheres foram respeitados em contexto de expropriação, tomando em conta não apenas dispositivos internacionais e regionais, mas com maior ênfase, as políticas e estratégias do Estado, principalmente de sectores-chave como a saúde, educação, terra e ambiente, agricultura e segurança alimentar. O propósito deste ponto é menos descrever o prescrito pelas instituições e mais procurar perceber a filosofia subjacente à defesa dos direitos humanos que o Estado define e os objectivos e as acções estratégicas para as implementar. Do mesmo modo e ainda neste ponto, é nossa intenção identificar os efeitos destas políticas nos processos de construção das identidades. Esta é a segunda dimensão da pesquisa.

Finalmente, procurámos compreender como num contexto influenciado por factores de ordem social, cultural e religiosa se produzem discursos de contestação às políticas do Estado, nomeadamente à laicidade e aos princípios e valores que defende, e como essa contestação se reflecte na produção e defesa de novos elementos identitários. Para sermos mais concretas, foi nossa intenção entender como a cultura e religião interagem, ou não, na constituição de representações colectivas e “ordenadas” sobre direitos e deveres das mulheres e dos homens, e como nos interstícios dessa ordem têm lugar a(s) resistência(s) que podem indiciar conflitos resultantes da incorporação de estratégias de contra-poder. Isto pode significar simultaneamente romper com a norma que fornece a pertença e/ou adequar as subjectividades a essa mesma norma. É neste quadro que os discursos de “verdade e justiça” suportados por uma interpretação mais “radical” da religião muçulmana tiveram que ser tomados em conta, pelas implicações que têm nas auto-representações sobre sanção e norma, sobre o permitido e o proibido, podendo determinar diferenciações e hierarquizações que situam os sujeitos em lugares de dominação (investidos de um poder que o saber “justo” confere) e de subordinação. Esta é a terceira dimensão do nosso estudo.

A estrutura do livro responde, em primeiro lugar à necessidade de caracterizar a situação sócio-económica da província de Cabo Delgado, em particular a cidade de Pemba, de modo a que se entendam os impactos de uma empresa com a dimensão da PCD, num contexto adverso em termos de acesso a recursos. Em segundo lugar foram observados os principais dispositivos legais que regulam a implantação dos megaprojectos, com destaque para a legislação referente ao objecto de estudo, articulando-se as acções e discursos da empresa e autarquia com as expectativas das comunidades afectadas. Finalmente,

analisamos como à luz do direito internacional são elaboradas e aplicadas as políticas públicas relativamente aos direitos humanos das mulheres e como a sua eficácia pode ser condicionada por factores de ordem endógena às estratégias do Estado e/ou por factores de ordem cultural e religiosa.

Por último, uma palavra para os leitores que não encontrarão nas páginas deste trabalho respostas para muitas das indagações que naturalmente surgem das questões enunciadas anteriormente. Também as autoras ao procurarem problematizar um conjunto de elementos que fornecesse uma ideia mais clara sobre a construção da base logística e terminal portuário de Pemba e seus impactos, abriram caminho a novas inquietações que este livro não pôde responder.



## 1. Unidades Espaciais de Análise

A pesquisa da ocorrência de hidrocarbonetos em Moçambique situa-se no período colonial. Registos históricos mencionam a existência de estudos ligados a estes eventos, realizados nos inícios do séc. XX e sua continuidade ao longo do período anterior à independência de Moçambique (1975). A guerra de libertação nacional (1964-1974) restringiu estas actividades em algumas áreas geográficas, como é o caso da bacia do Rovuma. No entanto, os inícios da década de 2000 ilustram uma prospecção intensiva com largos investimentos no norte da província de Cabo Delgado,<sup>1</sup> e a exploração e exportação do mesmo combustível a partir da região sul do país.

A riqueza de depósitos de gás natural na bacia do Rovuma e as perspectivas de uma boa comercialização nos próximos anos, eventualmente a partir de 2022, levaram à projecção de/e construção de várias infraestruturas no mar e em terra ligadas à sua prospecção, exploração, liquefacção e transporte, com impactos directos e indirectos de ordem económica e social, sobre os habitantes das áreas atingidas pelo projecto e com repercussões a nível nacional.

O apoio à construção de infraestruturas ligadas à exploração de gás, seu transporte e manuseamento, levou ao estabelecimento dos terminais portuários e logísticos de Palma e Pemba e à instituição da base legal para a sua concessão à Sociedade Portos de Cabo Delgado SA-PCD, a partir de 2013. O historial mais recente (2017) dos terminais portuários e logísticos levou à

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes veja: Cruz e Silva, Araújo e Souto (2015); Lopes (2013); e acesse: <http://www.enh.co.mz/Pesquisa-e-Producao-de-Hidrocarbonetos>.

decisão governamental de atribuir directamente às empresas exploradoras de gás da bacia do Rovuma o terminal de Palma, como analisaremos brevemente mais adiante. O foco da nossa atenção será no entanto dirigido para o terminal portuário e logístico de Pemba e os impactos socioeconómicos resultantes da sua construção sobre os habitantes dos bairros de Mahate, Muxara e Alto Gingone, no município de Pemba.

Para contextualizar o surgimento do terminal portuário e base logística de Pemba, apresentaremos em resumo a história da indústria extractiva de gás, depois do que trataremos da caracterização das unidades espaciais de análise.

### **1.1. Breve historial da implantação da indústria do gás no país: o caso de Cabo Delgado**

Moçambique situa-se na rota dos países com grandes reservas de gás natural. Testemunhos desta situação são os contratos entre corporações multinacionais e o Governo moçambicano com vista à prospecção e produção de hidrocarbonetos. Bihale (2016), na sua análise sobre a indústria extractiva, ao usar como fonte o ITIE (Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva) de 2014, refere a existência de pelo menos 18 projectos na área de hidrocarbonetos ligados a multinacionais a operarem no país, como se pode ler na tabela que se segue:

**Tabela 1:** Exploração e Produção de Gás Natural-Evolução dos Contratos

<b>Empresa</b>	<b>Ano</b>	<b>Objecto do Contrato</b>
Sasol Petroleum Mozambique Lta	2000	Partilha de Produção
Sasol Petroleum Sofala Lta.	2005	Pesquisa e Produção de Petróleo, Blocos 16 e 19.
ENI East Africa SpA	2006	Pesquisa e Produção de Petróleo. Área 4 – Bloco do Rovuma.
Anadarko Moçambique Área 1 Ltd.	2006	Pesquisa e Produção de Petróleo. Área 1 <i>offshore</i> . Bloco do Rovuma.
Artumas Moçambique Petróleos Limitada	2007	Pesquisa e Produção de Petróleo. Área <i>onshore</i> . Bloco do Rovuma
Petronas Carigali Overseas Sdn Bhd	2008	Pesquisa e Produção de Petróleo. Áreas <i>offshore</i> 3&6. Bacia do Rovuma.
Sasol Mozambique Exploration Ltd.	2010	Pesquisa e Produção de Petróleo. Área A <i>onshore</i> . Bacia de Moçambique

*Fonte: Adaptado de Domingos Bihale (2016:12)*

A tabela 1, uma adaptação do trabalho de Bihale (2016), ilustra algumas das primeiras empresas que a partir de 2000 assinaram contratos com o Governo, no sul, centro e norte do país, com destaque para a Sasol (Inhambane), Anadarko e ENI na bacia do Rovuma em Cabo Delgado.

Da segunda década de 2000 a esta parte (2018), o panorama acima descrito sofreu grandes alterações, com o envolvimento de

várias empresas interessadas na compra do gás e na pesquisa de ocorrências de reservas de hidrocarbonetos com valor comercial, quer *onshore*, quer *offshore*, em vários locais de Moçambique. Esta situação significou um crescimento do número de contratos assinados com o Governo e uma alteração considerável dos dispositivos legais na área de petróleos, para a sua adequação às novas circunstâncias e a um potencial mercado. No sul de Moçambique, particularmente na província de Inhambane,<sup>2</sup> a SASOL Petroleum Mozambique já produz gás para consumo interno e para exportação e tem ainda outros projectos de expansão em carteira.<sup>3</sup>

Na província de Cabo Delgado, para além da indústria de gás natural, existem outros interesses em jogo na exploração da indústria mineira, estando já em processo de exploração minerais e pedras preciosas, como são exemplo os casos da

---

<sup>2</sup> Com a aprovação da Lei nº 3/81 é criada a ENH - Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, visando dar um impulso maior à exploração de hidrocarbonetos. No entanto, só com o fim da guerra cresce a actividade de prospecção apesar da avaliação feita aos campos de gás de Pande-Temane, em Inhambane, actividade que foi intensificada em 2000/2003. “Em 2003 a Sasol, companhia Sul Africana, levou a cabo uma intensa campanha de perfuração que incluía furos de pesquisa e produção sobre o jazigo de Pande-Temane que resultou na expansão das reservas e descoberta do campo de Gás de Inhassoro perfazendo em total de 5.504 trilhões de pés cúbicos” (*Historial da Pesquisa de hidrocarbonetos em Moçambique*. Disponível em: <http://www.inp.gov.mz/pt/Pesquisa-Producao/Historial-da-Pesquisa-de-Hidrocarbonetos-em-Mocambique> Data de acesso: 23 de Julho de 2017.

<sup>3</sup> A SASOL opera em Inhambane desde 1998, através da parceria com ARCO. Mas apenas em 2000 assinou um acordo com o Governo, e se tornou comercialmente produzível a partir de 2004, ao que se seguiu um processo de expansão. Para mais informações sobre a indústria extractiva e em particular de hidrocarbonetos, veja: Domingos Bihale (2016); Sasol Petroleum Moçambique (2016) *Avaliação do Impacto Ambiental do Projecto do Oleoduto desde a Unidade Central de Processamento em Temane até à Unidade na Província de Inhambane- Moçambique*. Disponível em [www.erm.com](http://www.erm.com). Data de acesso: 23 de Julho de 2017.

grafite e dos rubis.<sup>4</sup> A criação de novas indústrias levou a rápidas alterações de carácter económico e social, quer nos distritos directamente afectados pelas suas actividades, quer na capital provincial, com impactos positivos e negativos. Assim, se é verdade que se criaram novas oportunidades de negócio e emprego, não podemos descurar a existência de impactos negativos que afectam particularmente as populações mais vulneráveis e, a médio e longo prazos, com efeitos nocivos sobre o meio ambiente, nem sempre reversíveis. Dois outros aspectos a ter em conta quando se analisam os níveis de impacto destas novas indústrias são: i) a mobilidade populacional numa província com elevados índices de analfabetismo e frágeis infraestruturas nas áreas sociais como são os casos da saúde, educação e saneamento e, ii) a debilidade da proficiência da mão-de-obra e do empresariado local para poderem competir a empregos e co-participação em alguns programas ligados a estas mesmas indústrias, de acordo com a lei vigente.<sup>5</sup>

A exploração e exportação de gás natural na Bacia do Rovuma, assim como de minerais e pedras preciosas com alto valor comercial, em outros lugares da província de Cabo Delgado, sendo um dos grandes motores da transformação desta região, representam não só um foco importante de interesses de corporações económicas, mas também um território potencialmente virado a conflitos por acesso a recursos (Araújo, Cruz e Silva e Souto, 2015) e um lugar de exclusão social.

---

<sup>4</sup> A ITIE mantém um mapa actualizado com o cadastro mineiro de Moçambique, que pode ser consultado em <http://portals.flexicadastre.com/mozambique/pt/> (Anexo 4).

<sup>5</sup> Para informações actualizadas veja: *Notícias* (2018) “Abertas oportunidades para o empresariado nacional”. Suplemento sobre Economia e Negócios. Maputo: 15 de Agosto de 2018, Pp 4 e 5; [www.inp.gov.mz](http://www.inp.gov.mz): I Seminário de Oportunidades Locais.

A análise circunstanciada da legislação vigente e a legalidade de alguns processos já realizados ou em curso, ficará explícita nos capítulos que se seguem, sendo que o nosso estudo de caso representará apenas uma pequena ilustração dos conflitos actuais que marcam esta província, assim como dos diversos actores em cena, na corrida aos recursos naturais.

## **1.2. A província de Cabo Delgado e a Cidade de Pemba**

Os resultados preliminares do Censo de 2017 apresentam uma estimativa para a população da Província de Cabo Delgado de cerca de 2.333.278 habitantes, dos quais 51,6% do sexo feminino, sendo do sexo masculino 48,5% (INE, 2018), distribuídos por uma superfície de 82.625 Km<sup>2</sup>, com uma densidade populacional de 28,2 hab/Km<sup>2</sup>. A maioria da sua população vive nas áreas rurais, uma situação que não difere do panorama nacional.

Situada na área mais a norte de Moçambique, esta província tem uma fronteira natural com a Tanzânia, através do rio Rovuma, sendo banhada a oriente pelo Oceano Índico. Cabo Delgado faz também limites com as Províncias de Niassa e Nampula. Administrativamente, o território desta província está organizado em 17 distritos: Ancuabe, Balama, Chiúre, Cidade de Pemba, Ibo, Macomia, Mecúfi, Meluco, Mocímboa da Praia, Montepuez, Mueda, Muidumbe, Namuno, Nangade, Palma, Metuge e Quissanga. São cinco, os seus municípios: i) as cidades de Pemba e Montepuez e, ii) as vilas de Chiúri, Mocímboa da Praia e Mueda.

A maioria da população de Cabo Delgado tem como língua materna o Emakhuwa, com cerca de 67,1% de falantes, seguido do Shimakonde, mais falado no planalto de Mueda, com cerca de 20,0% e, em terceiro lugar, o Kimwani, mais localizado no litoral,

com 6,0% de falantes. Entre as outras línguas faladas, incluem-se o Português com cerca de 3,4%, o Swahili, mais falado na fronteira com a Tanzânia, e Ajaua, mais falado junto à Província do Niassa (INE, 2017a).

A diversidade linguística desta província é sinónimo de uma imensa e igual diversidade cultural, marcada por uma grande mobilidade populacional e trocas culturais que se foram desenrolando ao longo dos séculos. A geopolítica que marcou as rotas comerciais que ligaram continentes como a Europa e a Ásia, passando por África, fizeram do Oceano Índico Africano um meio importante para o exercício dessas mesmas actividades mesmo antes da ocupação efectiva do território que hoje é Moçambique, por Portugal. Para além da presença de asiáticos (chineses e indianos) europeus e árabes, o norte de Moçambique (Cabo Delgado e Nampula) sofreu os impactos dos movimentos populacionais de outras regiões de África (Oriental, Ocidental e Austral), e no dizer de Chapane Mutiua:

“O fenómeno migratório, impulsionado fundamentalmente por factores económicos, determinou não apenas a (re)configuração sócio-demográfica e política mas também conduziu a mudanças geoestratégicas que marcaram a história recente do país e da região (...). A matriz sociocultural que hoje encontramos no norte de Moçambique, com particular destaque para a região costeira, é resultado de dinâmicas locais, regionais e globais que resumem os movimentos demográficos impulsionados pelo comércio e exploração de recursos. O mesmo processo migratório é hoje reconfigurado através de novos actores, mas os objectivos permanecem: trocas comerciais e exploração de recursos” (Mutiua, 2015: 234-35).

A introdução do Islão no norte de Moçambique e a sua penetração para o interior, deveu-se a essa interação comercial, que marcou as sociedades costeiras “(...) e a maior parte das elites muçulmanas reinantes que controlavam a arena política e comercial durante o século XIX” (Mutuia, 2015:241). Refira-se no entanto que apenas na segunda metade do Sec. XIX o Islão sofreu um processo de expansão assinalável em Moçambique com a emergência de Zanzibar como polo político e regional (Morier-Genoud, 2002; Bonate, 2006; 2010; Mutuia, 2015).

Embora os dados do censo de 2017 não estivessem ainda disponíveis na altura de realização deste estudo, não nos restam dúvidas, pela análise dos censos de 1997 e 2007 e outros estudos, que a maioria da população de Cabo Delgado professa o Islão<sup>6</sup> visto entre estas comunidades, na interpretação de alguns autores, como um “referente ideológico” (Conceição, 2003:54) e identitário, particularmente entre as sociedades da costa.<sup>7</sup>

Os “conflitos armados” que assolam hoje o norte de Cabo Delgado, atribuídos por alguns autores a motivações religiosas e o tipo de representações que se vão construindo em seu redor, levam-nos a repensar o Islão, retomado a análise de Vakil (2004), nas vertentes de,

“(...) composição, perfil e peso das comunidades muçulmanas em cada sociedade. Mas a lógica identitária e securitária que configura o discurso do Islão como problema reproduz, redefinidos agora como problemas do multiculturalismo, da governação, da tolerância e da

---

<sup>6</sup> O Censo de 2007 indicava para Cabo Delgado 53,8% de muçulmanos e 36,1% de católicos.

<sup>7</sup> Para mais informações veja: Mutuia (2015), Bonate (2006; 2010), Conceição (2006), e a integração das comunidades costeiras de Moçambique nas redes e cultura *swahili* que fortaleceram “identidades transnacionais”.

segurança, as mesmas preocupações identitárias e securitárias geradas no contexto colonial” (Vakil, 2004:17).

Não sendo objecto da nossa pesquisa o estudo do Islão, assunto que deve ser remetido para autores especializados nesta temática (Morier-Genoud, 2002; Bonate, 2010; Mutiua, 2015), não podemos deixar de referir, tomando novamente de empréstimo as palavras de Abdoolkarim Vakil, estarmos diante de “uma religião em constante mutação pela negociação e contestação” (Vakil, 2004:44), como se poderá verificar pela sua implantação e expansão em Moçambique. No entanto, porque o contexto em que se desenvolveu a nossa pesquisa não podia ignorar o impacto do Islão sobre os direitos humanos, particularmente das mulheres, a questão religiosa associada ao nosso estudo será retomada adiante. Recuperamos assim, algumas discussões levantadas em 2008 e em 2012 quando tratamos de género e identidades entre jovens (Osório e Cruz e Silva 2008) e casamentos, idade núbil família e igualdade de direitos (Arthur et al., 2012) com estudos de caso na província de Cabo Delgado. Nas nossas interpretações sobre as percepções e crenças das nossas fontes orais, impressas nas narrativas, ficou claro, como afirma Vakil que,

“[a] natureza da contestação no terreno do religioso, e particularmente, no campo do direito e da tradição, que parceiros e adversários se reivindicuem representantes legítimos e intérpretes do verdadeiro Islão e procurem a deslegitimação por vezes da própria identificação religiosa do outro” (Vakil, 2004: 45).

### *Economia*

A principal base económica da população de Cabo Delgado é a agricultura de subsistência. Esta é combinada com a pesca, cujos produtos constituem uma das maiores fontes de proteínas

para os habitantes desta província. O gado suíno (nas regiões não islamizadas), caprino e os galináceos representam as espécies mais criadas nesta região. Sendo fraco o sector da indústria transformadora, está associado à produção de sal, panificação e mobiliário, havendo ainda um sector de pequena agro-indústria (caju, milho e algodão). Com as recentes descobertas de minerais, podemos falar do seu processamento em alguns distritos, como é o caso da grafite.

O turismo tem boas perspectivas de expansão, sofrendo no entanto directamente, quer o impacto dos altos e baixos que caracterizam a indústria de produção de gás e da prospecção e exploração mineiro-energética, quer ainda a situação de insegurança que se vive em alguns distritos desta província, ao que se soma a crise global que afecta quer o turismo nacional quer o de origem internacional.

O Plano Quinquenal do Governo 2010-14 (PQG 2010-14) preconizava, passar de uma agricultura de subsistência para um “um sector agrário integrado, próspero, competitivo e sustentável”, colocando como um dos seus desafios garantir a segurança alimentar. De entre os aspectos importantes deste documento poderemos ainda referir que o acesso à terra e a exploração de recursos florestais estão evidenciados, assim como o combate à pobreza para melhoria do bem-estar dos moçambicanos. Este documento de estratégias deu também um lugar privilegiado à pesca para a mitigação da pobreza, indicando acções para incentivar o crescimento e a qualidade da pesca quer artesanal quer industrial e semi-industrial.

Com uma dinâmica diferente na colocação de estratégias, resultantes dos contextos económicos, sociais e políticos nacionais para o período em referência, com destaque para questões de segurança, os pilares sobre os quais assenta o Plano

Quinquenal do Governo 2015-19 (PQG 2015-19) são o reflexo dessa conjuntura, como será analisado mais adiante. No entanto, os esforços do Governo para aumentar a produtividade e a renda das famílias rurais e urbanas, mantêm uma ligação com a agricultura e as pescas pela forma como a economia do país está estruturada. Testemunho disso é o objectivo 1 das Acções Prioritárias, onde se dá um destaque especial à agricultura e pescas como motores da economia (PQG 2015-19:21).

### *Agricultura e Pescas*

A nível das estratégias sectoriais, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário - PEDSA (2010-20), no quadro dos quatro pilares sobre os quais assentam as suas estratégias, ao tratar do uso sustentável de recursos naturais, destaca a terra, a água, as florestas e a fauna bravia.

Em Cabo Delgado, a mapira, a mexoeira e o arroz são as culturas mais comuns. O arroz é uma cultura típica das terras baixas. A mapira e a mexoeira cultivam-se em grandes quantidade nas terras da baía de Pemba, Montepuez, Arimba, Criamacoma e Mucojo. Outras culturas alimentares nesta província são: a batata-doce (nas terras baixas e húmidas), feijões de múltiplas variedades, o coqueiro e a mandioca. O gergelim, a castanha de caju e o algodão são culturas de rendimento.

O sector de pescas por sua vez, no Plano Director de Pescas 2010-19, e na definição de estratégias para o subsector de pesca artesanal, destaca a importância da pesca para a economia nacional realçando, no entanto, a existência da pobreza entre os pescadores familiares.

O PROPESCA (Projecto de Desenvolvimento de Pesca Artesanal) havia identificado 26 polos de actuação para o desenvolvimento

deste sector. No entanto, não estão ao nosso alcance informações quer sobre a evolução e seguimento dos seus objectivos iniciais nem sobre as alterações previstas no mesmo sector, em termos de investimentos para o apoio aos pescadores (meios circulantes, conservação do pescado e artes de pesca), face aos impactos da indústria extractiva e consequente mobilidade populacional forçada.

Em Cabo Delgado, a pesca artesanal é praticada ao longo da costa, constituindo uma actividade de subsistência de carácter relevante, apesar da ocorrência da pesca industrial e semi-industrial. Os excedentes da pesca artesanal são comercializados, sendo reduzido o número de pescadores que fazem pesca com carácter comercial usando meios tecnológicos mais modernos.

#### *Segurança Alimentar e Pobreza*

As Avaliações Nacionais da Pobreza e Bem-Estar em Moçambique realizadas entre 1996/97 e 2014/15 colocam as populações rurais como as mais vulneráveis à pobreza, e a província de Cabo Delgado situada num percentual menor que o nacional das populações rurais e urbanas que vivem abaixo da linha da pobreza. A avaliação do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar – MASA testemunha o quadro geral da produção de alimentos no país, como se segue:

“A população moçambicana vive principalmente de actividades agro-silvo-pecuárias de pequena escala, com uma heterogeneidade de actividades económicas de geração de rendimentos dentro das famílias. Dentro das diferentes actividades, a produção de alimentos para o consumo constitui a base principal da estrutura produtiva

das pequenas e médias explorações familiares” (Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar-MASA).<sup>8</sup>

A breve análise sobre os sectores de agricultura e pesca acima referidos, aponta a agricultura familiar, a pesca artesanal e a exploração sustentável dos ecossistemas marinhos e terrestres, como questões fundamentais a ter em conta para garantir a segurança alimentar das populações. Embora a promoção da igualdade e equidade de género estejam quase sempre presentes nos enunciados dos dispositivos legais nacionais, as práticas que se ligam às actividades dos megaprojectos e à indústria extractiva e serviços complementares, limitando o acesso das mulheres à terra, passam por cima destas prioridades nos processos de expropriação da terra e reassentamentos involuntários. Retiram-se assim aos habitantes das áreas rurais o acesso aos meios de subsistência, quer se trate da agricultura ou da pesca. Neste quadro, as alternativas para a sobrevivência ficam limitadas deixando campo aberto para a reprodução do ciclo da pobreza dentro dos agregados familiares.

### *Saúde e Educação*

O Plano Estratégico do Sector de Saúde em Moçambique - PESS (2014-19) indica algumas melhorias no acesso aos cuidados de saúde primários, reconhecendo no entanto que a cobertura destes serviços é ainda limitada, e refere:

---

<sup>8</sup> Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar- MASA (S/D: 7). Anuário das Estatísticas Agrárias 2012-2014. Disponível em: [http://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2017/12/Anuario\\_Estatistico-2012\\_2014.pdf](http://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2017/12/Anuario_Estatistico-2012_2014.pdf). Data de acesso: 8/10/2017.

“(…) a rede sanitária cobre apenas cerca de metade da população, e algumas das Unidades Sanitárias não possuem condições adequadas para a provisão de serviços de saúde de qualidade, quer em termos de recursos humanos, quer de equipamento, medicamentos e outros insumos. (...) O sector é sistematicamente subfinanciado e dependente de recursos externos. Nos últimos anos, a situação tem-se agravado dado o decréscimo nestes financiamentos, e ineficiências na alocação e utilização dos escassos recursos disponíveis” (MISAU, 2013: x-xi).

De acordo com as referências da Direcção Provincial de Saúde em Cabo Delgado, em 2018, a relação do número de habitantes por médico é de 19.807.<sup>9</sup> Por sua vez, a relação de habitantes por unidade sanitária é de 16.370, como se pode verificar pela tabela que se segue:

---

<sup>9</sup> Em 2013, a OMS recomendava um máximo de 10.000 habitantes por médico (Machado, 2014).

**Tabela 2:** Província de Cabo Delgado: Número de Habitantes por Unidade Sanitária (US) (2018)

<b>Distrito</b>	<b>População 2018</b>	<b>Nº. USP</b>	<b>Hospitais</b>	<b>Habitante P/US</b>
<b>Pemba Cidade</b>	228.168	9	1	25.352
<b>Ancuabe</b>	123.675	9		13.742
<b>Balama</b>	146.741	8		18.343
<b>Chiure</b>	257.628	11	1	23.421
<b>Ibo</b>	12.732	3		4.244
<b>Macomia</b>	94.545	7		13.506
<b>Mecufi</b>	49.265	4		12,316
<b>Meluco</b>	26.302	5		5,260
<b>Mocímboa Praia</b>	114.825	7	1	16.404
<b>Montepuez</b>	241.347	10	1	24.135
<b>Mueda</b>	132.675	9	1	14.742
<b>Muidumbe</b>	79.027	7		11.290
<b>Namuno</b>	219.285	9		24.365
<b>Nangade</b>	73.217	5		14.643
<b>Palma</b>	52.481	6		8.747
<b>Metuge</b>	88.231	5		17.646
<b>Quissanga</b>	40.604	7		5.801
<b>Cabo Delgado</b>	<b>1.980.748</b>	<b>121</b>	<b>5</b>	<b>16.370</b>

*Fonte: Direcção Provincial de Saúde em Cabo Delgado (2018)*

A tabela nº 2 também ilustra os distritos mais povoados da Província, como Chiúre, Montepuez, Pemba e Namuno, e a relação entre o número de habitantes e o número de unidades sanitárias, confirmando deste modo que são ainda muitos os desafios a enfrentar para poder responder ao direito aos cuidados de saúde reconhecido na Constituição do país.

A tabela nº 2 oferece igualmente inúmeros exemplos de como o quadro provincial se reflecte a nível dos distritos, no que respeita ao acesso aos serviços de saúde, com maior ou menor precariedade, e que analisaremos brevemente mais adiante, mas ainda neste capítulo, no que se refere a Pemba, território onde se situa o nosso estudo de caso.

Os indicadores do estado de saúde cruzam diversas variáveis que envolvem desde factores sócio-culturais ao acesso a condições de vida como água potável, saneamento, nutrição e educação, entre outros. A situação da agricultura e da pesca acima referidas, acrescidas à segurança alimentar, mesmo não sendo as únicas variáveis para medir o estado de saúde das populações de Cabo Delgado, indicam à partida as condições de precariedade que envolvem o contexto em que vivem as populações desta província e que, somadas à oferta e acesso aos serviços de saúde públicos, ilustram em grande parte as condições de saúde existentes.

Em 1975, por altura da independência nacional, a taxa nacional de analfabetismo era de 93%. Em 2007 a taxa de analfabetismo nacional desceu para 50,4%, sendo em 2017 de 44,9%. Embora se tenham registados alguns avanços, o caminho a trilhar para que se alcance uma educação para todos ainda é muito longo. Cabo Delgado, em 2007, tinha uma taxa de analfabetismo de 66,6% e em 2017 uma taxa de 60,7%. Quer num caso quer noutra, esta província tem tido a mais alta taxa de analfabetismo a nível nacional, ao lado das províncias mais populosas do país,

ou seja, Zambézia (centro) e Nampula (norte) (Africa 21 Digital e AIM, 2017; INE, 2017b).

Os dados do censo de 2007 e as projecções do INE até 2040<sup>10</sup> ilustram uma província com uma população maioritariamente jovem (Araújo e Cruz e Silva, 2015). Os mesmos dados indicam ainda que:

“Mais de 75% (dos 67,5%) da população de Cabo Delgado em 2007 não sabia ler nem escrever em qualquer língua, o que representava um nível de analfabetismo muito elevado (...). Esta situação é complementada pelo facto de, naquele ano, metade da população com mais de 14 anos nunca ter frequentado a escola” (Araújo e Cruz e Silva, 2015:39).

As projecções do INE até 2040 (INE, 2010) mantêm uma pirâmide de crescimento populacional onde a maioria da população é jovem (menos de 35 anos). Se tomarmos em consideração os elevados índices de analfabetismo, a precariedade de infraestruturas e serviços educacionais e de saúde, e o facto da maioria da população analfabeta e com menor escolaridade ser constituída por indivíduos do sexo feminino, poderemos equacionar um futuro marcado pelo crescimento do nível de precariedade da população rural de Cabo Delgado, se as medidas para alterar esta situação não forem aceleradas.

### *Cidade de Pemba*

Em 1994, Pemba foi elevada a distrito municipal. De acordo com os dados do Censo de 2017, o distrito da cidade de Pemba, nossa

---

<sup>10</sup> Usamos estes dados de referência pela indisponibilidade pública da maioria dos dados do censo de 2017.

unidade espacial de análise, tinha uma população de cerca de 201.846 habitantes, dos quais 99.853 homens e 101.993 mulheres (INE, 2018).

Com uma superfície de 194 Km<sup>2</sup> e situada à beira do Oceano Índico, a capital provincial faz fronteira com os distritos de Metuge e Mecúfi. Esta cidade está organizada em treze bairros: Paquitequete, Ingonane, Cimento, Natite, Cariacó, Alto Gingone, Eduardo Mondlane, Mahate, Chuiba, Muxara, Maringanha, Josina Machel e Metula.

O porto de Pemba, situado na baía com o mesmo nome, embora tenha sido importante para o escoamento de produtos como sal, algodão, sisal e marfim, apresenta-se hoje pouco movimentado, havendo planos a médio e longo prazos para a sua rentabilização (Governo do Distrito de Pemba, 2017), de modo a servir a indústria de petróleos em franco desenvolvimento.

Sendo a maior cidade da província e a capital da mesma, Pemba é uma urbe onde se cruzam múltiplas identidades e para onde convergem todos os distritos, sejam costeiros ou do interior. Isso reflecte-se a nível linguístico, onde embora haja uma predominância do Emakhuwa, há falantes de Shimakonde, Kimwani e uma percentagem maior que em outros distritos, de falantes de língua portuguesa, o que se deve a uma melhor facilidade de acesso à escola e empregos formais. No último caso, a tendência deve-se provavelmente à conjugação de um melhor acesso à educação e a um mais largo sector de serviços oferecidos pela capital provincial e, conseqüentemente, uma maior oferta de emprego formal.

Com um crescimento de 3,4% do número de escolas entre 2015 e 2017 (Governo do Distrito de Pemba, 2017), vemos que:

“A rede escolar do Distrito actualmente é composta por 29 estabelecimentos de ensino, dos quais, 21 Escolas Primárias do 1º e 2º Grau, 6 Escolas Secundárias de Primeiro Ciclo (ESG1), 4 Escolas Secundárias de Segundo Ciclo (ESG2) e 8 Centros de Alfabetização e Educação de Adultos. O rácio aluno/turma é de 55 no EP1 e EP2 e 65 no ESG” (Governo do Distrito de Pemba, 2014:5).

Não estão ainda disponíveis os indicadores sociodemográficos do censo de 2017. No entanto, os dados do censo de 2007 mostram-nos uma taxa de analfabetismo em Pemba menor que a provincial, mas afectando sobretudo as mulheres e todos os grupos etários com mais de 15 anos, com uma tendência de crescimento para as pessoas mais velhas. Os mesmos dados indicam igualmente, tal como sucede a nível da província, uma população predominantemente muçulmana (INE, 2013).

Pemba dispõe ainda de um centro para a formação de professores e um instituto comercial e industrial (Governo do Distrito de Pemba, 2017), e instituições de ensino superior.

No campo da saúde, para além de um hospital provincial, este distrito tem outras unidades sanitárias urbanas, totalizando o número de 10, para uma província com um total de 126 unidades sanitárias, entre um hospital provincial, 3 rurais, 1 distrital e outro tipo de centros de saúde, como se pode ver pela tabela 3.

**Tabela 3:** Cabo Delgado: Tipo e Número de Unidades Sanitárias por Distrito  
(Janeiro-Março 2018)

<b>Distrito</b>	<b>Unidades Sanitárias (US)</b>	<b>Tipo de US</b>	<b>Nº. US</b>
<b>PEMBA CIDADE</b>	Pemba HP	<b>HP</b>	1
	Cariacó	CSU-C c/ Mat	1
	Ingonane	CSU-C c/ Mat	1
	Natite	CSU-B	1
	Cimento	CSU-C s/ Mat	1
	E. Mondlane	CSU-C c/ Mat	1
	Mahate	CSU-C c/ Mat	1
	Muxara	CSU-C c/ Mat	1
	Paquitequete	CSU-C c/ Mat	1
	Chuiba	CSU-C c/ Mat	1
<b>TOTAL DE UNIDADES SANITÁRIAS</b>			<b>10</b>

*Fonte: Direcção Provincial de Saúde em Cabo Delgado (2018)*

A tabela 2 ilustra a relação entre unidade sanitária/habitante para cada um dos distritos de Cabo Delgado, incluindo Pemba, assim como a sua média provincial.

O quadro epidemiológico deste distrito em 2017 (Governo do distrito de Pemba, 2017) era dominado por malária, diarreias, ITS e HIV/SIDA, situação que se repete em toda a província. O *ratio* habitante unidade sanitária/médico e o facto da cidade capital se situar num contexto em que são ainda precárias as condições de sanidade, contribui para a manutenção de algumas

destas doenças. O crescimento da mobilidade populacional devido aos novos investimentos ligados aos megaprojectos e o desenvolvimento de novas indústrias na província pode vir a alterar a situação existente, por um lado positivamente, eventualmente com alguns investimentos no sector público de saúde, por outro, negativamente, no que diz respeito a doenças transmissíveis, particularmente ITS.

Sendo um distrito municipal e capital provincial, Pemba parece oferecer uma melhor rede de serviços de saúde e educação, apesar das limitantes geradas por um quadro marcado pela mobilidade populacional e por um crescimento populacional que se deve aos investimentos dos megaprojectos nesta província. No entanto, como veremos adiante, pelas narrativas dos habitantes dos bairros que constituem as nossas unidades de análise, há ainda muitos desafios para garantir um mínimo de condições de saúde e educação aos cidadãos desta urbe. Assim, se conjugarmos a oferta dos serviços de saúde e de educação, com o tipo de habitação e o difícil acesso à energia eléctrica, água e saneamento básico de qualidade, a precariedade das condições de vida na cidade de Pemba<sup>11</sup> merece a atenção da administração provincial.

### *Economia*

Sendo um distrito costeiro, a pesca artesanal tem um peso importante na sua economia. A nível da agricultura pratica-se uma actividade de subsistência e cultivam-se a mapira, mexoeira, feijões, mandioca e hortícolas. O caju, como no resto da província, é uma cultura de rendimento. A nível da pecuária, as aves, o gado bovino e caprino são importantes. Sendo um distrito

---

<sup>11</sup> Para mais detalhes veja: Araújo e Cruz e Silva (2015:54-55).

urbano, o sector de serviços, comércio e o turismo fazem parte das actividades económicas em destaque nesta cidade.

Pelos Decretos nº 36/2013 e nº 37/2013, de 7 de Agosto de 2013, foram criadas as áreas de Jurisdição Portuária de Pemba e Jurisdição Portuária de Palma, competindo a sua administração exclusiva à empresa Portos de Cabo Delgado S.A-PCD. Uma vez que a criação dos portos de Palma e Pemba e respectivas bases logísticas têm por objectivo servir o desenvolvimento da indústria de gás nas suas diferentes fases, no próximo capítulo analisaremos brevemente a legislação pertinente em vigor, assim como os dispositivos e políticas associados a esta discussão para um enquadramento do nosso estudo de caso. As especificidades dos dispositivos legais associados à implantação da base logística e instalações portuárias de Pemba e os seus impactos sobre os habitantes dos bairros afectados por este empreendimento serão retomadas no capítulo 3.

## **2. Breve análise crítica da legislação produzida: progressos, lacunas e favorecimentos**

Face ao desenvolvimento da indústria extractiva em Moçambique e seus impactos sociais e económicos a nível nacional, são inúmeros os estudos que se vêm realizando no país e no estrangeiro sobre temáticas relativas ao sector mineiro-energético. As descobertas de hidrocarbonetos na bacia do Rovuma com elevado valor comercial, levaram o Governo a repensar a necessidade de ajustar o regime jurídico e contratual associado à pesquisa, produção, comercialização e outros, ligados ao processamento do gás natural. Neste quadro, a Lei nº 3/2001, ao aprovar a Lei de Petróleos e revogando a Lei nº 3/1981, dá os primeiros passos visando atestar “um quadro jurídico para assegurar competitividade e protecção dos direitos e bens dos intervenientes nas operações petrolíferas” (Lei nº 3/2001).

Num país eminentemente agrícola como é Moçambique e com uma grande extensão de orla marítima, a exploração mineira e a de petróleo (*onshore* e *offshore*) afectam directamente o uso e propriedade da terra, e impactam sobre o meio ambiente em terra, nos cursos de água e no mar, gerando insegurança e competição pelo acesso aos recursos naturais. Estudos por nós realizados deram destaque à questão da terra, ambiente e direitos humanos, no âmbito da exploração mineira (Osório e Cruz e Silva, 2017), mas retomaremos a seguir algumas questões que nos parecem vitais para a interpretação do direito de uso e aproveitamento da terra, expropriações e direitos humanos, no âmbito da exploração de hidrocarbonetos e implantação de serviços conectados à indústria de gás, como é exemplo o nosso estudo de caso. Assim, se é verdade que este estudo em Mahate e Muxara diz respeito à área de serviços, particularmente

portuários, não podemos descartar uma breve análise sobre a legislação ligada à indústria petrolífera e seus impactos, pela estreita ligação entre esta e a base logística e o terminal portuário de Pemba, construído para servir a exploração e produção de gás natural. Chamamos assim a atenção quer para a falta de clareza de alguns destes dispositivos, quer para os impactos resultantes da sua aplicação, a partir de estudos já realizados.

Uma análise da legislação de petróleos e de minas e sua articulação com a Lei de Terras <sup>12</sup> destaca como principais aspectos deste dispositivo que: i) a terra é propriedade do Estado; ii) a terra não pode ser alienada; iii) garante às comunidades o uso e exploração da terra, sua transmissão por herança, mesmo que não tenha sido registada, desde que haja ocupação durante 10 anos (Trindade, Cruz e José, 2015).

Em relação ao Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), Trindade, Cruz e José (2015) afirmam ainda que quando pessoas singulares ou colectivas o requeream, este tem que ser acompanhado de um plano de exploração e de um parecer do administrador distrital de que se está perante terra devoluta. O processo de concessão do DUAT deve ser precedido de consultas públicas para informar à comunidade sobre o pedido para emissão do DUAT para aquela área e identificar se a terra está ou não a ser ocupada. Os mesmos autores referem que para constituir o DUAT provisório, não é necessário obter previamente a licença ambiental. Afirmam, no entanto, que o DUAT só é definitivo depois de obtidas as licenças, como a do impacto ambiental e outras referidas na lei. O DUAT é concedido por um período de 50 anos e pode ser renovado. Uma questão importante a sublinhar é que os “contratos de cessão da exploração”

---

<sup>12</sup> Lei de Terras n° 19/1997.

previstos no artigo 15 do Regulamento da Lei de Terras<sup>13</sup> “dizem respeito às infraestruturas, construções e benfeitorias existentes na terra e não à terra propriamente dita” (Trindade, Cruz e José, 2015: 16).

Pela Lei de Terras, o DUAT extingue-se, entre outros, por motivos de interesse público, precedido do pagamento de justa indemnização e/ou compensação. Chamamos a atenção para a distinção entre compensação e indemnização. A compensação diz respeito às condições que devem ser criadas nas comunidades a deslocar com o fim de reprodução dos meios de vida, enquanto as indemnizações são devidas pela retirada das pessoas e pela perda de bens materiais e simbólicos como, por exemplo, a questão dos cemitérios e árvores de fruta e a obrigação das pessoas se deslocarem das zonas ribeirinhas para o interior.<sup>14</sup> Esta ambiguidade provocada pela redacção pouco clara da legislação, já referenciada noutros estudos (Osório e Cruz e Silva, 2017), constitui um dos aspectos que mais conflitualidade gera entre comunidades, Governo e empresas, como é ilustrado pelo nosso estudo de caso.

A Lei de Ordenamento do Território, Lei n° 19/2007, e o respectivo regulamento (Decreto n° 23/2008) regimentam o processo de expropriação. No entanto, quando a expropriação da terra se enquadra na definição de interesse público é necessário aplicar o Diploma Ministerial n° 181/2010, Directiva do Processo

---

<sup>13</sup> O Regulamento da Lei de Terras é aprovado pelo Decreto n° 66/1998 que revoga o Decreto n° 16/1987.

<sup>14</sup> Embora a legislação refira a protecção dos direitos das pessoas, no que se refere, por exemplo, à consideração no quadro das compensações da perda da produção agrícola durante o processo de reassentamento, as comunidades manifestam o seu descontentamento pelo modo como foi determinada a indemnização pelos bens perdidos, como aconteceu em Afungi (Cabo Delgado).

de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial, para clarificação dos direitos das comunidades e compreensão do contexto em que se faz a expropriação.

Nos casos em que o reassentamento tem lugar, a sua regulação é feita pelo Decreto nº 31/2012, cujos requisitos foram analisados noutros estudos (Osório e Cruz e Silva, 2017), salientando-se a existência de um plano de reassentamento que precede a licença ambiental. O processo de reassentamento é acompanhado e supervisionado por uma Comissão Técnica que tem ainda como funções, entre outras, a de emitir pareceres técnicos e elaborar relatórios de monitoria e avaliação, sendo que, pelo Diploma Ministerial nº 155/2014, as deliberações da Comissão Técnica são vinculativas.

A Política Nacional do Ambiente, aprovada pela Resolução nº 5/1995, articula desenvolvimento e ambiente, fundamentando-se no modelo de desenvolvimento sustentável. Não tendo sido revogada, esta Resolução deve orientar os dispositivos que regulam a protecção do ambiente. Destacamos os princípios definidos para a política do ambiente, nomeadamente quando se refere que “deve ser garantida a participação pública na tomada de decisões com impactos ambientais” e ainda no que se refere quer aos aspectos específicos (2.3), quer à formação de profissionais ambientais (2.3.6) e que preconiza “o estabelecer de um fóro multidisciplinar congregando várias tendências académicas, científicas, instituições de investigação, Organizações Não Governamentais e outras personalidades, capaz (sic) de aconselhar e orientar os órgãos competentes na implementação da política ambiental”. Portanto, a Política Nacional do Ambiente é clara quanto à importância da participação de especialistas e das Organizações da Sociedade Civil (OSC), acompanhamento e avaliação da questão ambiental,

contrariando assim o silêncio e até o descaso quando comunidades e OSC denunciam a violação desta mesma Política. Exemplo desta situação foi observado no distrito de Moatize, na província de Tete (Osório e Cruz e Silva, 2017), assim como em outras situações no país.

No que respeita ao papel da mulher, a Política do Ambiente está ciente da sua importância no contexto da sobrevivência familiar, preconizando a existência de programas que promovam a protecção e a gestão dos recursos naturais.

Do ponto de vista das estratégias, destaca-se a necessidade de formação de gestores ambientais a todos os níveis, como garantia da realização de acções de “fiscalização, inspecção e monitorização das actividades de desenvolvimento sócio-económica (sic)” (3.1.1). É interessante evidenciar que a Política Nacional do Ambiente (Resolução nº 5/1995), preconizando a educação e a consciencialização para promover a protecção do ambiente por todos e todas os/as cidadãos/ãs, possa alienar, nos casos concretos da implementação dos megaprojectos, a responsabilidade do Estado na defesa do ambiente, como é visível no contexto da indústria do carvão em Moatize.

No que concerne às pescas e à protecção costeira e marinha, e ainda aos parques marinhos, no que diz directamente respeito à implementação da indústria do gás, e ao nosso estudo de caso, a política é clara quando destaca a necessidade de elaborar “medidas de protecção costeira e marinha” indicando, entre outras actividades, “submeter todos os projectos de desenvolvimento na costa e no mar a um estudo rigoroso do impacto ambiental, antes da sua execução” (3.6.3). Do mesmo modo, os Parques Marinhos devem ser preservados e geridos “tendo em conta os princípios ecológicos e os padrões de utilização humana” (3.6.4).

A Lei nº 20/1997, que aprova a Lei do Ambiente, tem como objecto a definição dos dispositivos legais que visem a gestão ambiental “tendo em vista a materialização de um sistema de desenvolvimento sustentável” (artigo 2), definindo como um dos princípios fundamentais a prevenção de quaisquer actos lesivos ao ambiente (artigo 4.c) e proibindo práticas que degradem o ambiente (artigo 9.1). A Lei do Ambiente define ainda medidas especiais de protecção ao ambiente e de prevenção aos danos ambientais, regulando a avaliação e as auditorias ambientais e a responsabilização dos infractores. A fiscalização ambiental é o mecanismo que a lei prevê para sancionar a violação do disposto na legislação. No entanto, sendo um elemento decisivo para o cumprimento da lei, é nele que se encontra a sua maior fragilidade, continuando inoperacional, como se observou na indústria carbonífera na província de Tete, onde são as empresas mineiras que têm os recursos para medição do impacto ambiental, sendo estes os argumentos apresentados pelo Estado a nível provincial, mesmo quando são visíveis os danos causados na saúde das comunidades pelas explosões e a exploração do carvão a céu aberto (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Chama-se a atenção para o artigo 22 (embargos), da legislação em discussão, que em conjugação com o disposto na Constituição da República de 2004 define o direito dos cidadãos de serem informados sobre a gestão do ambiente e de requererem a suspensão das actividades que lhes são lesivas. Do mesmo modo, o artigo 26, sobre responsabilidade objectiva, obriga ao pagamento de indemnizações em função das acções que provoquem paralisação das actividades económicas. A questão que se coloca é o incumprimento da Lei, sistemático e prolongado no tempo, como o que se verifica no distrito de Moatize, em que algumas comunidades se vêm impossibilitadas de continuarem a trabalhar nas suas terras, condição indispensável para a

sobrevivência das famílias (Osório e Cruz e Silva, 2017). Trata-se de um assunto que retomaremos no próximo capítulo. É neste contexto, que autores como Serra (2012) chamam a atenção para a necessidade de estabelecer medidas legais no que respeita à previsão de crimes ambientais, incluindo a sua introdução no Código Penal.

O Decreto nº 45/2006, de 30 de Novembro, regula a prevenção e a protecção da costa e do ambiente marinho. Pelo artigo 6,

“As entidades exploradoras de portos e instalações portuárias e os proprietários ou operadores de instalações emissoras ao longo da costa ou de plataformas deverão elaborar um manual de procedimento interno para a gestão dos riscos de poluição (...)”.

Neste aspecto, devem ser auditados pelo Ministério da Coordenação e Acção Ambiental (actual MITADER). O capítulo II deste dispositivo estabelece regras para o funcionamento das plataformas marítimas e proíbe a descarga de resíduos nocivos, só excepcionalmente tolerados, devendo os operadores terem planos de emergência que reduzam os danos ao ambiente e indemnizando pelos prejuízos decorrentes (artigo 19). A protecção das comunidades e o seu acesso à costa é sancionado, podendo em caso de não reposição dos direitos, ser aplicadas multas e serem responsabilizados civil e penalmente.

Como já foi referido noutros estudos (Serra, 2003), o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira (Decreto nº 26/2004) define o quadro de competências e de articulação entre os ministérios de Recursos Minerais e Energia (MIREME) e da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), estabelecendo a criação do Conselho Consultivo (composto por sectores do Estado) com implicações directas na gestão

ambiental e na exploração dos recursos minerais (artigo 4), e de um Comité Orientador (artigo 6) para garantir a gestão ambiental de um determinado projecto, “assegurando nomeadamente a consulta de todas as partes envolvidas” e o “velar para que a gestão ambiental do projecto seja feita de modo sustentável”. Salientam-se ainda a importância da enunciação dos instrumentos de gestão ambiental, de que se destacam o Estudo do Impacto Ambiental, e o Programa de Controlo de Situação de Risco e Emergência, bem como a Auditoria Ambiental. A suspensão da actividade mineira em caso de violação do ambiente é definida na legislação como medida passível de ser aplicada. Em consonância com o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira, o Decreto nº 25/2011 aprova o Regulamento sobre o Processo de Auditoria Ambiental e revoga o Decreto nº 32/2003. Por este dispositivo, aprovado em 2011, são definidas como tipos de auditoria, a pública e a privada “quando é “realizada pelas próprias entidades cuja actividade seja potencialmente causadora da degradação do ambiente” (artigo 3 b), sendo que deve ser anualmente apresentada. Embora este instrumento preveja a comprovação das informações fornecidas pela auditoria privada e estabeleça um conjunto de regras para o seu exercício, incluindo a possibilidade de “banir ou suspender o exercício da auditoria ambiental privada, através da confiscação do respectivo certificado, por incumprimento” (artigo f), na realidade não estimula a realização de auditoria feita pelo Estado, criando a possibilidade de incumprimento, como ficou evidente relativamente à alienação de responsabilidade dos sectores do Estado, nomeadamente a nível provincial, no caso da poluição da terra, do ar e da água pelas empresas mineradoras no distrito de Moatize (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Pelo Diploma Ministerial nº 156/2014, é aprovada a Directiva Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento

em que são compatibilizados o Decreto nº 31/2012 (Regulamento sobre o Processo de Reassentamento) com o Decreto nº 45/2004 (Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental) e ainda com o Diploma Ministerial nº 181/2010 (processo de expropriação). Como Trindade, Cruz e José (2015) referem, a Directiva “fornece orientação para intervenção no caso de reassentamentos involuntários” (2015:32). Parece-nos que este elemento não só se refere às comunidades expropriadas mas consultadas e envolvidas na tomada de decisão sobre a sua transferência e condições em que ela se realiza, mas também diz respeito às comunidades que não aceitam as condições que lhe foram propostas, vendo assim alienados os seus direitos. É esta situação que abre precedentes, já verificados nas comunidades de Cateme e Mualadzi (Moatize), em que as pessoas foram brutalmente forçadas a deslocarem-se para locais não aprovados por elas e sem que estivessem reunidas as condições definidas pela legislação.

Pelo Decreto nº 54/2015 é aprovado o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental e revogados os Decretos nº 45/2004 e o nº 42/2008. Este dispositivo categoriza como devendo ser sujeitas à Avaliação do Impacto Ambiental, as actividades constantes da Categoria A, que incluem a deslocação de pessoas e, entre outras, “a extracção, produção e processamento de derivados de hidrocarbonetos e instalações de armazenamento subterrâneo e superficial de gases combustíveis” (anexo 1 do Decreto nº 54/2015). Para além do conjunto de normas que regulam os critérios de avaliação do impacto ambiental e as componentes do estudo do impacto ambiental, é da competência da Autoridade de Avaliação do Impacto Ambiental Central e Provincial “realizar audiências públicas e assegurar que a participação pública seja observada nos termos

deste Regulamento”; “garantir que a informação relativa ao licenciamento ambiental esteja disponível ao público”.

Embora os estudos realizados mostrem que estão a ser exercidas as competências da Autoridade de Avaliação do Impacto Ambiental que a lei prescreve, nomeadamente nos itens que regulam a participação pública, mantêm-se relativamente a esta nebulosas no que respeita ao que significa participação. Ou seja, se a posição dos cidadãos afectados pelas actividades empresariais podem influenciar a tomada de decisões no que respeita à licença ambiental, por um lado, e se, por outro lado, mesmo após a sua concessão até que ponto se pode determinar que sejam “accionados os mecanismos legais, para em coordenação com as instituições de direito embargar ou mandar destruir obras que pela sua natureza atentem contra a qualidade do ambiente (...)” (artigo 6 f). Um papel muito importante compete à Comissão Técnica de Avaliação do Impacto Ambiental a quem cabe em última análise a validação do licenciamento ambiental. A inclusão de técnicos especializados em saúde e em género constitui um elemento importante, que a ser levado em conta, poderá prever e minimizar os efeitos do impacto da intervenção dos investidores nas áreas licenciadas. A experiência da implementação da indústria carbonífera em Moatize, que afectou de forma violenta o acesso das comunidades à saúde, e com particular acuidade os direitos das mulheres, pode ser atenuada por este dispositivo legal.

No que respeita à indústria petrolífera, o Decreto nº 56/2010 aprova o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas, sendo que compete ao Ministério do Ambiente, entre outros, aprovar o Estudo do Impacto Ambiental (EIA) e emitir a Licença Ambiental (artigo 6), e é da competência do Ministério dos Recursos Minerais e Energia, entre outras, coordenar com o

Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural o processo de Avaliação do Impacto Ambiental, emitir pareceres e propor directivas ambientais no que se refere às actividades petrolíferas.<sup>15</sup> Por este Decreto são definidas as fases do processo de avaliação do impacto ambiental dos quais se salienta o conteúdo que deve constar do EIA (Estudo do Impacto Ambiental) para a realização das actividades de “Categoria A”. Destacamos como importantes, no âmbito da realização da pesquisa, a identificação dos impactos ambientais advindos da proposta de operações petrolíferas, incluindo as medidas que permitam prevenir, controlar e mitigar os danos causados ao ambiente (através de medidas de reabilitação e compensação), e ainda o plano de gestão ambiental e o relatório de participação pública (artigo 13). O relatório deve conter ainda um plano de desmobilização e reabilitação que prevê a descrição da metodologia a usar para sanar qualquer dano causado ao ambiente e a restauração da área objecto da actividade petrolífera (artigo 14).

Relativamente à auditoria e inspecção ambiental e monitorização dos impactos ambientais, embora seja da competência do MITADER, em coordenação com o MIREME, inspecionar e auditar as operações petrolíferas (artigo 26), compete aos proponentes (artigo 27) a monitorização dos parâmetros das componentes ambientais afectadas. Esta formulação e a falta de regulamentação que tenha em conta a periodicidade, o conteúdo da auditoria e inspecção ambiental pode conduzir, como aliás acontece com a indústria extractiva em Moatize, ao

---

<sup>15</sup> A Lei dos Petróleos n.º 21/2014 confere ao Governo a fiscalização ambiental e a protecção dos recursos naturais (artigos 55 e 57) sendo clara quanto ao papel dos investidores na protecção dos ecossistemas “especialmente em áreas de conservação e de desenvolvimento da actividade pesqueira” (artigo 57. 2).

incumprimento ou insuficiente cumprimento pelas empresas da identificação de danos causados ao ambiente e medidas correctivas. Uma questão importante para a concessão da Licença Ambiental diz respeito à consulta pública definida pelo artigo 19 do Decreto 56/2010, como sendo de carácter obrigatório no EIA (Estudo do Impacto Ambiental) e EAS (Estudo Ambiental Simplificado). A obrigatoriedade de participação pública deve envolver amplamente as comunidades afectadas pelas operações petrolíferas, através de duas dimensões: de um lado, garantindo a informação, incluindo as consequências para a vida das pessoas sobre a realização das actividades que os proponentes pretendem implementar, e doutro lado, procedendo um processo de auscultação em que as comunidades apresentarão dúvidas e os proponentes os devidos esclarecimentos. É interessante, contudo, constatar que embora estes processos tenham naturalmente níveis de conflitualidade entre os vários interesses em jogo, o que se conhece até agora da instalação das corporações económicas no país, é que os interesses das comunidades não são salvaguardados. No entanto, as expectativas das pessoas foram alimentadas pelas promessas não cumpridas pelas empresas. Acrescente-se que há um consenso na sociedade civil moçambicana que a exploração dos recursos naturais se realiza num contexto de violação de direitos humanos, sem que o Governo exerça o seu poder de protecção e defesa dos cidadãos (CIP, 2014a).

Com o objectivo de regulação da indústria petrolífera pelo Estado, o Decreto nº 25/2004 cria o Instituto Nacional do Petróleo-INP, tutelado pelo ministro que superintende a área dos petróleos (MIREME) e tendo como atribuições a regulação e fiscalização, entre outras, das actividades de pesquisa, transporte e comercialização dos petróleos e a preservação do meio ambiente adoptando práticas que correspondam aos padrões adequados

(artigo 3). No âmbito da inspecção, o INP deve fiscalizar todos os edifícios e locais onde se desenvolvem as operações petrolíferas, tendo autoridade para propor o cancelamento de contratos ou alteração das concessões (artigo 5).

A Lei nº 21/2014, Lei dos Petróleos, tem como objecto a regulação para “atribuição de direitos para a realização de operações petrolíferas” (artigo 2), não estando contudo, no seu âmbito “a actividade de refinação, utilização industrial, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos”.

Ainda no que se refere ao papel do Estado, o artigo 4 (Lei nº 21/2014) expressa que o Estado controla todas as actividades relacionadas com as operações petrolíferas desde a pesquisa à exploração, logística e transporte, até à transformação de hidrocarbonetos líquidos e gasosos e seus derivados, sendo representante exclusivo dos interesses do Estado a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (artigo 4). Neste âmbito, o Estado divulga as potencialidades dos recursos naturais existentes na consulta e negociação prévia com investidores e comunidades locais, bem como o envolvimento do empresariado. O Estado assegura ainda que parte dos recursos petrolíferos seja destinado à promoção do desenvolvimento nacional. Visando compensar as pessoas e comunidades afectadas, o Estado garante o pagamento de justa indemnização que deve estar contida num memorando de entendimento estabelecido entre Governo, empresas e comunidades, sendo que o artigo 11 estabelece a obrigatoriedade de informação e consulta prévia às comunidades antes do início de qualquer actividade.

Pelo artigo 15 da Lei dos Petróleos, as empresas devem garantir emprego e formação técnico profissional aos moçambicanos e sua participação na gestão das operações petrolíferas. Relativamente ao impacto ambiental, as empresas devem assegurar o

cumprimento das disposições do Estudo do Impacto Ambiental e promover acções de protecção à natureza e ambiente.

Pelo artigo 27 são definidas, entre outras, as competências do Governo no que respeita ao estabelecimento de contratos de concessão e “os termos de participação do Estado em qualquer contrato de concessão” (ponto 1 alínea g), bem assim como no “âmbito da gestão petrolífera definir as competências quanto à celebração de outros contratos no âmbito da presente lei” (ponto 2 alínea e). O artigo 28 estabelece o tipo de contratos de concessão “de reconhecimento, de pesquisa, de construção e operação de sistemas de oleoduto ou gasoduto e construção e operação de infra estruturas”, e os termos em que se explicita a publicitação dos contratos.

A respeito, um estudo realizado pelo Centro de Integridade Pública (CIP, 2014a) aponta algumas das lacunas da Lei dos Petróleos que têm a ver principalmente com a questão da não publicitação completa dos contratos estabelecidos (art.28), o mesmo acontecendo “sobre valores de produção e preços de venda dos recursos informação importante para compreender os impostos pagos” (2014a:2), o que a verificar-se é tomado como incumprimento da ITIE de que o país é membro. O mesmo estudo considera ter sido necessário alargar as competências da Assembleia da República (AR) na “garantia da boa governação e supervisão regular do sector com ênfase nas empresas do Estado” (2014a:2). Considera-se que num sistema democrático em que a independência dos poderes é um princípio fundamental, o papel do Parlamento é determinante na fiscalização do executivo e na elaboração de regras que garantam a transparência no cumprimento da Lei. Contudo, tendo em conta o contexto político moçambicano e a subordinação dos órgãos judiciais e legislativos ao partido no poder, parece-nos que o

aumento de poderes do Parlamento apenas seria mais eficaz num outro quadro político.

Como já referimos anteriormente, pela Lei dos Petróleos o Estado garante o pagamento da justa indemnização pelas empresas às comunidades afectadas. No entanto, tal como a Lei de Minas define, a Lei dos Petróleos prescreve a justa indemnização que é, a nosso ver, concebida como contrapartida pela deslocação forçada das populações e não propriamente como indemnização pelos danos causados pela expropriação das suas terras e bens. Nesta linha, não se percebe como se pode avaliar a perda do “património histórico, cultural e simbólico das famílias e comunidades” (artigo 8) e determinar uma justa indemnização por aquilo que na realidade não pode ser objecto de indemnização. Embora a Lei refira como obrigatória a consulta às comunidades e o seu envolvimento nas áreas concessionadas, tanto para as comunidades sujeitas a reassentamento (cujos custos são da responsabilidade dos investidores), como para as que permanecem nas zonas onde se desenvolvem operações petrolíferas, a questão que continua a colocar-se é a desconfiança das populações face à informação prestada pelas empresas, tanto no que respeita aos novos locais, onde existem já populações originárias e onde dificilmente poderão ser criadas condições que permitam garantir “condições de vida condignas e superiores às que possuem na área em que vivem” (artigo 42), considerando a experiência de outros processos de reassentamento. Também se a lei expressa, no seu artigo 49, que uma percentagem das receitas das empresas se destinam ao desenvolvimento das áreas onde decorrem as operações petrolíferas, se tivermos em conta outras experiências no quadro da indústria extractiva, por exemplo, na província de Tete, desconhecem-se não só os termos e as modalidades de transferência, mas se esta transferência foi efectivamente

realizada e para que fim. Isto é importante, na medida em que ficou já evidenciado, por exemplo no caso da alocação dos chamados 7 milhões aos distritos, a falta de transparência na gestão e aplicação destes fundos (Osório e Cruz e Silva, 2009).

Ainda na Lei dos Petróleos, o artigo 54 ponto 7 define que o titular de operações petrolíferas “pode exigir a constituição de servidões de passagem (...) para acesso aos locais onde as operações petrolíferas são realizadas”. A experiência das comunidades em Moatize tem mostrado que na realidade a acção das mineradoras com a utilização de zonas de passagem delimitadas por vedação, impede o acesso das comunidades às áreas de produção e, por outro lado, polui o ambiente (embora não o reconhecendo), inviabilizando a continuação das actividades de sobrevivência familiar e retirando na prática direitos que a própria lei define.

Na mesma linha que orientou a legislação mineira, a Lei dos Petróleos clarifica tanto a necessidade das empresas garantirem a formação e empregabilidade de moçambicanos (com incidência para os “que residem na área da concessão” - artigo 15), bem assim como o envolvimento dos empreendedores locais nos Programas de petróleo e gás, não através da produção que não determinará (pelo seu grau de sofisticação) a criação de novas empresas mas, por exemplo, a possibilidade de os empreendedores nacionais intervirem na transformação e reciclagem dos resíduos e limpeza das plataformas. Consideram-se também como avanços, o papel que a ENH passa a ter na comercialização dos hidrocarbonetos e a venda de 25% da sua produção em território nacional.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> A ENH foi transformada em Empresa pública pelo Decreto nº 39/1997 participando em nome do Estado nos projectos do gás e petróleos. Pelo

No que respeita à formulação dos deveres dos titulares, a lei é clara quanto a “permitir o controlo e a fiscalização da sua actividade por parte das autoridades competentes, incluindo o acesso ao registo de dados de natureza técnica, económica e financeira, relacionado com as operações petrolíferas” (artigo 15 f). Do ponto de vista da Propriedade e Controlo dos Recursos Petrolíferos, embora a Lei refira os mecanismos de administração e participação do Estado nos empreendimentos petrolíferos, parece-nos existir uma contradição entre as funções de controlo das actividades petrolíferas pela Alta Autoridade da Indústria Extractiva, com a estrutura e a funções do INP definidas pelo Decreto n° 25/2004.

Com o objectivo de regular as operações petrolíferas e ao abrigo da Lei dos Petróleos é aprovado pelo Decreto n° 34/2015, o Regulamento das Operações Petrolíferas (sendo revogado o Decreto n° 24/2004) que tem como objecto: o estabelecimento de regras para atribuição de contratos de concessão (incluindo conteúdos e especificidades os diferentes tipos de contrato); a realização de concursos públicos (artigo 5); a prestação de caução através, nomeadamente de uma garantia bancária (artigo 15.1.a); o pagamento de taxas referentes aos procedimentos para a realização das actividades a que as empresas se propõem, sendo que 60% são para o Estado e 40% para o Instituto Nacional do Petróleo (artigo 17). E ainda, as condições que podem levar à revogação dos contratos de concessão (artigo 24). Pelos artigos 50 e 51 pretende-se regular a formação de técnicos nacionais “devendo a concessionária pagar, conforme o estipulado no contrato de concessão, a quota anual do especificado nos termos do contrato, para a formação, apoio institucional e apoio social para o Governo” (artigo 50.5) e ainda

---

Decreto n° 29/2015 são revogados os Estatutos aprovados pelo Decreto n° 39/1997.

pelo artigo 50 o emprego a nacionais e garantir os requisitos relativos à Segurança e ao Ambiente, nomeadamente no que se refere à redução dos riscos do impacto ambiental, devendo adoptar medidas de acordo com a legislação em vigor.

O capítulo X, sobre Inspeção e Sanções, define o objecto da inspecção, as acções a desenvolver pelo Ministério de Recursos Minerais e Energia e as multas a pagar pelo incumprimento dos termos do contrato de concessão, sendo que 40% são entregues ao Estado e 60% ao Instituto Nacional do Petróleo (artigos 113 e 114). Considera-se importante a possibilidade de consignação de fundos a esta instituição, podendo permitir, para além de aumentar os recursos para monitorar as actividades petrolíferas, uma maior independência face aos múltiplos interesses activados pela exploração de hidrocarbonetos. Nesta mesma linha, a prevenção e a punição da corrupção (artigo 116) insere-se como elemento importante neste dispositivo legal.

No que respeita aos direitos das mulheres a Lei dos Petróleos silencia, tal como já foi referido na Lei de Minas, as especificidades das actividades exercidas pelas mulheres, incluindo o acesso à terra, ao mercado e às unidades sanitárias e à necessidade do seu envolvimento, sem mediação masculina, na tomada de decisões sobre as deslocações forçadas e as alterações no modo de vida que afectam não só as suas necessidades práticas como estratégicas.

Ainda no que se refere às questões ambientais, no caso da exploração de hidrocarbonetos, o estudo sobre o impacto ambiental relativo à exploração do gás na Área 1 e 4 *offshore* da Bacia do Rovuma, foi realizado pela Environment Resources Management Southern Africa (PTY) Ltd. (ERM) e pela empresa moçambicana Projectos e Estudos de Impacto Ambiental, Lda. (IMPACTO) e publicado no início de 2014. Segundo Trindade,

Cruz e José (2015) e citando o EIA, os impactos vão alterar de forma significativa e permanente a vida das comunidades, nomeadamente no que respeita ao acesso à terra e às actividades pesqueiras tidas como principais nas comunidades afectadas. O mesmo estudo considera que o efeito do impacto será reduzido após a implementação do Plano de Acção de Reassentamento (RAP).<sup>17</sup> Contudo, o trabalho que temos vindo a referir mostra que a coordenação entre as instâncias aos vários níveis do poder do Estado, tanto no que respeita à relação inter institucional como a “percepção da fraca capacidade de diálogo dos órgãos locais da Administração Local” (Trindade, Cruz e José, 2015: 52), provoca desconfiança nas comunidades relativamente ao respeito pelos seus direitos.

A legislação sobre o gás na Bacia do Rovuma tem sido objecto de dispositivos legais que pretendem fixar para esta região um conjunto de regras cuja especificidade territorial pode ser explicada por uma necessidade de proteger e salvaguardar os interesses do Estado e das corporações económicas que actuam nessa zona, como são o caso da Lei n° 25/2014 e da Lei n° 27/2014.

Recorrendo ao artigo 179 da Constituição da República, que autoriza o Governo a aprovar dispositivos legais, é criada a Lei n° 25/2014 que confere, entre outras, às concessionárias dos contratos de pesquisa e produção da Área 1 e Área 4, um regime jurídico e contratual específico que inclui a produção, o transporte e a comercialização do gás natural das Áreas 1 e 4 (artigo 1 e 2). Consideram-se como aspectos centrais no exercício de competências do Governo: i) “o estabelecimento de condições e termos necessários” que privilegiem a contratação e a

---

<sup>17</sup> RAP - *Resettlement Action Plan*.

constituição de parcerias com empresas nacionais para a “aquisição de bens e prestação de serviços, tendo em vista uma gradual transferência da capacidade operacional” (artigo 3.d); ii); o estabelecimento de um regime cambial especial para o Projecto da Bacia do Rovuma (art. 3. 1); a concessão de garantias de estabilidade legal e fiscal renegociáveis em cada 10 anos. Tendo como objecto a tributação e os benefícios fiscais, a Lei nº 27/2014 define, entre outros, as regras que normam o valor do petróleo produzido (art. 9) e as taxas de imposto sobre a Produção do Petróleo (art.10), que são de 10% para o petróleo bruto e 6% para o gás natural, podendo reduzir-se em 50% nos casos em que “a produção se destina para o desenvolvimento da indústria local” (art.10). Relativamente aos benefícios fiscais das empresas exploradoras de petróleo e gás salienta-se que a isenção de importantes direitos aduaneiros durante cinco exercícios fiscais (art.35), sendo que esses benefícios podem cessar mediante o disposto no artigo 37. Na mesma linha há intenção de salvaguardar os interesses do Estado com a definição do limite em 60% para a recuperação de custos pelas concessionárias (art.31). De acordo com a necessidade de equilibrar os interesses das empresas com os do Estado, o artigo 40 fixa em 10 anos o período de estabilidade fiscal, prevendo contudo um aumento adicional de “2% a partir do décimo primeiro ano de produção” (art.40.2.).

Pelo Decreto-Lei nº 2/2014 e na linha do previsto na Constituição da República e na Lei nº 25/2014, são estabelecidas as normas que orientam a celebração de contratos que se referem a todos os investimentos a realizar na Bacia do Rovuma, com excepção dos contratos e dos direitos adquiridos pelas concessionárias em vigor antes da publicação deste Decreto-Lei. Relativamente à promoção do empreendedorismo nacional e ao plano de conteúdo local este instrumento jurídico

indica a necessidade de privilegiar “pessoas físicas ou jurídicas moçambicanas para bens e serviços” não sendo sujeita a concurso o estabelecimento de contratos com um montante inferior a 3.000.000,00 USD (3 milhões de dólares). No que se refere aos direitos das concessionárias sobre a terra e sobre a área costeira e marítima, a Lei explicita claramente as condições de uso e aproveitamento da terra e o regime de propriedade sobre as infraestruturas construídas ou em construção, confirmando “o direito de uso e aproveitamento da terra à Rovuma Basin LNG Land, Lda., emitido a 12 de Dezembro de 2012, referente a uma área de 7.000 (sete mil) hectares localizada no Cabo Afungi” (artigo 11.10).

No que respeita ao regime laboral, embora se determinem quesitos para priorizar a força de trabalho moçambicana e se estabeleça a obrigatoriedade de apresentar anualmente um plano de formação ao Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional, não fica clara a regulação do apoio à formação, nem como esta deve corresponder a um Plano de Responsabilidade Social das Empresas. Relativamente ao regime fiscal, a Lei nº 2/2014 concede às beneficiárias um regime de estabilidade fiscal, determinando que,

“(…) o Governo e as Concessionárias no âmbito de cada Contrato de Concessão para Pesquisa e Produção deverão reunir-se no décimo ano e no vigésimo ano contados da data de expedição do primeiro carregamento de GNL (...) por forma a acordar quaisquer alterações que se mostrem necessárias às disposições de estabilidade sem afectar os pressupostos de viabilidade e de rentabilidade do mesmo” (artigo 26.10).

Ainda no que se refere à Responsabilidade Social, o Governo aprova pela Resolução nº 21/2014 a Política de Responsabilidade

Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais.<sup>18</sup> A promoção da Responsabilidade Social em contexto da indústria extractiva pretende assegurar, entre outras, quatro componentes que nos parecem fundamentais: i) desenvolver programas, estratégias e acções tendo em conta os planos de desenvolvimento local; ii) participar e envolver as comunidades na definição das actividades de responsabilidade social no quadro dos acordos de desenvolvimento local (realizando formação em direitos e capacitando-as para uma intervenção informada), tendo ainda em conta que interesses de grupos específicos como mulheres, jovens, crianças e idosos sejam devidamente representados; iii) garantir a participação em igualdade de mulheres e homens no que respeita à gestão e partilha dos recursos e que se encontrem representados nos Conselhos Comunitários; iv) assegurar a existência e funcionamento de órgãos e meios de comunicação entre o conjunto de actores envolvidos, tendo em conta o benefício das comunidades.

Embora existam dispositivos legais que referem a fiscalização e sancionamento para o incumprimento da Lei e a Política de Responsabilidade Social das Empresas contenha elementos importantes para a efectivação da responsabilidade social, pensamos que a questão da monitoria e fiscalização poderiam estar mais explicitadas, bem assim como uma maior articulação dos sectores do Estado implicados numa política de desenvolvimento sustentável.

Segundo a referida Resolução, a Responsabilidade Social deve, entre outras linhas de acção e estratégias: garantir a capacitação dos reguladores “em matérias de ética profissional e outras relacionadas com Responsabilidade Social Empresarial” (6.e.).

---

<sup>18</sup> Resolução n° 21/2014.

Em articulação com este ponto devem-se priorizar acções que visem a transparência, a monitoria e a avaliação e sua publicitação e realizar a formação dos governos locais no que respeita à negociação e à supervisão dos programas de responsabilidade social. Também em harmonia com o conteúdo local, a Resolução estimula a criação de empresas moçambicanas, a contratação local e o desenvolvimento do capital humano.

No seguimento dos objectivos traçados no Programa Quinquenal do Governo (2015-2019), a Estratégia Nacional do Desenvolvimento acentua a industrialização como factor que assegura a redução da pobreza, uma melhor redistribuição da riqueza e conseqüente aumento do bem-estar social. Contudo, e embora se observem tendências de crescimento do investimento e das exportações no sector industrial (principalmente energia eléctrica e exploração mineira), constata-se primeiro que a importação continua a ter um maior peso, e segundo, a dependência do desenvolvimento industrial do mercado internacional, como é o caso da baixa de preço do carvão entre 2014 e 2016.

O Plano Económico e Social para 2017, aprovado pela Resolução nº 25/2016, enunciava o conjunto de acções a desenvolver de acordo com o Programa Quinquenal do Governo para este quinquénio, tendo como objectivo central,

“(…) melhorar as condições de vida do Povo moçambicano, aumentando o emprego, a produtividade e a competitividade, criando riqueza e gerando um desenvolvimento equilibrado e inclusivo, num ambiente de paz, segurança, harmonia, solidariedade, justiça e coesão entre os moçambicanos”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *Plano Económico e Social* aprovado pela Resolução nº 25/2016 de 30 de Dezembro (BR nº 56, Série I).

Pretendendo operacionalizar cada um dos pilares que constituem o programa de governação, o sector da agricultura, visando diminuir a dependência externa, continuou a ser prioridade do Governo para a área económica. No que respeita à estabilidade macro económica, num contexto de eliminação das tensões político-militares que têm contribuído para um retraimento do investimento e da materialização das acções pelas corporações económicas, propôs-se criar novas fontes de receita e instrumentos de fiscalização tributária, principalmente no contexto dos megaprojectos e, ao mesmo tempo, gerar um ambiente de negócios que atraísse novos investidores. Para o ano de 2017, previa-se,

“[Um] crescimento de 5,5% (...) influenciado pelo desempenho positivo, previsto nos sectores, da Indústria Extractiva (24,0%), Electricidade e Gás (8,9%), Agricultura (5,9%), Indústria Transformadora (5,8%) Pescas (4,4%), Comércio (4,4%), Transportes e Armazenagem (4,3%), Saúde (3,6%) e Educação (3,3%)”.

Para 2017 estimava-se ainda que o crescimento da produção de gás natural e de gás condensado corresponderia a um aumento 4,4% e 21% se comparados ao ano de 2016.

O balanço do Governo para o PES 2017, situando factores de natureza conjuntural e estrutural que afectaram a economia moçambicana e a consequente redução do fluxo de divisas para economia doméstica, constatou que:

“O ano de 2017 representou um ano de estabilização e início de retoma moderada do crescimento económico, mercê dos seguintes factores, entre outros, (i) retoma do crescimento da economia mundial; (ii) aumento dos preços das principais commodities no mercado

internacional; (iii) melhoria nas condições climatéricas com influência positiva sobre a prática de agricultura; e (iv) cessação de hostilidades político militar, possibilitando a circulação normal de pessoas e bens” (Moçambique, Balanço do PES 2017: 5).

Apesar do contexto desfavorável, e de acordo com o PQG, em 2017 o Governo manteve o foco em quatro áreas-chave: agricultura, infraestruturas, turismo e energia, e na área de hidrocarbonetos e fez o seguinte balanço no que concerne à indústria extractiva:

“Em comparação com o ano 2016, a produção de gás natural e do condensado decresceram na ordem de (0,94%) e (14,27%) respectivamente. (...) Relativamente aos Minerais Metálicos, em comparação com o ano anterior, a produção decresceu em 1,93%. (...) No que se refere às outras indústrias extractivas, no geral, registou um desempenho positivo. (...) Estes níveis de produção resultam do aumento de preços no mercado internacional e reinício de produção de algumas unidades” (Moçambique, Balanço do PES 2017: 28).

Decorrente dos constrangimentos verificados em 2017 e “da envolvente macroeconómica internacional e dos preços das mercadorias no mercado internacional”, o PES 2018 fez as seguintes previsões:

- Promoção do crescimento económico inclusivo e sustentável com a concentração de esforços nas áreas prioritárias de Agricultura, Turismo, Infraestruturas e Energia, com ênfase nos indicadores propostos no PQG 2015-2019 com vista a assegurar maior robustez do sector produtivo e melhorar os índices de bem-estar e desenvolvimento humano dos moçambicanos.

- O plano de produção do sector da Indústria Extractiva para o ano 2018 prevê um crescimento global de 13,8% que terá como suporte o aumento da produção de rubis, carvão, areias pesadas (ilmenite, zircão e rutilo), gás natural e de materiais de construção.
- Produção do Carvão Mineral para 2018, é estimada em 15,3 milhões de tons, sendo 10,3 milhões de carvão de coque e 5 milhões de carvão térmico, traduzindo um crescimento de 45,2% e 25,1%, respectivamente. Esse crescimento é sustentado pela recuperação da estabilidade no centro do país e a subida dos preços no mercado internacional.
- Relativamente ao gás natural e condensado, o plano de produção prevê 197 milhões de Gigajoules e 540 mil Barris, respectivamente, mantendo-se o nível da capacidade de produção de 2017.
- Estima-se que a produção do Ouro, em 2018, cresça em cerca de 63,4%, comparativamente ao ano anterior, mercê da entrada em actividade de novos operadores.
- Em 2018, o Governo prevê criar cerca de 357 mil novos empregos em diversos sectores de actividades e financiar 40 projectos de pesquisa, inovação e transferência de tecnologias no âmbito da promoção de investigação científica e inovação.
- A produção agrária e de pescado visa garantir a segurança alimentar e nutricional, com intervenção do Governo, através de medidas que potenciem esses sectores produtivos. Assim, para 2018, prevê-se capturar cerca de 349 mil toneladas de pescado e construir 1.242 hectares de regadios para potenciar a produção agrícola.

Relativamente à formação profissional previa-se para 2017 a formação de 16.671 pessoas pelo CFP-Centro de Formação Profissional do INEP (Instituto Nacional de Emprego), e 87.694 formados pelos CFP privados, sendo que a meta prevista de beneficiários de estágios pré profissionais era de 4.167, dos quais 450 em Cabo Delgado. Previa-se que o total de empregos a criar de 281.652, dos quais 190.91 do sector privado, sendo 20.987 em Cabo Delgado. Não temos um balanço da realização destas previsões para 2017, mas é visível que aumentou em 2018 a previsão de formação de mão-de-obra. A reunião de Agosto do corrente ano (2018) sobre o conteúdo local, realizada em Pemba, oferece várias oportunidades de emprego e de negócio pelas multinacionais do gás, incluindo formação técnica. O que não está claro, é se haverá alguma relação entre as metas estabelecidas pelo PES 2018 e as ofertas das empresas Anadarko/ENI.

Em relação à avaliação e monitoria da qualidade ambiental previa-se a realização de 1.621 missões de fiscalização em áreas de implementação de projectos de desenvolvimento. Tendo principalmente como beneficiários os operadores petrolíferos e os seus trabalhadores pelo PES 2017 programou-se a realização de cerca 100 acções de fiscalização às operações petrolíferas.

Embora o PES abranja cada uma das áreas destacadas no Programa Quinquenal do Governo, nomeadamente assinalando a importância do conteúdo local para o desenvolvimento social e económico das comunidades, parece-nos que em 2017 continuou, tal como no PES de 2016, muito aquém das expectativas nas questões relativas à descentralização e ao envolvimento das comunidades na tomada de decisões, principalmente se tivermos em conta o contexto de implantação dos megaprojectos que implicam o desapossamento das

comunidades dos seus bens e actividades como a agricultura familiar e a pesca artesanal.

Considerando os novos contextos de exploração dos recursos naturais e suas consequências para a elaboração de políticas no sector da indústria, a Resolução nº 23, de 2016, define a Política e Estratégia Industrial 2016-2025 e revoga a Política e Estratégia Industrial (PEI 2007). Consideram-se oito pilares para o desenvolvimento industrial dos quais se destacam a criação de infraestruturas, o desenvolvimento do capital humano, a capacitação do empresariado e protecção da indústria nacional e a definição de um modelo institucional que responda aos desafios colocados pelo desenvolvimento industrial. A cada um destes pilares correspondem programas e estratégias de implementação, entre os quais se salienta, tendo em conta os objectivos da pesquisa, a promoção de maior conteúdo local dos produtos industriais e acesso privilegiado às oportunidades de fornecimento ao Estado e aos megaprojectos, a criação de incentivos para o desenvolvimento industrial, a reestruturação dos sectores de coordenação multissetorial do Estado e com o sector privado. Destacam-se ainda a definição de estratégias para a formação de recursos humanos com competências técnicas que possam aumentar o nível de empregabilidade de uma mão-de-obra especializada, como é a situação da produção de gás natural em Cabo Delgado.

Os investimentos em Moçambique, particularmente no que respeita à indústria do carvão e hidrocarbonetos, são, como temos vindo a analisar, regulamentados por uma vasta legislação que procura identificar os benefícios para o país naquilo que é descrito como conteúdo local, constituído pela criação de emprego, pelas receitas fiscais e tributação, pelo fornecimento de bens e serviços e por programas de responsabilidade social.

Contudo, uma abordagem crítica de cada um destes componentes tem demonstrado a necessidade de os clarificar, no que se refere aos contextos necessários para sua aplicação (Kooker, 2015). Referiremos apenas os que se mostram mais relevantes para a pesquisa.

No que respeita ao emprego, Kooker (2015) identifica como a legislação orienta no sentido de criação de emprego aos nacionais, formação profissional e sistema de quotas para estrangeiros, obedecendo estas à legislação que orienta o regime laboral em Moçambique, com excepção para a indústria mineira, gás e petróleo, onde o regime de quotas é aplicado com alguma flexibilidade (6 meses), e no que se refere ao Projecto da Bacia do Rovuma onde vai ser estabelecido um sistema específico de quotas.

No que concerne à formação profissional de nacionais, as empresas podem deduzir 5% a 10% dos rendimentos tributáveis nos primeiros 5 anos do início das actividades. Tanto a legislação de minas como a do gás e petróleo estimulam a contratação nacional, sendo que a Lei de Petróleos especifica a necessidade de se privilegiar a empregabilidade para as pessoas residentes próximo dos projectos a desenvolver. A questão da formação profissional e a adaptação às necessidades requeridas para o desenvolvimento das actividades empresariais, tendo em conta também as Pequenas e Médias Empresas - PME's, pode ajudar a ultrapassar os problemas já detectados em Moatize, onde as acções realizadas tanto para a criação de auto-emprego como no Centro de formação técnico profissional não respondem às expectativas.

Em relação à fiscalidade na sua relação com conteúdo local, Kooker (2015) descreve como os aspectos como desenvolvimento social e sustentabilidade são referidos na legislação prevendo-se

a sua inclusão detalhada nos contratos. Do mesmo modo, embora uma percentagem do imposto de produção incluído no orçamento do Estado deva ser investido nas comunidades, não está claro de que modo isto será realizado tendo em conta que as comunidades devem ser envolvidas na tomada de decisões sobre os benefícios resultantes da tributação. O caso da indústria de carvão é uma boa ilustração desta falta de clareza.

No que se refere à Responsabilidade Social Empresarial (RSE), o mesmo autor (Kooker, 2015), acentuando os objectivos empresariais numa lógica de expropriação e de maximizar lucros, deixa transparecer que a RSE aparece na legislação como uma transferência das funções do Estado para as empresas. Embora a análise do que se passa com a indústria do carvão no distrito de Moatize nos tenha mostrado uma clara ambiguidade entre responsabilidade social e compensações devidas às comunidades, a verdade é que a RSE deve ser clarificada e aprofundada, de modo que as corporações económicas sejam obrigadas a partilhar os benefícios gerados pelas suas operações, nomeadamente no que respeita, por exemplo, ao impacto ambiental e à melhoria da qualidade de vida dos e das afectadas pela sua intervenção no território (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Como recomendação relativamente à política de conteúdo nacional o estudo que temos vindo a citar refere que,

“a equipa jurídica constituída em 2014 para a formulação de uma política e/ou lei de conteúdo nacional, seja alargada e que seja formada uma comissão inter-sectorial com representantes de todas as partes interessadas para a elaboração de um quadro de conteúdo nacional” (Kooker, 2015: 40).

Esta deverá recomendar a elaboração de legislação que torne mais clara, rigorosa e transparente as diversas componentes que

constituem o conteúdo local (Kooker, 2015:57), nomeadamente, entre outras: i) “clarificar disposições gerais; ii) definir os termos usados na lei de maneira consistente; iii) harmonizar as temáticas de conteúdo nacional; iv) estabelecer procedimentos e acções necessárias; v) autorizar uma entidade para garantir o cumprimento da lei e/ou com a fiscalização do seu cumprimento” (Kooker, 2015:57).

Outros estudos procuram analisar, a partir de um conjunto de variáveis, as oportunidades e desafios que a exploração dos recursos naturais pode criar para o desenvolvimento do país, nomeadamente as questões de conteúdo local, reassentamento e impacto da exploração dos recursos naturais sobre os direitos das mulheres (Abrahamson et al., 2013). Embora a Lei n.º 25/2014 seja mais explícita relativamente ao conteúdo local que outra legislação produzida anteriormente, estamos de acordo com os autores do estudo na necessidade da definição de uma abordagem integrada que articule uma gama de temas que permitam, por um lado, a sua adequação a novos contextos e, por outro lado, que possam trazer para as comunidades benefícios permanentes que ultrapassem os períodos de duração dos projectos. Isto significa que o conteúdo local traduzido, por exemplo, na empregabilidade na indústria extractiva, passa não apenas pelo aumento de oferta de trabalho para moçambicanos, mas principalmente pela criação de novos empregos nas empresas locais que forneçam bens e serviços inserindo-se na cadeia de valor das novas indústrias. Isto representa ainda a existência de um programa que envolva o Governo e o sector privado com a definição da quantificação e qualificação necessária para responder a médio e longo prazos às demandas do mercado. Contudo, se tivermos em conta que mais de 80% das pessoas trabalham na agricultura e que apenas 2% dos e das moçambicanas possuem nível superior (80% da força de trabalho

não concluiu o ensino ocasional primário) e que o desenvolvimento da formação técnico profissional prevista no Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 e no PES 2017 e PES de 2018 não é suficiente, a questão do capital humano qualificado é um dos problemas mais graves que o país enfrenta. Esta situação face à instalação das corporações económicas e à pouca empregabilidade que ela oferece (a não ser na fase inicial de construção e de trabalho como limpeza), pode gerar, se não forem tomadas medidas conjugadas por todos os autores envolvidos, instabilidade social e agravamento da situação de vulnerabilidade das populações. É neste contexto que os Abrahamson et al. (2013) propõem, entre outras recomendações,

“O envolvimento activo, antecipado e honesto da comunidade por parte do governo e das empresas extractivas, e (se possível) monitorado por organizações da sociedade civil designadas, sobre as oportunidades, expectativas, desafios e soluções estratégicas para o emprego e o desenvolvimento do plano de conteúdo local nos primeiros estágios de avaliação dos recursos; implementar programas antes da construção para apoiar o desenvolvimento sustentável da força de trabalho” (2013:71).

Uma das propostas interessantes no estudo é o apoio às PMEs que podem servir bens e serviços não essenciais como é o caso da restauração e serviços de lavagem, em que as empresas através de cartas de garantia bancária permitiam o acesso ao crédito, gerando riqueza e aumentando os níveis de empregabilidade e reduzindo a pobreza (54% da população vive abaixo do limiar da pobreza).<sup>20</sup> Por outro lado, este estudo

---

<sup>20</sup> Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano Moçambique (2015) o 185º lugar no conjunto de 186 países.

estimula ainda o Governo a: i) “realizar estudos para determinar o potencial das PME’s se desenvolverem nas regiões de extracção de Tete e Cabo Delgado e nas províncias vizinhas, especialmente Niassa, Nampula, Zambézia e Sofala, e ligar esse desenvolvimento das PME’s tanto às necessidades das indústrias extractivas como a outros projectos de infraestrutura, tais como corredores ferroviários” a trabalhar com as IOC - *International Oil Company* que operam na Bacia do Rovuma para isolar as possíveis sinergias entre o desenvolvimento do gás natural ao largo da costa e a base industrial nacional do país; iii) “instituir reformas legislativas para melhorar o ambiente de negócios do seu sector privado, a fim de criar ligações económicas fortes entre as indústrias extractivas e as suas pequenas e médias empresas nacionais” (Abrahamson et al., 2013: 55-56).

Articulando o apoio às PME’s com o desenvolvimento do capital humano, Moçambique estará em condições de assegurar uma economia diversificada e sustentável, permitindo aumentar os níveis de bem-estar das comunidades e diminuir as actuais assimetrias na distribuição da riqueza. A abordagem do conteúdo local como um programa participativo integrando as várias componentes através de uma contínua monitoria e correcção das acções programadas por sinergias entre autoridades governamentais, sector privado, comunidades e sociedade civil, poderá contribuir para reduzir os riscos provocados pela instalação da indústria extractiva no país.

O Decreto n° 31/2012, que regula o processo de reassentamento, assenta em quatro princípios básicos: i) obrigatoriedade de consulta pública; ii) compensações tendo como base a reprodução das condições de vida das populações; iii) indemnizações por quaisquer perdas de bens; iv) acompanhamento e monitoria por parte das autoridades da

implementação do recenseamento, incluindo a construção de infraestruturas e o impacto sobre o meio ambiente; v) a existência de uma Comissão Técnica no pós-reassentamento.

Do mesmo modo, a legislação internacional e regional, da qual se destaca a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, insta os Estados signatários a proteger os direitos humanos. Pensa-se que no quadro do Direito Internacional e da própria legislação moçambicana da qual se destaca a Constituição da República, o Estado compromete-se a garantir os direitos dos e das moçambicanas, entre os quais tem relevo o direito à terra.

Contudo, o que se constata por outros estudos e pelas actividades das organizações da sociedade civil é que os processos de expropriação, com ou sem reassentamento, não têm cumprido com as normas estabelecidas pelos dispositivos legais, nomeadamente a questão da consulta prévia e criação de condições de vida iguais ou melhores das que as comunidades tinham nas suas zonas de origem (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Para obstar os efeitos negativos de um processo de consulta mal conduzido, os autores do estudo que temos vindo a referir (Abrahamson et al., 2013), propõem que a consulta às comunidades deva conter todas as informações sobre os seus direitos incluindo o seu envolvimento na tomada de decisões sobre as opções de transferência, a terra disponível, as infraestruturas a construir e os projectos de geração de renda, de modo que não se criem falsas expectativas nas comunidades. É neste contexto que o estudo propõe a existência de uma licença social que permita a conciliação de interesses dos vários actores.

Para além disto, deve conferir-se ao Governo moçambicano (através de uma representação multisectorial) a obrigatoriedade de participar em todas as fases de negociação, disponibilizando

recursos jurídicos com carácter permanente, que possam assessorar as comunidades sobre os seus direitos (incluindo aos seus representantes na Comissão Técnica). A legislação em vigor também não é clara sobre as indemnizações a serem dadas às comunidades, havendo alguma ambiguidade entre conceitos de compensação e indemnização, por um lado, e, por outro lado, é deixado em aberto o período de apoio das empresas às comunidades, devidos em função da interrupção do ciclo agrícola.

Embora a Constituição da República seja clara quanto à igualdade entre mulheres e homens e os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio-ODM sejam igualmente claros quando referem que sem oportunidades iguais para mulheres e homens não existe desenvolvimento, a realidade mostra que não se tem tido em conta nos novos contextos de exploração dos recursos naturais as especificidades que caracterizam a construção das identidades femininas e as relações de poder que estruturam o acesso e exercício de direitos.

Tendo as mulheres responsabilidade na sobrevivência familiar a primeira questão que se levanta respeita à terra. Se não se toma em consideração que as terras que são entregues em compensação pela expropriação têm que dispor de condições para a produção, as mulheres deixam de poder cumprir as funções que lhes são socialmente conferidas, as famílias empobrecem e os direitos das mulheres são violados de forma mais cruel, como ficou evidente na pesquisa realizada no distrito de Moatize, com a reposição da poligamia, o aumento da violência doméstica e dos casamentos prematuros (Osório e Cruz e Silva, 2017). Parece-nos interessante a proposta de Abrahamson et al. de criação de uma Rede dos Direitos das Mulheres à Terra, que pode de forma conjugada definir estratégias e acções que defendam os direitos das mulheres,

nomeadamente na concessão de DUATs, na construção de mercados, fontanários e infraestruturas básicas como estradas e transportes.

Todos estes aspectos têm que ser abordados de forma integrada e tomados em consideração, desde o envolvimento das mulheres na consulta pública e nos processos de tomada de decisões. Se as autoridades governamentais e as empresas estiverem conscientes da maior exposição da mulher à pobreza, é possível desenvolver programas de inclusão<sup>21</sup> que terão efeitos benéficos não apenas sobre a melhoria da sua condição económica, mas que podem contribuir para a diminuição de assimetrias de poder entre mulheres e homens.

Embora possamos encontrar um conjunto de estudos sobre o impacto da implementação da indústria extractiva em Moçambique, particularmente no que respeita à análise dos dispositivos legais e dos processos de reassentamento (por exemplo pelo IESE e pelo CIP), a grande maioria das reflexões ignoram a especificidade do modo particular como as actividades de exploração dos recursos naturais impactam sobre a vida das mulheres (Osório e Cruz e Silva, 2017). Contudo, têm sido produzidos alguns textos a nível internacional, regional e nacional que procuram desocultar a invisibilidade das mulheres no quadro da indústria de mineração (Brito, 2016; Moyo, 2016; HIKONE, 2016), que desenvolvem dois conjuntos de problemas: i) a estrutura de poder entre mulheres e homens; ii) a expropriação da terra e suas consequências, resistência e reconstrução identitária. As pesquisas constataam que a naturalização da subalternização social das mulheres se reflecte na desapropriação de poder e agravamento das condições de vida,

---

<sup>21</sup> O estudo refere especificamente a promoção da educação de adultos, facilidades no acesso ao micro crédito e criação de emprego.

no aumento da violência e no surgimento de novas formas de dominação que afectam o quotidiano da vida das comunidades, particularmente das mulheres. Há que contar, contudo, que começam a surgir estratégias de contra-poder que dentro do mesmo modelo de dominação, podem permitir a redução, e a médio e longo prazo a eliminação da desigualdade e o fortalecimento das mulheres como sujeitos de poder (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Os capítulos que se seguem são ilustrativos da relação entre desenvolvimento da indústria extractiva e áreas afins e seus impactos directos sobre as comunidades onde os projectos se instalam, particularmente no que respeita ao acesso a recursos quando as comunidades dependem dos mesmos para garantir a sua sobrevivência. O estudo de caso sobre a implantação da base logística e portuária de Pemba que compõe o próximo capítulo, é um excelente exemplo quer da forma como os dispositivos legais nacionais são aplicados, quer da ambiguidade e da falta de clareza que caracteriza alguma legislação, facilitando assim uma violação aos direitos humanos, particularmente das mulheres.



### **3. Impactos Sócio-Económicos dos Megaprojectos em Pemba: Portos de Cabo Delgado S.A., história, enigmas e discursos**

As perspectivas a curto e médio prazos de exploração e comercialização do gás natural da bacia do Rovuma levaram à projecção e construção de várias infraestruturas no mar e em terra, quer no distrito de Palma quer na capital da província, a cidade de Pemba. Trata-se de obras que devem cobrir as necessidades de tipo técnico ligadas à produção, transformação e transporte do gás natural, mas também de infraestruturas de carácter social para acomodar as necessidades das populações locais reassentadas, dos trabalhadores ligados a esta indústria e toda a dinâmica socioeconómica daí resultante. É no quadro dos desafios impostos pelo desenvolvimento de uma indústria extractiva de ponta que podemos situar o projecto de construção dos terminais portuários de Palma e Pemba.

O nosso estudo de caso trata especificamente do terminal portuário de Pemba, projectado para “o apoio logístico e portuário às operações petrolíferas, na Província de Cabo Delgado” (Resolução do Conselho de Ministros n° 18/2013), cuja concessão foi atribuída pelo Governo da República de Moçambique à Sociedade Portos de Cabo Delgado S.A.-PCD (Decreto n° 87/2013). Neste capítulo, mais do que tratar de aspectos técnicos ligados a este projecto, abordaremos os impactos sociais e económicos directos da construção deste empreendimento sobre as populações residentes ou gozando do direito de uso e aproveitamento de terras, dentro do perímetro da concessão e seus arredores, nomeadamente nos bairros do município de Pemba como Alto Gingone, Mahate, Muxara e parte

de Cariacó.<sup>22</sup> A nossa discussão centrar-se-á nos direitos destas mesmas populações. Abordaremos assim, o papel do Estado, da Sociedade PCD e das Organizações da Sociedade Civil (OSC), dando voz às populações expropriadas das suas terras.

Para entendermos o contexto em que este projecto se desenvolve e a forma como se processa e desenrola o respeito pelos direitos dos cidadãos directamente afectados pela expropriação de terras, trataremos em primeiro lugar dos dispositivos legais que determinam os direitos e obrigações, quer da empresa, quer do Estado. Pretendemos, assim, situar este processo no quadro dos procedimentos legais associados à indústria extractiva, abordados mais acima,<sup>23</sup> uma vez que a construção do terminal portuário de Pemba deve servir de base logística para as operações petrolíferas em curso e outras que eventualmente venham a ter lugar nesta província.

### **3.1. Dispositivos Legais sobre PCD e mudanças**

Pelo Decreto nº 87/2013 do Conselho de Ministros, o Governo da República de Moçambique concessionou à Sociedade Portos de Cabo Delgado S.A. (PCD), os terminais portuários e logísticos de Pemba e Palma. A “negociação do empreendimento na forma de parceria público-privada”, com esta Sociedade, “para, em regime de concessão, construir, gerir e operar os terminais portuários de Pemba e Palma, para o apoio logístico e portuário às operações petrolíferas, na Província de Cabo Delgado” (Resolução nº

---

<sup>22</sup> As nossas entrevistas com os expropriados foram realizadas em Mahate e Muxara. Em alguns encontros estiveram presentes afectados com machambas em Alto Gingone. Não tivemos qualquer participação do Bairro Cariacó, embora tenhamos informações que uma parte pequena deste bairro (Unidade de Chibuabuari) sofreu os impactos do projecto (entrevista ao director da PCD em Pemba; Ernesto e Rogério, 2016: Anexo VI).

<sup>23</sup> Sobre este assunto, veja mais no capítulo 2.

18/2013), fora autorizada pelo Governo através da Resolução nº 18/2013.<sup>24</sup>

Em Agosto de 2013, através dos Decretos do Conselho de Ministros nº 36/2013 e nº 37/2013, são criadas, respectivamente, a área de Jurisdição Portuária de Pemba e a área de Jurisdição Portuária de Palma. Nos seus artigos 1 e 2, do Decreto nº 36/2013, é mencionada com detalhes a respectiva área de jurisdição para Pemba e responsabilizada a empresa Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique, E.P. (CFM) para a sua administração exclusiva, assim como a actuação de outros serviços neste perímetro.

Para a discussão dos subtemas que se seguem neste capítulo, nomeadamente a relação entre a empresa e os expropriados, é importante sublinhar alguns artigos do Decreto nº 36/2013: i) no ponto 3 do artigo 2, salvaguardando os direitos dos cidadãos sobre o uso e aproveitamento da terra, menciona especificamente que: “A criação da área de jurisdição portuária não prejudica os direitos legalmente adquiridos, nem às indemnizações (sic) em caso de expropriação”; ii) o artigo 5 refere: “A área de jurisdição portuária de Pemba compreende (i) a zona de exploração, (ii) a zona de expansão, e (iii) a zona para fins específicos autorizados”. Sendo que, ao tratar de cada uma destas áreas, o artigo 6 indica na sua alínea b) que “A zona de expansão constituirá uma área de reserva, destinada a socorrer as necessidades de desenvolvimento dos portos”.

Dando seguimento às decisões do Conselho de Ministros acabadas de mencionar para o enquadramento legal das operações relativas ao porto e base logística de Pemba, pelo

---

<sup>24</sup> A Sociedade foi apenas criada em Maio de 2013, numa parceria entre duas empresas públicas (CIP, 2014 b).

Decreto nº 87/2013, foram aprovados por este mesmo órgão, os “Termos da Concessão dos Terminais Portuários e Logísticos de Pemba e Palma na Província de Cabo Delgado<sup>25</sup> (...) na sua qualidade de Concedente portuário” à PCD, e em 2014 foi concluído o respectivo contrato, a 23 de Janeiro.

Havendo indicações que a produção de gás natural liquefeito (GNL) “apontava” para 2018 e tendo em conta as funções destinadas a esta infraestrutura de Pemba, em 2015, a PCD subconcessionou o projecto de concepção, construção, operação e gestão da base logística de Pemba à *ENH Integrated Logistics Services, SA* (ENHILS),<sup>26</sup> de forma a cumprir os prazos previstos no calendário. De acordo com o CIP, citando o BR 26, III Série, de 28 de Março de 2014:

“O objecto social da ENHILS é a construção, gestão, operação, exploração e optimização de infraestruturas logísticas de apoio às operações petrolíferas, incluindo portuárias no perímetro concessionado, em áreas especializadas atribuídas, bem como o desenvolvimento e implementação de infraestruturas de apoio a projectos de gás natural liquefeito, incluindo o seu financiamento, mediante o desenvolvimento de modelos de gestão

---

<sup>25</sup> No artigo 2 do Decreto nº 87/2013, a concessão à PCD é “válida por trinta anos, podendo ser prorrogada nos termos legais”. O artigo 3 do mesmo Decreto refere: “ O perímetro dos terminais logísticos de Pemba e Palma, objecto da presente Concessão, é classificada como Zona de Protecção Parcial, sendo o direito de uso atribuído mediante a emissão da licença especial constante do Anexo II, ao presente Decreto”.

<sup>26</sup> Uma Sociedade composta pelas empresas moçambicanas subsidiárias da ENH-Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, a ENH Logistics e ENH Rovuma Area1, SA e pela Orlean Holding Lda., subsidiária da nigeriana ORLEAN e com experiência no ramo, não só na Nigéria como em Angola (CIP, 2014b).

coordenada de operações, administração, manutenção e exploração comercial” (CIP, 2014b: 3).

O Plano Director do Terminal Portuário e Base Logística de Pemba definiu este empreendimento “como um centro completamente integrado de serviço de petróleo e gás, sendo componente de uma grande concessão de 8.000 ha” (IMPACTO e WSP, 2014: 7). Este espaço localizava-se nos distritos de Pemba e de Metuge e as infraestruturas deveriam consistir em um porto comercial, base de trânsito e abastecimento, estaleiros de fabricação e construção submarina, instalações para a montagem de gasodutos, instalações de terminais de abastecimento de combustíveis, instalações para reparação de navios, empreendimentos de apoio necessários ao funcionamento e gestão quotidiana do porto, incluindo alojamento residencial e comercial, terra adicional para futura expansão (IMPACTO e WSP, 2014:7; CIP 2017a; 2017b). André da Silva, na altura director executivo da PCD, referia:

“A ideia de criar a Portos de Cabo Delgado (PCD) nasceu primeiramente quando foram feitas largas descobertas de reservas de gás natural no norte de Moçambique. Ficou imediatamente claro que para maximizar o potencial destas reservas, era necessário construir infraestruturas de nível mundial”.<sup>27</sup>

Para o início das obras da fase 1 do projecto,<sup>28</sup> foi feito o primeiro estudo de Pré-viabilidade Ambiental em 2014 (IMPACTO e WSP,

---

<sup>27</sup> Tradução livre de uma entrevista de André da Silva a *MACIG Connected Series*: “André da Silva, CEO, Portos de Cabo Delgado (PCD)”, Fevereiro 23, 2016. Disponível em: <https://macigindaba.com/2016/02/23/andre-da-silva-ceo-portos-de-cabo-delgado-pcd/>. Data de acesso: 27/6/2018.

<sup>28</sup> A fase 1 tinha três componentes: uma base submarina para a construção de equipamentos para uso submerso para as plataformas de petróleo e gás;

2014), a licença ambiental emitida em finais do mesmo ano e, em 2015, foi contratada a China Harbour Engineering Corporation para o início dos trabalhos (CIP, 2017). Estas operações obrigaram à expropriação de terras e à montagem de uma vedação, assunto que trataremos mais adiante. O balanço sobre os trabalhos realizados, de acordo com o CIP (CIP, 2017), mostram que, para além do processo de expropriação de terras e a vedação, foram apenas feitas algumas obras de terraplanagem e início da construção da ponte cais e pouco mais foi avançado. Durante o nosso trabalho de campo (2018), de acordo com os nossos entrevistados e com o que se constatou no terreno, foi possível observar que as obras de construção ficaram paralisadas durante muito tempo, tendo sido retomadas recentemente.

Pelo Decreto do Conselho de Ministros nº 4/2016, foi redefinida a área da concessão atribuída à Sociedade Portos de Cabo Delgado S.A. nos termos do Decreto nº 87/2013, “com vista a torná-la mais consentânea com os objectivos definidos no Plano Director do Centro de Serviços de Petróleo e Gás de Pemba” (Decreto nº 4/2016), que passou de cerca de 8000 hectares a mil duzentos e setenta hectares (1270 ha).<sup>29</sup> O mesmo Decreto, no seu artigo 2, mantém a exclusividade da concessão à PCD e define:

Art.3 - “Os direitos e obrigações concedidos à Sociedade Portos de Cabo Delgado, S.A., na área de concessão de Palma, nos termos do Decreto nº. 87/2013, de 31 de Dezembro devem ser interpretados em conjugação com o disposto no Decreto-Lei nº, 2/2014, de 2 de Dezembro”.

---

a base logística de abastecimento, e a instalação da base para a montagem de gasodutos. Para informações detalhadas veja IMPACTO e WSP (2014).

<sup>29</sup> Veja também: Relatório do Balanço Anual do Plano Económico e Social (PES) 2017, da Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia de Cabo Delgado. O anexo aos Decreto nº 4/2016, em substituição do anexo ao Decreto nº 87/2013, ilustra a redução da área de concessão à PCD.

Revisitando o Decreto-Lei nº 2/2014 que estabelece um regime jurídico e contratual especial aplicável ao projecto da Bacia do Rovuma, é possível constatar que este abrange as concessionárias dos contratos de pesquisa e produção das áreas 1 (Anadarko) e 4 (ENI), assim como entidades e pessoas contratadas, subcontratadas, ou de algum modo envolvidas no referido projecto. Ao abrigo deste decreto inclui-se igualmente a ENH e suas subsidiárias, uma vez esta ser uma empresa detida pelo Estado, salvaguardados os direitos dos contratos para pesquisa e produção já existentes e/ou ainda em vigor.

As duas grandes empresas multinacionais envolvidas no processo de pesquisa e exploração do gás natural são, como já referimos anteriormente, a Anadarko (Área 1) e a ENI (Área 4) e as suas respectivas subsidiárias. Ambas, para além de beneficiarem de condições especiais previstas no quadro legal, assinaram recentemente com o Governo um novo contrato para a concessão do terminal marítimo de GNL e material *offloading facility* no porto de Palma,<sup>30</sup> afastando deste processo a Empresa Portos de Cabo Delgado que detinha a concessão da exploração dos terminais portuários de Pemba e Palma, ficando reservada à PCD apenas alguns serviços previstos no Decreto-Lei nº 2/2014. Ainda no quadro da adjudicação do porto de Palma, é importante sublinhar que na sequência da publicação dos decretos do Conselho de Ministros nº 36 e nº 37 de 2017, foram firmados os respectivos contratos, assinados a 10 de Agosto de 2017 pela ministra do MIREME em representação do Governo e pelos

---

<sup>30</sup> O Decreto do Conselho de Ministros nº 36/2017 (aprova os termos e condições do Contrato de Concessão da Instalação de Descarga de Materiais, na Ponta Afungi, Baía de Tungue, Distrito de Palma, Província de Cabo Delgado.) e o Decreto do Conselho de Ministros nº 37/2017 (aprova os termos e condições do Contrato de Concessão do Terminal Marítimo de GNL, na Ponta Afungi, Baía de Tungue, Distrito de Palma, Província de Cabo Delgado).

representantes da ENI e Anadarko. Estes foram precedidos pela assinatura de licenças que permitem realizar actividades dentro da zona de protecção especial da costa de Cabo Delgado. Os instrumentos foram rubricados a 8 de Agosto do mesmo ano, pelos ministros dos pelouros de Transportes e Comunicações, da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural e do Mar, Águas Interiores e Pescas,<sup>31</sup> o que revela um forte compromisso do Governo com a exploração do GNL e seus impactos em terra e no mar.<sup>32</sup> Embora a previsão para um futuro a mais longo termo do potencial da base logística e porto de Pemba tivesse previsto a sua transformação num *hub* regional de petróleo e gás para servir o oceano Índico africano (MACIG, 2016), a adjudicação do porto de Palma às multinacionais e as condições preferenciais dadas a estas empresas, onde o Estado não terá comparticipação, levam-nos também a questionar até que ponto o projecto de construção das infraestruturas do terminal portuário de Pemba terá a dinâmica necessária para acompanhar a rapidez com que as multinacionais da indústria de gás avançam nas suas

---

<sup>31</sup> Para mais informações veja publicações sobre estes actos em: Canal de Moçambique, 16 de Agosto de 2017; Notícias, 21 de Junho de 2017; Savana, 13 de Outubro de 2017.

<sup>32</sup> Em Março de 2017 a Exxon Mobil comprou uma participação da Eni East Africa na área 4 da Bacia do Rovuma. Em Setembro de 2017 esta transacção foi autorizada pelo Governo. A 7/11 do mesmo ano os parceiros ligados à exploração e produção do GNL na Área 4 aprovaram a entrada da Exxon Mobil no projecto de pesquisa e produção de hidrocarbonetos na Área 4 da Bacia do Rovuma cuja comparticipação ficou assim distribuída: ENI e Exxon com 25% cada uma; CNPC – China National Petroleum Corporation (Chinesa): 20%; GALP (Portuguesa); ENH Moçambique; Kogas (Coreia do Sul): cada uma com 10%. A entrada da Exxon permitiu ao Estado moçambicano arrecadar 354,4 milhões de USD por tributação desta operação (Notícias, 8/11/2017:1). É importante referir que a ROSNEFT (Russa) também se preparava para iniciar a prospecção na área de hidrocarbonetos na bacia do Rovuma, em 2017, havendo ainda o interesse da BP na comercialização. (CWC & ENH Mozambique Gas Summit, suplemento Notícias, em 3/11/2017).

propostas de trabalho e realização das mesmas. O contexto em que as corporações económicas operam em Moçambique, com um poder musculado pelas políticas neoliberais, levanta-nos ainda algumas interrogações sobre se a PCD e seus parceiros estarão preparados para dar respostas atempadas enquanto terminal portuário e base logística de apoio à indústria de petróleos, uma vez que até à altura da realização deste estudo não eram visíveis grandes investimentos para o avanço rápido do projecto, mesmo tomando em conta as declarações do director operacional da PCD em Pemba, ao jornal Notícias de 4/8/2018, que passamos a transcrever:

“A nossa fonte fez saber que todas as infraestruturas foram projectadas para serem feitas num período de 30 anos e que irão acontecer, conforme as necessidades das operadoras envolvidas na produção e processamento do gás na bacia do Rovuma em Palma” (Notícias, Agosto de 2018: 12).<sup>33</sup>

Como acima observado, alguns estudos sobre o terminal portuário e base logística de Pemba concluíram que um dos passos inaugurais dados pela PCD para o início das obras de construção tinha sido a expropriação de terras. Para esse efeito, procedeu-se ao “cadastramento” dessas mesmas terras e à indemnização das pessoas afectadas, com a colaboração de alguns parceiros da empresa e do município de Pemba. Retomando o ponto sobre “regulamentação da expropriação”<sup>34</sup> assim como o Decreto nº 36/2013 mencionado mais acima, parece importante relembrar que há um enquadramento legal

---

<sup>33</sup> Notícias, “Conflito de Terra atrasa Obras da Base Logística”. Maputo: Notícias, 4 de Agosto de 2018: 12.

<sup>34</sup> Veja Lei de Terras nº 19/1997; Decreto nº 23/2008 sobre Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial; Diploma Ministerial nº 181/2010, sobre direitos das comunidades e expropriação.

para situações semelhantes às que ocorreram em Pemba, não só para proteger os cidadãos relativamente aos seus direitos, mas também para orientar as empresas sobre os passos necessários a realizar e sobre as obrigações das empresas e do Estado em relação aos cidadãos afectados. Assim, embora a Constituição da República e a legislação já referida sejam esclarecedoras sobre direitos, obrigações e regulamentação das leis em vigor, tratando-se de expropriação de solo urbano,<sup>35</sup> é fundamental sublinhar o artigo 30 (Acesso Extraordinário à terra pelo Estado), o artigo nº 38 (Limitação do direito de uso e aproveitamento da terra) e o art. 39 (Expropriação), do Decreto do Conselho de Ministros nº 60/2006, que reforçam os princípios já estabelecidos por outros dispositivos legais referentes ao uso e aproveitamento da terra, na discussão que vamos encetar mais adiante, onde abordaremos a realidade actual das comunidades residentes nas áreas circundantes ao perímetro da concessão da empresa Portos de Cabo Delgado.

### **3.2. A Realidade Actual**

A revisão da literatura relativamente ao projecto do terminal portuário e logístico de Pemba e seus impactos sobre as populações residentes no perímetro da sua concessão e áreas circundantes mostrou-se deficitária em termos de publicações. Os poucos estudos de acesso público aparecem quase circunscritos a questões técnicas e legais ligadas à empresa Portos de Cabo Delgado, suas subsidiárias e empresas subcontratadas, assim como ao papel do Estado relativamente à indústria extractiva. Nestes trabalhos, são reduzidas ou ignoradas as referências à relação entre a empresa, o Estado e as

---

<sup>35</sup> O Decreto 60/2006 de 26 de Dezembro, no Capítulo I, art.1, 1) define como “*Solo Urbano* - toda a área compreendida dentro do perímetro dos municípios, vilas e das povoações legalmente instituídas”.

populações afectadas, sendo que uma base importante dos estudos realizados com alguma informação sobre as comunidades locais foi produzida pelo Centro de Integridade Pública (CIP).<sup>36</sup> O trabalho de terreno reconfirmou a quase inexistência de estudos locais sobre a mesma matéria, sendo no entanto de destacar a pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisa e Observatório Social (CPOS) da Universidade Católica em Pemba, em 2016, que produziu informação mais sistematizada sobre o assunto.<sup>37</sup> Temos ainda referências a um levantamento feito pelo grupo temático de recursos naturais, sob o chapéu da FOCADE,<sup>38</sup> a que não tivemos acesso. Com base numa pesquisa qualitativa foi entretanto possível reconstituir a história dum processo que envolveu a empresa, as comunidades afectadas e o Estado moçambicano representado pelo município de Pemba. Mesmo assim, os resultados mostraram que a maioria das organizações da sociedade civil com sede em Pemba, individualmente ou constituídas em rede, que trabalham com questões da terra, recursos naturais e direitos humanos, não operam no distrito municipal de Pemba e raramente actuam nos bairros que foram objecto do nosso estudo, como verificaremos adiante.

Não podemos deixar de referir que nem sempre foi possível esclarecer alguns dos passos ligados ao processo de expropriação e sua legalidade, uma vez que recebemos informações contraditórias dos três intervenientes neste processo, ou seja: o município, a empresa e as comunidades locais<sup>39</sup> afectadas.

---

<sup>36</sup> Veja CIP (2016; 2017).

<sup>37</sup> Ernesto e Rogério (2016).

<sup>38</sup> Entrevista a um líder do CCM em Cabo Delgado; FOCADE – Fórum das ONG's em Cabo Delgado.

<sup>39</sup> Adoptamos aqui o conceito de comunidade local: “agrupamento de famílias ou indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de

### 3.2.1. *A história como nos foi contada e observada*

A legislação em vigor, várias vezes acima referida, preconiza obrigações quer do Estado, quer das empresas que expropriam cidadãos de terras ocupadas, e define claramente os direitos das pessoas afectadas por este processo, seja em áreas rurais, seja em solo urbano. Os resultados de pesquisa mostraram entretanto que, no caso vertente, alguns dispositivos legais não foram tomados em conta, como se pode verificar pelas várias fases do processo de expropriações que resumidamente se segue, o que resultou em prejuízo para as comunidades afectadas. Acresce-se a esta situação a pouca clareza de alguns dispositivos legais quando se trata de solo urbano, agricultura familiar e indemnizações.

Como referido, a primeira área de concessão à PCD abrangia o município de Pemba (Alto Gingone, Mahate, Muxara e uma pequena parte de Cariacó), assim como, inicialmente, uma parte do distrito de Metuge. As obras para a construção de infraestruturas referentes à fase 1, e cobrindo cerca de 700 ha abrangem apenas a área de Pemba, não implicando deslocações de pessoas das suas residências. Estão no entanto afectadas, fundamentalmente, áreas de produção agrícola e recursos patrimoniais,<sup>40</sup> bem como acessos a pesqueiros. Assim, depois da aprovação do estudo do impacto ambiental e da concessão da respectiva licença, teve início o processo de contactos entre a

---

localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, locais de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”, definido pela Lei de Terras e reforçado pelo Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial.

<sup>40</sup> Incluindo espaços sagrados, cemitérios antigos e áreas de recolha de plantas medicinais.

empresa e as comunidades locais, seguindo-se alguns procedimentos que podemos situar em 3 fases diferentes.

### A Primeira Fase

A primeira fase consistiu no contacto da empresa com as comunidades, através dos líderes locais. Os dados em nossa posse não indicam com precisão se estes contactos se terão iniciado em finais de 2014 ou nos inícios de 2015. As várias versões referentes a esta fase variam entre o lugar onde se realizou o primeiro encontro e quem participou, mas todas são unânimes em referir o contacto entre a PCD e os líderes comunitários, que não houve nenhuma consulta e que a PCD esteve nesta primeira fase, como nos afirmou uma autoridade local:

“A empresa contactou as autoridades locais e informou que iriam enviar uma equipa para identificar a área das machambas. Mas foi só uma informação. Cada pessoa deveria indicar qual era a sua machamba para se fazer o parcelamento. Esperava-se que viessem negociar, o que não aconteceu. É necessário seguir as regras para negociar com os ocupantes das terras. A população teve o cuidado de querer saber que projecto era aquele. Informaram que nada podiam dizer porque se tratava de uma decisão central. (...) No primeiro encontro, a PCD veio com o Sr. André Silva da ENH” (Autoridade local em Mahate e Muxara).

Confirmando a opinião desta autoridade local, um membro sênior do Conselho Cristão em Cabo Delgado afirmou:

“As comunidades foram informadas. Ressalve-se que muitas vezes há várias percepções sobre ser informado ou

ser consultado. Neste caso, foram informadas, uma vez que o projecto já havia sido decidido e aprovado, e às comunidades cabia apenas o papel de legitimação de um processo”.

Entre os homens mais velhos de Mahate, entrevistados sobre este assunto, um dos intervenientes testemunhou:

“A PCD fez um encontro em Alto Gingone, Muxara e Mahate onde informaram às populações que iam construir o porto de Pemba. Na altura, prometeram terras para substituir estas, mas não disseram onde e prometeram lavrar essas terras durante cinco anos para apoiar os camponeses. Prometeram pagar indemnizações aos donos das machambas e ofereceram empregos. Mas foi só uma informação. Não fizeram qualquer consulta”.

Apesar desta fase ter sido marcada por evidentes atropelos às várias leis que protegem os cidadãos expropriados,<sup>41</sup> não há referências a conturbações da parte dos expropriados pelo projecto, mesmo que eventualmente se tivessem criado desconfianças face a tantas promessas. Com efeito, tratava-se de uma fase de “namoro”, cheia de promessas como: terras alternativas para cultivo, transporte até às machambas, agricultura mecanizada e emprego para os filhos dos afectados

---

<sup>41</sup> Por exemplo, não se cumpriu a obrigação de realizar consultas às comunidades, de acordo com o Diploma Ministerial nº 158/2011 que trata de procedimentos específicos para a consulta comunitária refere, no seu artigo 1, que a consulta às comunidades deve ser realizada em duas fases, podendo ser efectuadas mais reuniões sempre que haja informações complementares a prestar à comunidade local. Tratando-se de uma infraestrutura de “interesse público”, não nos parece que estes trâmites devam ser ultrapassados, devendo as populações ser esclarecidas sobre a titulação do direito de uso e aproveitamento da terra e os passos de expropriação.

no futuro empreendimento e a igual promessa de “tratamento condigno” para os afectados.<sup>42</sup> Criaram-se, pois, muitas expectativas. Como que a legitimar estas esperanças que se foram desenhando gradualmente, mescladas com algumas dúvidas que iam surgindo, o jornal local Horizonte publicou a 20 de Fevereiro de 2016:

“O director de operações da Sociedade Portos de Cabo Delgado-PCD assegurou esta semana em Pemba que até final de Março próximo as famílias afectadas terão informação final sobre o processo de compensações decorrentes do seu impedimento em realizar as actividades agrícolas para dar lugar à implementação daquele mega-projecto”.<sup>43</sup>

### A Segunda Fase

A segunda fase consistiu no “cadastramento” das parcelas agrícolas que se encontravam dentro do perímetro da área onde se iriam construir as infraestruturas da fase 1. Foi criada uma equipa multidisciplinar envolvendo representantes de várias áreas a nível do município, e a parte técnica do levantamento e registo ficou à responsabilidade da empresa IMPACTO, que havia feito o estudo da pré-viabilidade ambiental. Foi solicitada a participação das autoridades comunitárias para o desenrolar deste processo e a colaboração em regime de contrato de três representantes de cada comunidade afectada (Alto Gingone, Mahate e Muxara), que indicariam as áreas a medir e registar e os “donos” de cada machamba. O “cadastramento” foi realizado e a

---

<sup>42</sup> O jornal local Horizonte, na sua edição nº 626 de 20 de Fevereiro de 2015, tem um artigo ilustrativo desta situação intitulado: “Base Logística de petróleo e Gás: afectados terão um tratamento condigno, garante José Daúde, da Sociedade Portos de Cabo Delgado” (Veja Anexo 5).

<sup>43</sup> Idem.

cada ocupante de terra, ou seu representante, foi entregue um cartão numerado para identificação da sua parcela de terra.<sup>44</sup> Embora algumas pessoas tivessem referido que nesta altura já se tivesse falado do valor da indemnização, é voz corrente que não se fixaram nem se discutiram os valores a pagar. As actividades realizadas podem ser testemunhadas pela fala de um dos nossos intervenientes, entre os homens mais velhos de Mahate, que referiu: “Foi criada uma comissão multisectorial onde se encontrava a IMPACTO e o município e foram contratados jovens de cada local para servirem de guias. Tiraram medidas e fotografias às machambas”. Com mais detalhes, a já mencionada autoridade local acrescentou: “A IMPACTO esteve a fazer o parcelamento e trabalhou com três representantes de cada bairro que ajudavam a identificar as machambas. Depois de parcelarem davam cartões às pessoas”.

Ainda no âmbito da discussão sobre a forma como se processou esta fase, no grupo dos homens mais velhos de Muxara, um dos intervenientes referiu:

“Mediam, fotografavam e davam ao chefe de cada família um cartão. Todas as machambas foram parceladas. Nessa altura alguns tinham árvores de fruta como mangueiras, bananeiras, cajueiros e coqueiros, já que nessas terras até à transição para a independência viviam pessoas que mudaram para as terras mais altas onde vivem agora. Havia abrigos para a chuva e para o sol mas já ninguém dormia lá. Mas porque nessa terra tinham vivido pessoas, havia cemitérios, campas espalhadas e lugares de culto. Só conseguiram transferir as mesquitas quando mudaram para as terras altas... mas ainda há cemitérios antigos”.

---

<sup>44</sup> Veja Anexo 1.

Na divisão de tarefas no seio da família de camponeses cabe normalmente à mulher a produção de alimentos. No entanto, foi-nos possível constatar que muitas parcelas de terra nestes bairros são trabalhadas pelo casal, uma vez que uma parte dos homens estão desempregados. Na altura do “cadastramento”, quem assumiu a responsabilidade pela família perante esta situação, foi para a maioria dos casos o homem, seja o esposo ou o filho mais velho, pelo que muitas mulheres ficaram à margem deste processo, como se pode constatar pelas narrativas das mulheres mais velhas de Muxara, que afirmaram ter machambas dentro da cerca da concessão da PCD e sublinharam: “Nunca recebemos dinheiro e não sabemos se o marido recebeu”. Depois acrescentaram: “Aqui em Muxara tem poucas pessoas que receberam cartão, as outras não aceitaram porque o dinheiro era pouco (...). Há pessoas que a empresa ainda não pagou porque ainda não chegaram à zona”.

### A Terceira Fase

A terceira fase foi a das indemnizações. Os cartões numerados recebidos na altura do registo identificavam o “cadastro” a partir do qual se fariam as indemnizações. Esta foi a fase mais difícil, uma vez que os afectados haviam criado expectativas sobre os montantes a receber pelas suas terras. As esperanças de obtenção de um pagamento justo, na óptica dos expropriados, foram criadas em função do ambiente que se vivia na província, quer com a especulação de preços, ligada ao mercado de terras<sup>45</sup> que se vivia em Pemba, na sequência das informações públicas sobre as descobertas de gás natural, como ainda pelas notícias que corriam nos *media* sobre as exigências de compensações

---

<sup>45</sup> Informação de um membro sénior do Conselho Cristão em Pemba e de um funcionário sénior do município.

justas e condições dignas de reassentamentos, quer em Moatize (Tete), quer em Palma.

Apenas no dia em que cada proprietário ou seu representante se apresentou para receber a indemnização, de acordo com o calendário estabelecido, as comunidades locais tomaram conhecimento do valor total dessa mesma indemnização. Os pagamentos foram realizados nas instalações do município e pelos seus funcionários, como consta do acordo estabelecido entre a PCD e o Conselho Municipal de Pemba, <sup>46</sup> que abordaremos mais à frente. De acordo com Ernesto e Rogério (2016), os pagamentos foram acompanhados de presença policial, criando um ambiente intimidatório. O choque com que foram confrontados os afectados, é testemunhado pela seguinte fala:

“Em ligação com o régulo informaram-nos que os pagamentos seriam feitos primeiro aos atingidos de Gingone, seguidos de Mahate e Muxara. No município recebemos 7.5 Mts/M2. Eu estava a representar a minha mãe. Fiquei chocado quando pagaram 12.013.00 Mts por uma machamba com 60X49. A minha mãe chorou quando viu o que recebemos. Fiquei com vontade de não levantar o dinheiro mas informaram que se não receberes esse dinheiro vai para o Governo. Dessa machamba vinha a alimentação para a família. A minha mãe sofreu um

---

<sup>46</sup> Segundo o director de operações da PCD em Pemba, esta empresa fez a entrega ao município da totalidade de fundos que deveriam cobrir as indemnizações e meios para a conclusão do processo. As indemnizações tiveram o seu início em Maio, como pode ser confirmado por um recibo em anexo (Anexo 2).

choque e passou a viver de tensão alta” (Muxara, homens mais novos).<sup>47</sup>

Já um representante da autoridade local a quem também foram expropriadas terras em Mahate sublinhou:

“A PCD fez mal. Quando optaram pagar prometeram uma área para as machambas com agricultura com tractor. Aos pescadores prometeram uma compensação e acesso ao mar para pescarem. Os afectados não estão contra o projecto, mas esperavam emprego para os mais jovens ajudarem os pais (...). Recebemos as compensações com o Concelho Municipal mas até agora há este conflito. Tivemos apenas dois encontros. A primeira vez foi uma comunicação pública. A segunda vez foi para informar que a IMPACTO vinha trabalhar com uma equipa. Nunca mais voltaram e iniciaram o processo de registo, depois de fazerem o recrutamento dos jovens dos bairros que iam trabalhar com a IMPACTO (...). Ninguém sabe qual foi a base para fazerem os cálculos. As benfeitorias nas machambas parece não terem sido calculadas. Também havia promessas aos pescadores que não foram cumpridas. [Eram promessas de] acesso ao mar; compensações; emprego e terra e um sistema de congeladores. A compensação [recebida]<sup>48</sup> era definitiva. Era um adeus”.

---

<sup>47</sup>Várias entrevistas colectivas realizadas em Mahate e Muxara apontaram a existência de pessoas que faleceram, ou adquiriram doenças cardíacas por causa da pressão psicológica causada pela indefinição do seu futuro, na sequência do processo de expropriações.

<sup>48</sup> Referindo-se à indemnização. Por vezes não há clareza na distinção entre compensação e indemnização. No caso vertente, trata-se de indemnização,

Ainda sobre o processo de indemnizações, outro testemunho entre os homens mais velhos de Muxara referiu que como não haviam sido informados previamente sobre os valores monetários a receber, confrontados com os montantes pagos ficaram chocados e confusos. Ficaram perplexos sem saber como iriam sustentar as famílias com os valores recebidos, uma vez expropriados das terras agrícolas. E referiu: “Teria gostado de devolver o valor recebido mas não fiz para não ficar sem terra e sem dinheiro, porque estava a precisar de alimentar a família”. Outro homem deste grupo de testemunhos referiu que ficara surpreso pois tinha uma terra com dois hectares e o valor recebido estava longe de corresponder ao que tirava da machamba antes da expropriação, para sustentar a sua família. Sentiu igualmente vontade de se recusar a receber o valor definido, mas teve receio de perder tudo, pois como afirmou: “A verdade é que os que recusaram receber o valor definido nada receberam até hoje”. E concluiu: “não vendemos, fomos arrancados a sangue-frio. Toda a nossa vida recorriamos aí”.<sup>49</sup> Outro dos nossos entrevistados do mesmo grupo referiu-se ainda ao facto de ter considerado que aquelas terras seriam para os filhos e netos. Não só como parcelas agrícolas mas como espaço de habitação, à medida que a família fosse crescendo.

O descontentamento relativo ao processo de indemnizações pode ainda ser testemunhado por um informador, entre o grupo dos homens mais velhos de Mahate, com a seguinte fala:

“No passo seguinte fomos informados que deveríamos ir ao concelho municipal para receber as indemnizações

---

de acordo com a legislação em vigor, como foi esclarecido no capítulo anterior.

<sup>49</sup> Referindo-se ao recurso terra que acabara de perder, para a produção agrícola que alimentava a família.

pelas machambas e que devíamos apresentar os cartões que nos deram. Nunca foram discutidos os critérios para o pagamento a cada uma das pessoas que tinha sido registada como chefe da família e fomos todos surpreendidos com o que íamos receber na altura do pagamento. Algumas pessoas reagiram e disseram que “se não queres levar o dinheiro podes deixar”. Mas muitas pessoas levantaram o dinheiro porque precisavam. Deram-me 47 mil meticais por duas machambas, Mas precisava do dinheiro porque tinha um sobrinho preso. E esse dinheiro já gastei”.

Alguns dos nossos entrevistados fazem parte do grupo que se recusou a receber a quantia proposta por considerar que a mesma era injusta. O processo de pagamentos encerrou com cerca de 50 pessoas por indemnizar.<sup>50</sup> Resumindo estas três fases, o Director de operações da empresa Portos de Cabo Delgado-PCD em Pemba, referiu:

“Nesta fase, registaram-se 814 famílias com machambas. Importa referir que há um registo de 839 famílias com machambas na área abrangida pelo projecto, em terra. No entanto, veio a verificar-se que eram 814 famílias. Os bairros abrangidos pelo projecto, na sua área de 700 ha são: Alto Gingone; Mahate, Muxara e algumas famílias de Cariacó. Das 814 famílias com machambas e abrigos temporários, foi já feita a compensação a 763. O processo foi conduzido em colaboração com o município, uma vez que estes 700 ha, declarados reserva de Estado, estão no

---

<sup>50</sup> O director de operações da PCD em Pemba falou-nos de 51 pessoas por indemnizar. No entanto, o vereador que substituiu o presidente do município, na sua ausência, afirmou em entrevista aos pesquisadores que apenas 10 famílias não haviam aceiteado os termos acordados.

território municipal, e por indicação do Governo. Os meios financeiros foram entregues pela PCD ao município que tinha como missão dialogar com as populações.<sup>51</sup> A comissão encarregue deste processo foi presidida pelo Presidente do município, havendo documentos escritos sobre o assunto. Na comissão participaram representantes de outras áreas, como por exemplo, a agricultura”.

Nos meios financeiros cedidos pela PCD ao município, foram alocados fundos para os contactos com as populações e para a compra de materiais de trabalho como computadores e impressoras para além dos referentes às indemnizações acordadas.<sup>52</sup>

A terceira fase deste processo apresenta-se pouco transparente com evidentes violações à legislação vigente sobre justas indemnizações e por conseguinte, desrespeitando os direitos dos expropriados. Assim, e uma vez tratar-se de solo urbano, se fizermos recurso ao Decreto nº 60/2006, poderemos verificar que o seu artigo 30, sobre Acesso Extraordinário à Terra pelo Estado, refere:

1. Para implementação de projectos com relevância para os interesses nacionais, o governo pode, a título extraordinário e após consulta ao Órgão Local do Estado ou Autárquico, reverter para o seu domínio directo os terrenos e expropriar as benfeitorias neles existentes.

---

<sup>51</sup> A legislação em vigor prevê o financiamento ao processo de consultas (Diploma Ministerial nº 158/2011, art. 4).

<sup>52</sup> Idem.

2. A expropriação por utilidade pública dá lugar ao pagamento de uma justa indemnização a ser calculada com base em critérios estabelecidos por lei.

O artigo 39 do mesmo Decreto-lei, ao referir que a expropriação também pode ser da iniciativa dos órgãos centrais do Estado, como parece ter acontecido no nosso estudo de caso, reforça o artigo 30 no que se refere a uma justa indemnização. Esta situação remete-nos para a reflexão sobre outros estudos sobre expropriações, onde quando a mesma se faz em nome dos interesses do Estado, o processo “conduz à legitimação da expropriação mesmo que haja dispositivos legais que normem essa expropriação” (Osório e Cruz e Silva, 2017:96). Sob esta capa, passa-se assim por cima da legislação em vigor, ignorando o papel fundamental da terra na economia familiar.

Pelas falas dos nossos interlocutores nos bairros de Muxara e Mahate, acabámos de constatar que não houve clarificação sobre os critérios referentes aos cálculos das indemnizações nem sobre as benfeitorias existentes em cada machamba, num processo que deveria respeitar os dispositivos legais. Porque não houve negociação, não se criou um espaço para reclamação. O director operacional da PCD em Pemba tentou esclarecer os procedimentos ligados a estas mesmas indemnizações:

“No processo de compensações<sup>53</sup> foram pagos 7,5Mts/m<sup>2</sup>. O registo das terras usadas pelas populações totalizava 470 ha, dos quais apenas 62 ha tinham culturas. O estudo recomendava indemnizar os 62 ha. No entanto, por

---

<sup>53</sup> Como observado mais acima, trata-se de indemnizações e não compensações, uma vez ser feita uma referência inicial aos terrenos cultivados e porque em nenhum momento se falou do restabelecimento das condições de vida, aspecto que é mais tarde objecto de contestação pelos “donos” de terra expropriados.

recomendação do Governo, a PCD pagou 470 ha, elevando assim os valores por m<sup>2</sup>, para 7,5 Mts. Para receber a compensação, cada família ou seu representante deveria apresentar o cartão numerado que havia recebido na altura do cadastramento. Em casos de morte, pedia-se a presença de testemunhas ou um documento comprovativo”.

### *Os Pescadores*

Como observado mais acima, na maior parte das áreas costeiras da Província de Cabo Delgado pratica-se uma economia familiar mista, baseada na agricultura e na pesca, como actividades principais. Embora os bairros que foram objecto do nosso estudo se situem dentro de um município onde está a capital e a maior cidade desta província, o que significa que há outras actividades de carácter económico, Mahate, Muxara e Alto Gingone são locais onde se pratica a pesca artesanal, paralelamente à agricultura. No entanto, no processo de indemnizações feitas pela PCD os pescadores não foram contemplados, embora afectados pela construção do terminal portuário, por perda de acesso ao mar e alteração de rendimentos de pesca.

Nas entrevistas colectivas realizadas pela equipa de pesquisa em Mahate, fomos informadas que os pescadores não haviam sido abrangidos por qualquer programa de indemnização. Mas, num dos encontros com a PCD ter-lhes-ia sido garantido o acesso ao mar. Por sua vez, em Muxara, recebemos a informação que os pescadores haviam sido contactados e informados sobre o projecto e que os acessos ao mar seriam bloqueados. O nosso interlocutor não conseguiu entretanto identificar as pessoas ou instituição que os contactou em 2015, mas referiu que a sua preocupação e dos colegas do ofício os levou a interromper as actividades por dois dias, com receio de eventuais represálias por

parte da PCD, depois do encontro em que se fez referência aos futuros bloqueamentos de acessos ao mar.<sup>54</sup> No final desses dias dirigiram-se à capitania do porto para reivindicar os seus direitos de acesso ao mar, sob ameaça de deixarem de pagar taxas e passarem à pesca clandestina.<sup>55</sup> Depois deste episódio, fomos informadas que os pescadores regressaram às suas actividades normais e usando os mesmos acessos. Sabe-se ainda que alguns grupos de pescadores, particularmente os de Alto Gingone, procuraram como alternativa de acesso ao mar o uso da praia do Wimbi para as suas actividades.

Não obtivemos informações mais precisas sobre a relação entre a Capitania do Porto, o município e a PCD relativamente aos pescadores. Mas o director de operações da PCD em Pemba deu-nos o seguinte esclarecimento:

“Quanto aos pescadores e o impacto da base logística sobre as suas actividades, foi apenas iniciado o processo. Interagimos com a direcção provincial de pescas e tivemos um encontro com alguns pescadores. A IMPACTO fez algumas recomendações mas não apresentou soluções, por isso se estudam ainda possíveis cenários que serão conjugados com os desejos dos pescadores. É preciso criar condições para melhorar as suas condições de trabalho. Devemos tomar em conta a necessidade dos pescadores não terem que percorrer grandes distâncias para

---

<sup>54</sup> Segundo o seu testemunho, falava-se em bloquear os acessos ao mar, destruição das embarcações ou outras artes de pesca aos prevaricadores e na criação de um sistema de segurança para o controlo das medidas a serem impostas e visando sancionar duramente os pescadores que insistissem em usar os acessos ao mar situados nas terras da concessão.

<sup>55</sup>As informações prestadas por este pescador pareceram pouco claras, na medida em que o seu discurso confundia algumas actuações da Capitania do Porto ligadas à pesca ilegal e com o uso de instrumentos inadequados, com o processo ligado à PCD.

exercerem as suas actividades. No encontro realizado na escola primária havia cerca de 60 pescadores, mas deve haver mais pessoas nesta actividade. Mas não temos ainda solução. O processo está em estudo, incluindo em termos de formação profissional e acções ligadas à responsabilidade social da empresa”.

O “esquecimento” dos pescadores e seus direitos, pela empresa e pelo Estado, denota mais uma violação aos direitos dos afectados pelo projecto, uma vez que a construção da infraestrutura do terminal portuário, ao cortar os acessos ao mar, lhes corta a possibilidade de acesso aos meios de vida, levando à perda de bens intangíveis.<sup>56</sup> Ao mesmo tempo, se tiverem que percorrer distâncias maiores para ter acesso ao mar, incorre-se na ruptura da coesão social, por aumento da distância em relação às estruturas sociais e do núcleo familiar habitual, de acordo com a Lei do Ordenamento do Território e do Regulamento do Solo Urbano, mesmo não se tratando de populações reassentadas.

### *Recursos Patrimoniais*

O depoimento de um dos nossos interlocutores, referido mais acima, resume a existência de lugares de culto e antigos cemitérios na área abrangida pelas obras do terminal portuário de Pemba. As informações sobre a possível vandalização destes locais ou acesso aos mesmos são contraditórias. Os dados recolhidos durante o nosso trabalho de pesquisa em Mahate

---

<sup>56</sup> O artigo 5 do Decreto nº 87/2013, referindo-se aos poderes da autoridade portuária, entre outros, explica que são exercidos pela concessionária: “f) Constituição de servidões de interesse público por motivo de necessidade de utilização de terrenos, objecto do direito de uso e aproveitamento da terra, de acordo com os planos de desenvolvimento acordados por lei e pelo Contrato de Concessão”. Esta alínea pressupõe a criação de condições de acesso ao mar pelos pescadores.

mostraram que não foi levantado qualquer problema em relação ao acesso a estes lugares, particularmente depois da PCD ter colocado uma vedação e que os moradores chegaram a um acordo com a PCD sobre acessos aos referidos locais. Uma autoridade local com responsabilidades em Mahate e Muxara confirmou-nos que a PCD assumira o compromisso de não vedar o acesso aos lugares de culto e cemitérios, mas sublinhou: “só nos informaram bocalmente”, o que deixa transparecer algumas dúvidas sobre o cumprimento de tal compromisso, visto não haver documentos escritos. No entanto, e contraditoriamente com estas informações, o CPOS constatou que: “Diferentemente de Mahate onde os lugares sagrados merecem respeito, o mesmo não aconteceu em Muxara, pois a população reclama a destruição dos seus locais sagrados. As campas foram destruídas” (Ernesto e Rogério, 2016:68).<sup>57</sup>

Não tendo trabalhado directamente com as populações de Alto Gingone, mas também através do CPOS, foi possível constatar o descontentamento desta comunidade pelo desrespeito pelos lugares de culto, como se pode observar:

“Queixaram-se ainda da falta de respeito pelas tradições locais, uma vez que vedaram o acesso às suas campas, supostamente porque negociaram com as populações de Mahate e Muxara menosprezando as de Alto Gingone, que também têm seus entes queridos naqueles cemitérios” (Ernesto e Rogério, 2016: 70).<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>Anexo VI, Parte II “ Relatório dos Encontros com Afectados pelo Projecto ‘Portos de Cabo Delgado’, Pemba 2016. In: Ernesto e Rogério (2016).

<sup>58</sup> Anexo VI, Parte III “ Relatório dos Encontros com Afectados pelo Projecto ‘Portos de Cabo Delgado’, Pemba, 2016 (Ernesto e Rogério, 2016:70).

Ainda os residentes de Alto Gingone, numa petição datada de 18 de Maio de 2015,<sup>59</sup> dirigida à governadora provincial, voltaram a abordar o seu descontentamento pela profanação de lugares de culto.

O não respeito ou violação dos locais de culto ou outros lugares que façam parte do património da comunidade, constituem também uma violação dos seus direitos enquanto cidadãos. E como referimos mais acima no concernente aos pescadores, mesmo não tendo havido reassentamento, o facto da vedação ter aumentado a distância entre os cemitérios familiares e as comunidades pode ser considerado como uma ruptura da coesão social.

### *Insatisfação e Protestos*

Um balanço sobre as acções das corporações económicas em Moçambique mostra-nos que apesar dos benefícios que os seus empreendimentos possam trazer ao país, são enormes os impactos negativos, com um peso significativo na violação dos direitos humanos e de natureza ecológica, económica, política e cultural.

Nas várias áreas geográficas marcadas por uma economia extractivista, é frequente a existência de confrontos entre as populações directamente atingidas pelos seus impactos e as empresas, como reflexo das tensões existentes entre ambas. É assim que as denúncias sobre os múltiplos efeitos negativos das transnacionais traduzem-se em diferentes formas de protesto. Entre tantos exemplos existentes em Moçambique, podemos referir os levantamentos das populações afectadas pela indústria de carvão no distrito de Moatize, na província de Tete, em 2012,

---

<sup>59</sup> Veja Anexo 2.

contra a Vale Moçambique (Osório e Cruz e Silva, 2017) e, em Cabo Delgado, as denúncias feitas pelas populações de Quitupo sobre o programa de reassentamento ligado ao gás da bacia do Rovuma, ou as ocorrências de Montepuez ligadas à exploração de rubis (Sitoi e Queface, 2015; Velasco, 2016). A maior ou menor intervenção da administração do Estado e da sociedade civil, em termos de inspecção, monitoria e defesa dos direitos das populações, delinea o tipo e a gravidade dos conflitos que emergem.

O processo de expropriação das comunidades de Mahate, Muxara e Alto Gingone, nosso estudo de caso, foi também marcado por um clima de tensões e insatisfação, onde as expectativas deram lugar a frustrações que geraram protestos. Se quisermos contextualizar as razões subjacentes a esse desconforto e mal-estar que se gerou entre a empresa, os órgãos municipais e os cidadãos expropriados, em resumo, podemos dizer que estamos diante de vários procedimentos marcados por falta de transparência e atropelo à legislação vigente. Ressaltam neste processo: i) a falta de consultas às comunidades e uma deficiente relação entre a empresa, o Estado e as comunidades; iii) a ausência de uma justa indemnização marcada por inexistência de proposta dos termos de cálculo e ausência de prazo para contestar os cálculos; iv) uma ruptura da coesão social pela perda de acessibilidade aos locais de produção e locais de culto; v) futuro inseguro: por falta de garantia de meios de vida; vi) um descontentamento generalizado que produziu a nível dos agricultores: protestos, traumas psicológicos e consequências a nível político por descrédito nas estruturas governamentais e, vii) o desencadeamento de um ambiente de tensão e um mal-estar que atingiu o Governo e a empresa PCD.

Assim, ao atingirem um ponto de insatisfação total e depois de tentarem, em vão, ser esclarecidos sobre algumas questões relativas às expropriações, como nos foi dado observar mais acima por algumas falas, alguns cidadãos optaram por protestar contra a falta de informação sobre o processo de indenizações que, aos seus olhos, estava longe de ser considerado justo.

Em 2015, os protestos assumiram diversas formas, desde uma manifestação de rua e bloqueio da entrada da empresa PCD, à vandalização da vedação que demarca a concessão da PCD (Mozreal, 2016/17),<sup>60</sup> passando por uma petição dirigida à governadora da província, em Maio de 2015.

Mesmo sem datas precisas para alguns destes acontecimentos, os nossos interlocutores informaram-nos que ao bloquearem a estrada de acesso à empresa pretendiam expressar o seu descontentamento relativamente às indenizações recebidas. De acordo com um dos nossos entrevistados entre os homens mais velhos de Mahate, a PRM-Polícia da República de Moçambique foi chamada a intervir e cercou a população que ali se manifestava. Mesmo não tendo havido violência física, o ambiente era de grande tensão. Essa tensão existente entre a PRM e os expropriados é também manifestada na Petição de Alto Gingone dirigida à governadora da província e outras entidades, quando se fala da intimidação, como se pode ler:

“Desde que arrancaram os estudos sobre a zona, vivemos sem informação e, por exigirmos esse direito, conforme manda o Regulamento de Reassentamento resultante de Actividades económicas, fomos notificados para responder na 3º Esquadra da Polícia acusados de agitadores, isto porque pedimos uma reunião com o Secretário do Bairro

---

<sup>60</sup> Mozreal, 2016/17, citando a AIM.

Gingone para nos esclarecer sobre a fase e ser portador da nossa inquietação às estruturas competentes na qual afirmámos que neste ano iríamos trabalhar nas nossas machambas, **isto é uma intimidação**".<sup>61</sup>

Tal como se vem verificando em processos semelhantes (Osório e Cruz e Silva, 2017), o descrito na petição mostra que ao serem notificados para estarem presentes na esquadra da polícia, “acusados de agitadores”, os subscritores da petição foram remetidos a um processo de exclusão, pela acusação com que foram classificados, considerados por algumas lideranças dos bairros como “opositores ao sistema político vigente”.<sup>62</sup>

Ainda sobre a manifestação de rua, um quadro superior da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, afirmou:

“Havia muitas promessas. Estabelecidas as compensações, <sup>63</sup> sabemos que há pessoas que se recusaram a recebê-las e este processo criou uma série de animosidades, com alegações de apropriação de dinheiros. Houve até uma manifestação dos expropriados que obrigou o presidente do município a parar em Muxara quando se dirigia a outro lugar, para falar com as pessoas que se manifestavam. Tudo isto criou um mal-estar que afectou o relacionamento entre as estruturas de base municipais e as comunidades. Houve um esforço para tentar falar com os secretários de bairros. A redução da área a ser ocupada pela PCD parece ter acalmado alguns ânimos”.

---

<sup>61</sup> Veja Anexo 3.

<sup>62</sup> Membro do grupo de Pesquisa do CPOS entrevistado por Conceição Osório e Teresa Cruz e Silva, em Pemba, a 9 de Maio de 2018.

<sup>63</sup> Referindo-se às indemnizações.

O silêncio que marcou o período que se seguiu às indemnizações e o fraco impacto que os protestos tiveram junto da PCD e do Governo, obrigaram os afectados a organizarem-se e a “nomearem” os seus representantes para qualquer eventual acção a realizar. Exemplo dessa nova forma de luta é a já mencionada petição que levou um grupo de afectados de Alto Gingone a socorrerem-se dos mecanismos legais para fazer chegar a sua voz ao Governo Provincial, ao Ministério Público e a várias instituições de âmbito provincial e nacional.<sup>64</sup> A única resposta que receberam, de acordo com as suas palavras, foi uma cópia do Boletim da República com a Lei de Terras.<sup>65</sup> No entanto, não desistiram. É assim que um grupo que representa Gingone, Muxara e Mahate, contacta regularmente as autoridades municipais à procura de uma solução para os seus problemas. Mesmo sem terem recebido sinais positivos, não perderam a esperança de um dia obter uma resposta satisfatória para as suas reivindicações.

Não podemos deixar de mencionar a existência de um movimento latente de questionamentos relativos aos impactos negativos dos megaprojectos que vai gradualmente cobrindo os distritos onde estas empresas actuam. São confrontos de maior ou menor dimensão que, se por um lado representam a frustração e o descontentamento dos afectados, por outro lado são também ilustrações de medidas repressivas para conter ou impedir essas

---

<sup>64</sup> A Petição dirigida à Governadora da Província de Cabo Delgado era assinada por cinco cidadãos devidamente identificados e com informações de contactos telefónicos, e foi enviada com CC a: Concelho Municipal da cidade de Pemba, PCD, Governo do distrito de Pemba, Secretaria Provincial, Procuradoria Provincial, Comando Provincial da Polícia da República, Assembleia Municipal da cidade de Pemba, Assembleia Provincial, Assembleia da República, Sociedade Civil (FOCADE) e Órgãos de Comunicação Social (RM, TVM, Notícias, Horizonte, Rádio Wimbe, Rádio Sem Fronteiras).

<sup>65</sup> Entrevista a homens mais velhos em Mahate, Pemba, 14/5/2018.

mesmas demonstrações públicas ou outras formas de protesto. São exemplos destas situações, não só a actuação da polícia em Moatize (Osório e Cruz e Silva, 2017), como em Pemba,<sup>66</sup> sendo que para o último caso, esses exemplos podem ser reforçados com a seguinte fala de um representante de uma OSC que opera nesta cidade quando refere que: “houve uma organização que estava a agitar as massas e o SISE veio ter connosco para saber quem era essa organização. (...) A OSC sensibilizou a comunidade que estava a manifestar-se na estrada durante a visita do Presidente Armando Guebuza e conseguiram que as pessoas saíssem da estrada”.

Testemunhos mais recentes destas acções são as notícias transmitidas pelo Jornal Notícias em Julho e novamente em Agosto de 2018, dando conta do descontentamento das populações que ameaçavam fazer um levantamento,<sup>67</sup> ou do “Conflito de Terra [que] atrasa obras da base logística” (Notícias, 4/8/2018: 12), ao que se acresce a notícia televisada pela STV no “Jornal da Noite” do dia 17/8/2018, relativamente às manifestações dos afectados pelo processo de construção da base logística de Pemba, onde se verificou a intervenção violenta da polícia.<sup>68</sup>

Com os elementos na nossa posse podemos assim dizer que a pauta de demandas dos protestos que ocorreram em Pemba, no âmbito da expropriação de terras para a construção do porto e base logística de Pemba, se situa, i) em primeiro lugar, na forma como se processaram as indemnizações, sem negociação e, ii) em segundo lugar, nas promessas não cumpridas, num processo em

---

<sup>66</sup> Veja extracto da petição, mais acima.

<sup>67</sup> Wazir Jonas, “Conflito de Terras em Pemba: famílias aguardam reassentamento”. Notícias, Maputo, 21/7/2018, p.12.

<sup>68</sup> Disponível em: <http://opais.sapo.mz/populacao-reivindica-indemnizacao-justa-das-suas-machambas-em-pemba>. Data de acesso, 18/8/2018.

que se colocam de um lado os expropriados e no lado oposto o município, a PCD e a PRM - Polícia da República de Moçambique.

Fazendo uso das vozes dos expropriados, tentámos reconstruir a história deste processo que envolveu os “donos das terras”, o município, representando o Governo local e a empresa PCD. Parece-nos no entanto importante perceber melhor que papel desempenharam outros actores, como as Organizações da Sociedade Civil, o Estado e a empresa, que tentaremos analisar nos pontos que se seguem.

### **3.3. Discursos do Estado, da empresa e das OSC**

O capítulo 2 deste livro, ao fazer um enquadramento dos dispositivos legais que fixam os direitos dos cidadãos refere, como mencionámos mais acima, a Lei de Terras, e o Regulamento do Ordenamento Territorial e outros dispositivos legais que protegem os cidadãos expropriados. Revisitando o Decreto nº 23/2008 que aborda a Indemnização por Expropriação, poderemos ver no seu artigo 70, que:

“1. Por justa indemnização entende-se aquela que cobre não só o valor real e actual dos bens expropriados, à data do pagamento, como também os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu património”.<sup>69</sup>

O artigo 71 do mesmo documento, no seu ponto 3 b) refere ainda que o “processo expropriatório” deverá conter uma proposta dos termos de cálculo da indemnização, sendo que a sua alínea e) observa ainda ser necessário estabelecer um prazo para o expropriado poder contestar os termos da indemnização.

---

<sup>69</sup> O sublinhado é nosso.

É evidente que nenhum destes dispositivos foi tomado em conta no processo de expropriações. O incumprimento das directivas que instruem as autoridades competentes a realizar reuniões públicas para consulta e esclarecimento, assim como a negociação das indemnizações, fazem também parte da base que despoletou um descontentamento generalizado das comunidades locais. Podemos ainda referir que o desconhecimento da legislação vigente contribuiu para que estas comunidades tivessem inicialmente aceitado de boa-fé as decisões assumidas pela empresa e pelos representantes do Governo. Neste caso, estes também incorreram no incumprimento da lei que obriga a administração distrital ou a autarquia a manter um sistema de consulta sobre os instrumentos de ordenamento territorial (artigo 75 - Registo e Consulta, do Decreto n° 23/2008).

No contexto das descobertas de uma enorme riqueza em hidrocarbonetos e minerais que marcam os últimos anos da Província de Cabo Delgado, podemos situar a entrada de várias corporações económicas ligadas à prospecção e exploração das mesmas riquezas, assim como a emergência de organizações da sociedade civil de índole variada, entre nacionais e estrangeiras, mas maioritariamente enfocadas em questões de terra, agricultura, pesca e no geral, recursos naturais e a defesa não só dos direitos humanos mas também ecológicos. Uma vez que a indústria de petróleos e a exploração de minerais de grande valor económico se concentram em distritos específicos, os programas das OSC tendem a cobrir essas áreas geográficas para responder ao seu objecto de estudo e população-alvo, de acordo com os seus programas de trabalho. Isto não significa necessariamente que não haja uma cobertura pelas OSC, de outros distritos da província que não registem ocorrência de riquezas de subsolo ou no mar. No entanto, uma rápida pesquisa pelas organizações com sede na cidade de Pemba, voltadas para a área de direitos

humanos, terra, recursos naturais e meio ambiente, mostra-nos que a maior parte delas têm sede na capital provincial mas as suas áreas de actuação situam-se fora do território do distrito de Pemba (cidade) onde realizámos o nosso estudo de caso. Deste modo, das 12 organizações contactadas, onde se incluem duas plataformas, todas com sede em Pemba e trabalhando nas áreas acima referidas, foi possível verificar que raramente havia informações sobre a actuação da PCD e do município de Pemba, relativamente à expropriação de terras em Mahate, Muxara e Alto Gingone, exceptuando alguns levantamentos realizados pelo grupo de trabalho da área de recursos naturais junto à FOCADE, como testemunhou um membro sénior do CCM em Cabo Delgado:

“Em 2015/16, através do grupo temático de recursos naturais a FOCADE realizou uma visita a algumas áreas abrangidas pelo projecto de Porto de Cabo Delgado, onde fez um levantamento sobre o nível de conforto das comunidades abrangidas pelo projecto da base logística de Pemba em função dos impactos deste projecto, para tentar compreender se as medidas tomadas para minimização dos mesmos eram favoráveis às comunidades. Foi feito um questionário básico a 50 famílias divididas em dois grupos, onde se incluíram os líderes comunitários”.

A confirmar a nossa constatação de ausência de OSC no acompanhamento das expropriações de terra ligadas à Sociedade Portos de Cabo Delgado SA-PCD, os nossos informantes residentes na nossa área espacial de estudo mencionaram a não existência de contactos de organizações da sociedade civil para se inteirarem dos seus problemas. O testemunho de um grupo de homens mais novos de Mahate, por sua vez, elucida e reforça a ideia de uma quase ausência das OSC no que se refere aos

problemas ligados às expropriações, que temos vindo a tratar, quando refere:

“Este bairro nunca foi visitado por qualquer organização que se preocupasse com os problemas que aqui se vivem. Veio apenas um grupo da Universidade Católica<sup>70</sup> que esteve connosco a saber dos problemas ligados a essas machambas e indemnizações, mas não trouxeram resultados”.

Estamos assim, diante de uma situação que revela uma diferença entre os protestos e reivindicações surgidos no âmbito do nosso estudo de caso, e os protestos realizados em Moatize (Osório e Cruz e Silva, 2017) ou em Quitupo (Mário e Bila, 2015). Ao contrário do que sucedeu em Mahate, Muxara e Alto Gingone, nos dois exemplos acabados de citar, o apoio das OSC na defesa dos interesses das comunidades afectadas ajudou a legitimar as suas reivindicações. Existem ainda outras experiências de expropriação de terras no país, como o caso do PROSAVANA, onde a actuação das OSC não só ajudou a legitimar as reivindicações relativas às questões da terra, como ainda possibilitou a internacionalização dos problemas existentes através das suas redes, dando assim não só uma maior visibilidade à sua causa, como ainda permitindo uma pressão maior contra as multinacionais e os Governos envolvidos no projecto.

A nossa pesquisa permitiu-nos verificar que várias organizações da sociedade civil por nós contactadas e baseadas em Cabo Delgado divulgam a legislação em vigor, de acordo com o seu objecto de trabalho, e tentam consciencializar os cidadãos dando-lhes a conhecer os seus direitos e deveres. Assim, se é

---

<sup>70</sup> Referindo-se ao estudo realizado pelo CPOS (Ernesto e Rogério, 2016).

verdade que a nível da província e particularmente na indústria de gás os cidadãos ganham cada vez maior consciência sobre os seus direitos, devido a um trabalho das OSC, neste caso particular a maioria dos cidadãos abrangidos pela expropriação desconhecia os seus direitos e as obrigações da empresa e do Estado.

Mediante este panorama, é legítimo perguntar agora que papel jogaram o Estado e a empresa neste processo?

A legislação em vigor, para além de preconizar direitos e deveres dos expropriados e das empresas, define as obrigações do Estado em relação aos seus cidadãos, quando trata da Avaliação, Monitoria e Fiscalização (Lei nº 23/2008), incluindo a nível das autarquias, como é o nosso estudo de caso. E tal como abordado mais acima e já constatado em outros estudos, e mais uma vez como por exemplo no caso da exploração de carvão em Moatize, “a Lei do Ordenamento Territorial e a sua regulamentação não são cumpridas ou são-no com restrições” (Osório e Cruz e Silva, 2017:119).

As narrativas dos habitantes dos bairros atingidos pela expropriação levada a cabo pela PCD são ilustrativas do incumprimento pela administração do Estado e pela empresa da legislação em vigor, relativa às suas obrigações junto das comunidades. Melhor que qualquer explanação, a fala de um membro sénior do CCM explica o papel desempenhado pelo município em representação do Estado e pela PCD:

“No início, o município facilitou o encontro com as comunidades, em questões como delimitações e, outros aspectos, mas o papel do município foi quase nenhum (...).

O estudo realizado <sup>71</sup> constatou que havia muitas reclamações, que nem o município nem a administração do distrito têm capacidade para atender, já que não detêm poder sobre o empreendimento. No entanto, não parece bem para a comunidade saber que o Governo não tem poder para solucionar estas situações. Por esta razão, encontramos a empresa e o município a afastarem-se de uma possível solução dos problemas existentes”.

Como que a corroborar as palavras deste membro do CCM, sobre as dificuldades que o município enfrenta para lidar com os problemas existentes, um dos nossos interlocutores pertencente ao grupo dos homens mais novos de Muxara informou-nos ainda, sem datas precisas, que um grupo de 20 cidadãos pediu uma audiência ao presidente do município para discutir a questão das indenizações, ao que este lhes teria dito: “as machambas são do Governo. Podem queixar onde quiser. Não tenho resposta”. Por essa razão, ficaram sentados depois de receberam esta resposta. “Que fazer?”, concluiu o nosso entrevistado.

Esta breve fala, não só atesta as palavras do membro do CCM sobre a incapacidade do Governo para encontrar, pelo menos até à altura em que fizemos o trabalho de pesquisa, uma solução, como ainda é reforçada pelos nossos informadores de Mahate e Muxara, que igualmente sem datas precisas relataram a presença da governadora provincial em visita aos seus bairros. Esta, respondendo às preocupações levantadas sobre indenizações, ter-lhes-ia dito que o dinheiro destinado a esse fim haveria de chegar a cada um, e que havia pessoas competentes para tratar dos assuntos ligados à terra, pois a sua

---

<sup>71</sup> Referindo-se ao estudo realizado no âmbito do grupo de recursos naturais da FOCADE.

visita tinha outros fins. Ainda sobre a mesma visita, por sua vez, os nossos entrevistados de Mahate referiram que a governadora teria aconselhado os expropriados a receberem o que lhes estava a ser pago e que não valeria a pena reclamarem. O conjunto de narrativas acabadas de referir, independentemente de serem, ou não, perfeitamente fiéis às palavras da governadora provincial durante a sua visita de trabalho a estes bairros, deixa transparecer a percepção das populações sobre a inviabilidade de solução das suas preocupações e reivindicações, pelo menos a breve trecho, por parte do Governo.

Não nos tendo sido possível contactar o presidente do município durante a nossa pesquisa, fomos remetidos ao seu substituto, vereador do município, que contrariando as opiniões anteriores, incluindo as narrativas dos nossos entrevistados e o estudo feito sob o chapéu da FOCADÉ e o realizado pelo CPOS da UCM, nos afirmou ter havido uma consulta comunitária e ter havido negociação sobre os direitos dos abrangidos pelo projecto da PCD. A mesma fonte afirmou ainda que apenas 10 famílias tinham ficado por indemnizar, tendo ainda acrescentado que a equipa que trabalhou junto às populações abrangidas era multisectorial visando protegê-las relativamente aos seus direitos sobre o uso da terra, fontes de sobrevivência no mar e na terra e lugares sagrados. Relativamente às indemnizações, repisou ainda:

“O concelho municipal apenas acolheu este processo. Quem fez os pagamentos das ‘compensações’ foi a PCD através de três dos seus contabilistas, embora isso tivesse ocorrido no espaço do município que cedeu escritório e espaço físico (...). Todas as questões previstas na lei foram tomadas em conta pela equipa que trabalhou na área abrangida pela PCD”.

Os discursos contraditórios relativamente ao processo de indemnizações, num triângulo que envolve os afectados, o município e a empresa, não só confirmam as dificuldades que o município e a empresa enfrentam na solução deste problema, como muito bem referido mais acima, como ainda são, sobretudo, uma ilustração da forma como as duas entidades (município e empresa) se alienam das suas obrigações legais, incorrendo na violação dos direitos dos cidadãos da nossa unidade espacial de análise. Tendo constatado esta situação através do estudo realizado junto às comunidades afectadas (Ernesto e Rogério, 2016), durante uma entrevista concedida à nossa equipa de pesquisa, em Maio de 2018, um investigador ligado ao estudo acabado de referir, repisou:

“Há uma quebra do tecido social e um clima de desconfiança mútuo entre as pessoas e o Governo representado pelo Conselho Municipal. Há uma visível luta pelo poder protagonizada pelo município de Pemba, a empresa Portos de Cabo Delgado e as comunidades afectadas. O Concelho Municipal e a PCD foram infelizes neste processo e cada um aponta o dedo ao outro. Consta que a PCD entregou o montante referente à indemnização ao município para proceder aos pagamentos das indemnizações”.

O estudo organizado por Ernesto e Rogério (2016) é rico em exemplos que demonstram, como acabado de referir, a incapacidade do município em dar uma solução às reclamações dos afectados e a sua alienação em relação aos direitos dos cidadãos expropriados, como se pode ler nas suas referências ao encontro mantido entre a equipa de pesquisa e o presidente do município:

“O presidente explicou que o processo foi pouco claro tendo iniciado com uma decisão central do Conselho de Ministros. Por sua vez, a empresa PCD, quando chegou ao Município de Pemba, não se interessou em coordenar com as autoridades governamentais ao nível local, tendo ido directamente aos bairros para a demarcação do espaço que alegadamente já havia-lhe (sic) sido atribuído pelo Conselho de Ministros” (Ernesto e Rogério, 2016: 70).<sup>72</sup>

Tomando novamente de empréstimo a avaliação do CPOS (Ernesto e Rogério, 2016) sobre o papel do Governo, poderíamos somar à citação acabada de referir, a opinião de alguns dos seus informantes de Mahate sobre o papel do Estado, quando referiram que ao solicitarem informações às autoridades municipais e/ou ao PCD “a resposta era a seguinte: ‘nós estamos a cumprir a decisão do Conselho de Ministros, por isso, decisão tomada, decisão cumprida” (Ernesto e Rogério, 2016:67).

As informações colhidas no campo sobre o papel desempenhado pelas lideranças locais, tal como outras acima referidas, mostraram não haver consensos sobre o assunto. No que respeita aos líderes comunitários, as opiniões variaram entre os que os consideraram como “colaboradores” no processo, a vítimas do mesmo porque igualmente expropriados.

Uma outra ilustração sobre a fragilidade dos líderes comunitários no que se refere à resolução dos problemas dos afectados foi-nos transmitida pelo testemunho de elementos do grupo de pesquisa do CPOS que nos afirmaram que terminado o estudo realizado pela Universidade Católica (Ernesto e Rogério, 2016), a Clínica Jurídica desta instituição realizou um contacto com as

---

<sup>72</sup> Anexo VI, Parte IV “Relatório dos Encontros com os afectados pelo projecto”. In: Ernesto e Rogério, 2016.

comunidades afectadas com vista a facilitar o apoio jurídico e encaminhar o processo às autoridades judiciais, o que não foi possível, uma vez que lhes foi recusado pelas autoridades comunitárias o acesso aos documentos comprovativos destes acontecimentos.<sup>73</sup>

Um membro do CCM em Cabo Delgado, partindo do inquérito realizado com alguns afectados, e já acima referido, observou a propósito das autoridades locais:

“(...) dificilmente as lideranças locais tinham poder para apresentar uma solução e dar uma resposta. Os entrevistados disseram que as decisões eram tomadas a nível nacional, o que também pode servir para aligeirar o conflito entre a empresa em Pemba e as comunidades”.

Estamos, assim, diante de uma fala que parece estar em consonância com as palavras do presidente do município, acima referidas, para justificar quer o flagrante incumprimento da legislação em vigor, quer os impasses existentes para uma melhor solução dos problemas existentes.

A Responsabilidade Social das Empresas-RSE e a implementação do conteúdo local são dois aspectos frequentemente discutidos na avaliação que se faz dos impactos das corporações económicas sobre as comunidades onde estas estão inseridas, e seus impactos no desenvolvimento destes cidadãos.<sup>74</sup> Sobre este assunto, pareceu-nos importante retomar o estudo realizado pela WLSA Moçambique, sobre a indústria do carvão em Moatize

---

<sup>73</sup> Entrevista a membros do grupo de pesquisa do CPOS, concedida a Conceição Osório e Teresa Cruz e Silva (2018).

<sup>74</sup> Sobre Cabo Delgado, veja por exemplo a posição assumida pela CPOS (Ernesto e Rogério, 2016), ao tratarem da Responsabilidade social das empresas e a questão da ética empresarial.

(Osório e Cruz e Silva, 2017), e sublinhar a posição sobre a ambiguidade na definição e aplicação do que é a Responsabilidade Social das Empresas,<sup>75</sup> e onde se considera como RSE:

“(...) as estratégias que têm a ver com a formação profissional, a empregabilidade, a promoção do empreendedores, o estímulo para a criação de pequenas e médias empresas que possam servir as demandas (...), criação de mecanismos de diálogo (transparentes) entre empresas e comunidades, e ainda as acções que visam minimizar o impacto ambiental e promover a sustentabilidade” (Osório e Cruz e Silva, 2017: 103).

Trata-se de uma posição que é igualmente sustentada pela argumentação de outros autores que trabalham com estudos sobre indústria extractiva em Moçambique (Selemane, 2008; Mosca e Selemane, 2012) e que se aplica igualmente quer à indústria de gás em termos gerais, quer às grandes empresas que operam na prestação de serviços a esta indústria, como é o caso da vocação da PCD.

O estudo acima referido (Osório e Cruz e Silva, 2017) é demonstrativo não só de uma fraca acção da responsabilidade social das empresas em Moçambique, como ainda de uma falta de incentivos e de monitoria por parte do Governo para a aplicação da legislação em vigor (Resolução n° 21/2014).

Nas palavras de Daniel Almeida (2017):

---

<sup>75</sup> Veja por exemplo o estudo de Daniel Almeida (2017) sobre Responsabilidade Social Corporativa em Moçambique.

“(…) as empresas que adotam uma estratégia de responsabilidade social têm em maior consideração os seus *stakeholders* internos e externos, fazendo com que exista uma maior ligação dos mesmos com a empresa e, consecutivamente, influenciando-se mutuamente, promovendo o crescimento sustentável de ambos” (Almeida, 2017:27).

Ao esclarecer o papel da PCD neste processo, o director de operações da empresa em Pemba referiu:

“Havia apenas ‘compensação’ económica, e dentro da responsabilidade social da empresa foram abertos dois furos de água em Mahate, em 2016 (...). A empresa está ainda a rever o plano de responsabilidade social para poder beneficiar as comunidades abrangidas”.

E acrescentou, relativamente aos pescadores: “É preciso criar condições para melhorar as suas condições de trabalho”.

Embora a PCD esteja ainda numa fase de retoma de actividades, o seu director de operações em Pemba abordou a questão da empregabilidade nos seguintes termos:

“Com o andamento das obras há possibilidades de contratar pessoal local. Sabemos que há reclamações porque a empresa contratada para as obras nesta fase não envolveu pessoas locais. Mas já foram contratadas cerca de 80 mulheres dos bairros abrangidos, para a limpeza do terreno quando fizemos a vedação. Para os furos de água lançámos um concurso, mas este foi ganho por uma empresa em Nampula, uma vez que as empresas locais pediam o triplo do preço pelo mesmo trabalho. A empresa

também negociou com a ANE a construção de uma estrada de entrada para o porto”.

É evidente, por estas falas, que questões como empregabilidade, estímulo ao empreendedorismo, e no geral, melhoria das condições de vida das comunidades locais, a somar aos mencionados aspectos sobre o diálogo entre a empresa e as comunidades, estão ausentes da responsabilidade social empresarial da PCD como concessionária do porto e base logística de Pemba.

Importa referir haver uma interpretação pouco clara sobre o significado de Responsabilidade Social das Empresas, por parte destas e por parte dos beneficiários. Com o desenvolvimento das tecnologias, os meios de comunicação social chegam hoje aos lugares mais remotos, levando notícias de todo o país e do mundo, que contribuem para a tomada de consciência das populações dos benefícios recebidos por outras comunidades. Por isso, replicando as ideias limitadas que se propalam sobre a RSE pedem a construção de escolas e unidades sanitárias, circunscrevendo frequentemente a estes benefícios as obrigações das empresas. No entanto, sobretudo entre os mais jovens, com maior acesso à informação, cresce a consciencialização do que é a RSE, como se pode testemunhar na fala dos homens mais novos de Muxara, quando afirmam: “A PCD deve criar empregos para as pessoas que vivem nestes bairros afectados pela base logística e que a Responsabilidade Social da Empresa deve criar escolas e hospitais, mas as comunidades devem participar na tomada de decisões”.

Poderíamos assim concluir, brevemente, que estamos diante de uma “ausência” de Organizações da Sociedade Civil na busca quer de uma legitimação das reivindicações dos cidadãos expropriados de Mahate, Muxara e Alto Gingone, quer no apoio à

busca de soluções face à violação de direitos a que foram sujeitos. Ao mesmo tempo, vivemos uma situação em que os representantes legítimos do Estado e a empresa detentora do projecto, ao desrespeitarem os direitos dos cidadãos expropriados se alienam das suas obrigações, colocando as comunidades afectadas num futuro marcado por incertezas.

Não tivemos acesso a qualquer informação oficial que nos permitisse avaliar a existência, ou não, de algum instrumento de ordenamento do território (plano de pormenor) actualizado que nos permitisse verificar a inclusão do terminal portuário e logístico de Pemba, conforme o previsto no Decreto nº 23/2008, assim como, de uma Declaração de Utilidade Pública. No entanto, o Decreto nº 87/2013, revisto pelo Decreto nº 4/2016, contém um anexo com a área de concessão interior e externa do projecto e com as demarcações da área limite da jurisdição portuária e limite da concessão portuária, assim como um Anexo II relativo à Licença Especial, visto estarmos perante uma Zona de Protecção Parcial. Acresce-se a estes dados o Plano Director para o Desenvolvimento da Base Logística de Pemba. A pergunta que fica no ar é se estes elementos poderão ser considerados suficientes para o desapossamento das comunidades afectadas, havendo o incumprimento de outras medidas estipuladas por lei. Na sequência deste questionamento, fica também em aberto a discussão sobre o futuro destas comunidades.

### **3.4. As Comunidades afectadas e as incertezas**

“Muitos amanhecem e só ficam sentados. Sem perspectivas, sem trabalho e sem poder cultivar, a vida tornou-se difícil”. Foi assim que um dos nossos interlocutores mais novos de Muxara iniciou a nossa conversa sobre o futuro dos expropriados pela PCD, três anos depois de dados por encerrados os pagamentos das

indenizações <sup>76</sup> sem que os problemas levantados pelos expropriados tivessem sido resolvidos, nomeadamente no que respeita “aos danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu património” (Decreto n° 23/2008, Capítulo X).

Despojados das suas terras agrícolas e insatisfeitos com as indenizações estipuladas, a maior parte dos afectados temem pelo seu futuro, uma vez que as mesmas indenizações, pagas em valores monetários, não incluíam uma terra de reposição para procederem com as suas actividades de agricultores.

Pelas narrativas transcritas mais acima ficou claro que a maioria dos expropriados depende da agricultura como base ou complemento da economia familiar. Ao ficarem sem terra, faltava-lhes uma alternativa para o restabelecimento dos meios de subsistência e para garantir a segurança alimentar. O testemunho dos homens mais novos de Muxara reforça esta posição:

“A maioria das famílias (...) continua a depender das machambas para sobreviver. Com a ocupação das terras ficaram com poucas alternativas para alimentar as famílias. Por essa razão, como aconteceu com o meu tio, saíram para outros lugares e para outros distritos a procurar melhores condições de vida”.

Se é verdade que um emprego pode ter um impacto importante entre as famílias destas comunidades, uma vez significar um salário certo, não fugindo de outras experiências ligadas às obrigações das empresas (Osório e Cruz e Silva 2017), este

---

<sup>76</sup> De acordo com Ernesto e Rogério (2016: 73), o processo de indenizações encerrou em Fevereiro de 2015.

estudo mostra-nos que a maioria das promessas feitas pela empresa, não foram cumpridas. As palavras do director da PCD em Pemba, citadas mais acima, não só espelham essa realidade, como mostram ainda que os postos de trabalho temporário oferecidos até agora (limpeza do terreno pelas mulheres) são de um nível baixo, e que contrariamente ao estipulado pela lei, as comunidades atingidas foram preteridas a favor de outros cidadãos, mesmo para actividades de nível técnico básico (pedreiros, carpinteiros, etc.) quando a PCD reiniciou recentemente as suas obras.

Se é verdade que na sequência da paralisação das obras da PCD a cerca da concessão foi vandalizada em alguns lugares para facilitar a circulação de pessoas, uma parte dos camponeses retornaram às suas machambas e os pescadores prosseguiram com as suas actividades, não é menos verdade que se trata de uma alternativa temporária para fazer face à situação de vulnerabilidade em que haviam sido colocados depois de perderem as terras. A insegurança em que vivem estas famílias que “invadiram” as terras concessionadas levou-as a plantar apenas culturas de colheita mais rápida, como é por exemplo o caso da mexoeira, para a eventualidade de terem de abandonar novamente as terras a qualquer momento

Indagadas sobre as mudanças operadas em suas vidas e o que esperam do futuro, os homens mais velhos em Muxara afirmaram que: “A vida parou (...). Agora a vida é péssima”, e acrescentaram que, quando eram “donos de terra” não precisavam ser humilhados em busca de emprego porque havia uma alternativa para alimentarem a família. Agora não têm dinheiro para fazer as matrículas e às vezes nem dinheiro para os filhos apanharem o “chapa” para a escola, e não sabem mesmo como alimentar a família. E reforçaram ainda:

“Acompanhamos as notícias sobre o que sucede em Palma e sabemos que a vida lá melhorou. Por isso agradecemos ao Governo porque está a desenvolver Moçambique. Mas aqui, a vida mudou para pior. Vivemos na capital da Província e não entendemos porque a situação está pior. O que está a acontecer? Perguntamos se o Governo sente na pele o que nós sentimos e sofremos e perguntamos se eles também não têm filhos, como nós?”

Por sua vez, os homens mais novos de Mahate afirmaram:

“Antes, a vida era mais estável e tornou-se agora muito difícil. Estamos preocupados com o nosso futuro. Como a empresa estava parada voltámos às nossas machambas. Mas a empresa já voltou a realizar algumas actividades. Sem machambas não sabemos como sobreviver. Mesmo os que têm um emprego precisam das machambas para ajudar na alimentação da família. Ninguém vem a este bairro para discutir os nossos problemas”.

Ainda os homens mais velhos de Mahate, expressando a sua desilusão e o que temem pelo futuro referiram: “Prometeram empregos, mas o que queremos é ser indemnizados (...) como as pessoas de Palma. Nenhuma organização se preocupa com os nossos problemas. Por este andar, este país não vai a lado nenhum”.

Apesar do desespero dos mais velhos expresso com amargura na última fala, resta ainda a estes cidadãos a esperança que um dia a situação mude a seu favor. A luta que desenvolvem em prol dos seus direitos baseia-se na ideia que haverá ainda um desfecho da situação. Eventualmente com uma opinião diferente dos expropriados para a solução deste caso, o director provincial de Terras e Meio Ambiente, é também de opinião que os problemas

levantados não tiveram ainda um final, quando afirma: “não há consenso sobre a compensação entre a empresa e a população (...) o assunto de Muxara está parado, ainda não houve um desfecho”.

Para as mulheres mais velhas de Mahate, também ainda não houve um desfecho, mas há uma centelha de esperança sobre possíveis mudanças a favor da comunidade, quando afirmam que para um fim justo gostariam de ter dinheiro que lhes permitisse “comprar” terra em Balama ou em Montepuez, mesmo sem terem ideia sobre o montante a solicitar ao Município, já que receberam tão pouco. Mas sabendo que a empresa retomou as obras, mostraram vontade de resistir quando acrescentaram: “quando vierem ocupar não vamos sair. Só se derem dinheiro. Hoje em dia, para comprar uma casa, não chega nem quarenta nem cinquenta mil”.

A maior parte das expectativas dos nossos interlocutores assentam na visão de um futuro onde na impossibilidade de terem as machambas de volta possam pelo menos usufruir de uma indemnização justa, “como aconteceu com as pessoas de Palma”, e que o seu caso seja visto como os lugares como Palma e outros na província para onde são canalizados esforços e preocupações para melhorar a vida das pessoas. Porque, no dizer dos homens mais velhos de Mahate, a forma como estes problemas são tratados, a seus olhos, parece que “Palma é outro país”. Era pois necessário que lhes fossem criadas melhores condições de vida.

### **3.5. A legislação vigente, realidade e práticas**

Tomando como base o nosso estudo de caso, ao longo deste capítulo foi possível estabelecer o enquadramento legal que situa a expropriação de terras na sua relação quer com os direitos dos

cidadãos atingidos, quer com as obrigações e direitos do Estado e da empresa Portos de Cabo Delgado SA, no processo ligado à Concessão do Terminal Portuário e Logístico de Pemba, a coberto da Resolução nº 18/2013 e dos Decretos nº 36/2013 e nº 87/2013.

A Lei de Terras (Lei nº 19/1997) e o Regulamento de Lei de Terras (Decreto nº 66/1998) estabelecem os princípios que garantem o “acesso e a segurança da posse da terra, tanto dos camponeses moçambicanos, como dos investidores nacionais e estrangeiros” (Lei nº 19/1997). Embora os dois dispositivos legais se apliquem quer à terra urbana quer rural, o Decreto nº 60/2006 regulamenta o solo urbano, facilitando assim a aplicação do regime de uso e aproveitamento da terra “dentro do perímetro dos municípios, vilas e das povoações legalmente instituídas” (Decreto nº 60/2006, artigo 1). As alterações que se foram observando no território nacional com o interesse em grande escala de empresas nacionais e estrangeiras no uso e aproveitamento da terra obrigaram entretanto o Governo a rever os diversos dispositivos legais, para adequá-los à conjuntura emergente, particularmente ao longo das décadas de 1990/2000. Foi neste contexto que se processou a revisão da Lei de Terras e se produziram outros instrumentos ajustados a cada realidade. Assim, para além dos decretos nº 66/1998 e nº 60/2006 acima mencionados, parece-nos fundamental referir o Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, aprovado pelo Decreto nº 23/2008, onde é necessário sublinhar o Capítulo VI, sobre “Regime Jurídico dos Instrumentos de Ordenamento Territorial de Nível Autárquico”, e o Capítulo X sobre “Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial”, que fazem um enquadramento jurídico mais directo ao nosso estudo de caso. Por sua vez, o Diploma Ministerial nº 181/2010, que aprova a “Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de

Ordenamento Territorial”, ao recorrer frequentemente ao Decreto nº 23/2008, para estabelecer as “regras e procedimentos de expropriação para efeitos de ordenamento territorial”, tenta salvaguardar os direitos de cada parte envolvida. Para clarificar ainda mais os passos para a aplicação dos dispositivos legais, em 2011 foi publicado o Diploma Ministerial nº 158/2011, de 15 de Junho, que trata dos procedimentos específicos sobre a consulta pública.

Ao compulsarmos o enquadramento legal do processo de expropriações de terras agrícolas em Mahate, Muxara e Alto Gingone na cidade de Pemba, com as narrativas dos atingidos e os discursos da empresa PCD e do município, fica claro que, mesmo havendo flagrantes contradições entre os discursos das três partes envolvidas, estamos diante de um processo pouco transparente na relação entre a empresa, o Estado e as comunidades expropriadas. Trata-se assim de um contexto marcado por atropelos constantes à legislação vigente, mesmo tendo em conta a especificidade da mesma, acabada de resumir, e o facto desta englobar regulamentações e procedimentos que orientam a sua aplicação.

Um resumo grosseiro desta situação e da contradição entre a legislação vigente e as práticas pode ser colocado em três diferentes pontos: i) Relação entre a empresa, o município e as comunidades; ii) As percepções dos expropriados; iii) Os impactos a curto e médio prazos destas expropriações, sobre as comunidades.

1. Relação empresa, município e comunidades: O não cumprimento do estipulado por lei no que diz respeito às consultas públicas, acesso à informação, negociação sobre indemnizações e um esquecimento total dos pescadores e seus direitos, mostra um processo pouco transparente na

relação entre a empresa, o município e as comunidades. Na sequência desta situação, criou-se um ambiente de mal-estar e desconfiança, quer entre o município como representante do Estado e a empresa em relação às populações afectadas, quer entre o município e a empresa entre si, onde as informações contraditórias, a intimidação aos cidadãos descontentes e as acusações mútuas marcaram esta triangulação.

2. Percepções dos expropriados: Os caminhos tortuosos que marcaram o processo de expropriações, ilustrados pelas narrativas dos atingidos mostram um descrédito nas capacidades do Estado e da empresa para solução dos seus problemas e da inviabilidade de uma solução para as suas preocupações a curto prazo, embora continuem a lutar para repor o garante de seus direitos.
3. Impactos das expropriações sobre as comunidades: A ausência das Organizações da Sociedade Civil na busca da legitimação das reivindicações dos cidadãos expropriados onde a conscientização e conhecimento dos seus direitos deveria ter sido um passo importante; a alienação do Estado e da empresa sobre as suas obrigações legais relativamente aos direitos dos expropriados, incorrendo na violação dos direitos dos cidadãos, empenharam o futuro das comunidades através de um processo que teve como consequências para os atingidos uma ruptura da coesão social; falta de acesso a meios de vida e a perda de bens tangíveis e intangíveis. Acresce-se a isto a incapacidade de alcançar uma justa indemnização tendo em conta também os “danos emergentes e os lucros cessantes, decorrentes do despojamento do seu património” (artigo 90 do Decreto nº 23/2008). Neste processo, as mulheres foram afastadas do poder de decisão sobre as suas terras, na sequência da fragilidade das relações de poder desiguais na família e na

comunidade, que as remeteram para o esquecimento e não informação sobre o decurso dos problemas ligados à expropriação. Os traumas psicológicos decorrentes de um futuro cheio de incertezas produziram ainda doenças graves levando a casos de morte.

O impacto da expropriação da terra sobre a vida das mulheres, condicionando o acesso à sua principal fonte de sobrevivência, tem tido também uma influência danosa no que respeita ao poder de negociação das mulheres num contexto fortemente desfavorável.

No próximo capítulo procuraremos problematizar como os dispositivos legais e mecanismos institucionais são suportados por uma política de direitos humanos, articulando-se ou/e se conflituando com factores culturais e religiosos que intervêm na construção dos processos identitários.



#### **4. Direitos Humanos das Mulheres: a retórica política e as narrativas da(s) pertença(s)**

Neste capítulo propomo-nos analisar três conjuntos de questões. O primeiro tem a ver com os principais dispositivos que regulam os direitos humanos das mulheres a nível internacional e regional e como tem sido realizada a sua articulação com a legislação e as políticas públicas em vigor em Moçambique, procurando analisar as estratégias e as prioridades definidas pelo Estado para a promoção da defesa dos direitos humanos das mulheres nas duas últimas décadas. Tomando como sectores chave a saúde e a educação, e atendendo à informação sobre o acesso a estes recursos por homens e mulheres, particularmente na Província de Cabo Delgado, é nosso propósito também perceber como as intenções programáticas do Estado são expressas e se se conciliam, ou não, no radicalismo, com os discursos dos actores políticos envolvidos directamente na sua execução.

Um segundo conjunto de problemas atenderá aos estudos produzidos sobre os factores que intervêm na promoção dos direitos humanos das mulheres no contexto marcado pela implantação dos megaprojectos e dos seus efeitos sobre a vida das comunidades. Isto significa também analisar como as representações e práticas culturais aliadas às restrições no acesso à saúde, educação e emprego se conflituam com as expectativas que a criação de corporações económicas geram nas comunidades, em particular nas mulheres, através dos discursos e práticas de resistência. É assim que uma atenção especial merecerá o discurso produzido pelas comunidades em Mahate e Muxara face às ambiguidades entre o dito e o não dito, o

expresso e não expresso pelo Estado e pela empresa Portos Cabo Delgado-PCD.

Finalmente, embora não possam ser observados separadamente do que enunciámos anteriormente, será dada uma atenção particular ao fenómeno religioso, nomeadamente à influência da religião muçulmana na construção das identidades e na elaboração ou (re)elaboração de valores e práticas que podem constituir, ou não, “oposições” com a laicidade do Estado e com a igualdade de direitos. Recorreremos às narrativas por vezes ambíguas, por vezes contraditórias, expressas nos discursos sobre o “radicalismo” religioso. Mais do que procurar as razões que podem ser encontradas nos ataques que vários distritos da província têm sofrido, procuraremos identificar e problematizar se existe uma justificação subliminar, oculta nos discursos sob a capa da “desordem”, da “indisciplina”, da “ignorância ou traição aos princípios islâmicos” que explique o acolhimento e a incorporação de valores radicais (radicais na medida em que põem em causa a laicidade do Estado e a igualdade de direitos das mulheres) nas percepções das pessoas sobre si, sobre os outros e sobre direitos.

Assumindo do ponto de vista conceptual que somos orientadas na elaboração deste capítulo por uma perspectiva de género, julgamos ser importante clarificar o significado que nesta pesquisa é conferido ao conceito e ao modo como nos propomos utilizá-lo.

O conceito de género não é apenas um dos elementos que podem explicar uma ordem que situa em desigualdade o acesso ao poder mas, e aqui tomamos poder no sentido foucaultiano de controlo, de mecanismos, de dispositivos e de discursos, que nos permite compreender os processos de construção (e des-construção) identitária.

A questão que muitas vezes se coloca e que permite *neutralizar o gênero* é por um lado, a sua cooptação pelos poderes, situem-se eles ao nível do Estado, das academias e das organizações da sociedade civil e, por outro lado, a ocultação dos dinamismos e da complexidade que a aplicação do conceito exige. Estes processos, ao fixar historicamente certas formas de discriminação de direitos, invisibilizam a complexidade da desigualdade, contribuindo assim, e de forma perversa, para a sua naturalização. Ou seja, a permanência de narrativas de vitimização feminina conforma as mulheres a não sujeitos, numa lógica essencialista que pode configurar as estratégias de combate pela igualdade de direitos. Isto significa que desde que Stoller (1968) e mais tarde Scott e Fries (2011) inauguram a necessidade de observar a realidade em termos de desigualdade (que estrutura as subalternidades presentes nas relações sociais entre mulheres e homens) novos contextos e novos olhares conduzem à necessidade de se aplicarem instrumentos de análise que prestem atenção não apenas à construção de identidades sociais em torno do binómio mulher/homem, mas possibilitem desocultar rupturas/conformismos/reposições nos interstícios identitários.<sup>77</sup> É neste contexto que Campos (2014) coloca a questão da necessidade de problematização do conceito de gênero, para “desafiar o dualismo sexo/gênero em que as desigualdades têm sido tratadas, acabando por permitir a sua naturalização” (2014:18).<sup>78</sup>

Este uso do conceito vai permitir-nos neste trabalho observar com maior profundidade os factores que intervêm, reforçam ou

---

<sup>77</sup> Num breve texto escrito em 2011, Scott retoma a reflexão sobre gênero como categoria aberta ao questionamento de novas realidades e dimensões, sujeita portanto não só à inclusão de novos elementos, mas fundamentalmente a de interrogar e transversalizar os vários níveis da observação.

<sup>78</sup> Tradução livre.

podem romper com a subalternidade das mulheres. No estudo que realizámos com as comunidades reassentadas no distrito de Moatize (Osório e Cruz e Silva, 2017), foi interessante constatar que mulheres sujeitas à expropriação da terra e a formas muito duras de violência, foram capazes de subverter hierarquias de poder. Do mesmo modo, procuraremos mostrar quais os recursos que as mulheres utilizam para se reivindicarem como sujeitos, ou pelo contrário, que elementos as “fixam” a várias hierarquias de poder multiplicando a submissão: ou seja, de que maneira a pobreza, o analfabetismo e as crenças religiosas acentuam e legitimam a dominação. Esta abordagem permite-nos interrogar como, a partir da experiência de vida das mulheres e a pluralidade de pertenças num jogo de tensões e conflitos, se estão construindo identidades que podem albergar tanto novas formas de subalternidade (por vezes sendo produto da adaptação e ajustamento dos anteriores “modos” de produzir desigualdade) como novos aspectos que indiciam simultaneamente rupturas se não com a estrutura de poder, pelo menos com elementos dados como configuradores dessa estrutura. É o caso, por exemplo, de mulheres camponesas e que trabalham no mercado informal em Muxara que resistem no seu quotidiano ao controlo masculino sobre os seus bens, produzindo um discurso de autonomia económica. Elas podem, contudo, conciliar-se, ou não, com outros elementos de dominação. Por outro lado, esta abordagem permite-nos sair do dilema de homogeneização dos diversos elementos que intervêm nas relações de poder, tendo em conta o que Méndez (2014) chama de “simultaneidades de discriminações”, já analisada em pesquisas que tiveram como foco a construção de identidades sociais de jovens e práticas culturais constituintes (mas também contestadas) como recursos de poder que entram em conflito e/ou conformidade com diferentes formas e modelos de desigualdade, hierarquias e (des)hierarquias de poder (Osório e Cruz e Silva, 2008; Osório e

Macuácuá, 2013). Nesta perspectiva, a metodologia para observar as realidades conduz a que as singularidades produzidas por experiências de vida diferenciadas, pela incorporação, ou não, do normativo regulador das representações e práticas (e possíveis resistências), ganhem visibilidade e rompam com uma visão totalitária e circular das identidades sociais. É neste sentido que a “interseccionalidade” é proposta como metodologia que permite fazer interagir variados eixos na análise (Méndez, 2014).

Por outro lado, sendo o corpo o núcleo onde se exprimem todas as formas de discriminação, disciplinando-o e ordenando-o em função de uma ordem social hegemónica, mas também onde se iniciam as estratégias de inversão do controlo e da dominação, pensamos ser importante procurar reflectir sobre a relação entre género e sexualidade como condição necessária para entender a forma e os meios como o corpo é pensado, vivido e controlado.

Isto significa que sendo o sexo uma construção social que vai sendo sujeito historicamente a diferentes significados e interpretações e a sexualidade um dispositivo que configura representações e práticas que exprimem (e em que também são expressas) uma hierarquia de poder contida nas dimensões interseccionais do conceito de género. A sexualidade comporta portanto a ordem que regula o “uso” do corpo sexuado, que vigia e disciplina, que exclui e inclui os sujeitos e as pertenças (Foucault, 1987).

O que se pretende ao discutir sexualidade neste capítulo é estabelecer dois níveis de articulação: um primeiro que tem a ver com o significado conferido a direitos sexuais e reprodutivos no contexto moçambicano, a sua articulação com as políticas de saúde sexual e reprodutiva e com os discursos dos poderes públicos fazedores dessas políticas. Ou seja, queremos perceber

até que ponto o discurso médico da cura e da prevenção (como o que é produzido sobre a gravidez e o planeamento familiar), expresso, por exemplo (mas não só), nas políticas de saúde, interage, ou pelo contrário, permite a assumpção primária que a proposta política para cuidados sexuais e reprodutivos deve assentar em direitos humanos. Um segundo nível de articulação vai acentuar os conflitos e as ambiguidades entre os discursos produzidos por mulheres e homens que, sendo objecto dessas políticas de igualdade, particularmente, de igualdade no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, percebem e exercem esses mesmos direitos. E ainda como essas apropriações e vivências são induzidas, construídas e alteradas por outros factores como a pobreza, a religião, o estatuto social e a escolaridade.

#### **4.1. Direitos Humanos e Direitos Humanos das Mulheres<sup>79</sup>**

Os debates sobre os direitos humanos, surgindo em contextos históricos diferenciados, são determinados por filosofias assentes em pressupostos contrários. É assim que para Locke e a realidade anglo saxónica expressa mais tarde na Constituição americana, aos direitos humanos eram conferidos um significado de direitos “naturais” dos homens, como a liberdade e o direito à propriedade, alienando a sua articulação do sistema político. A revolução francesa, pelo contrário, pondo em jogo o conflito entre a ascensão económica da burguesia, por um lado, e a sua exclusão da cidadania política, por outro lado, acentua a igualdade de direitos dos “cidadãos” como fundamento do novo sistema político e como constituinte do Estado. Numa e noutra perspectiva são alienados direitos de alguns, como as mulheres, seja por não reconhecimento do seu poder de intervenção ao

---

<sup>79</sup> Estes dispositivos legais estão desenvolvidos em: Osório e Cruz e Silva (2008), Osório e Macuácu (2013).

nível do espaço público (como tão claramente fica demonstrado durante as últimas décadas do século XVIII em França), seja pelo facto que “naturalmente” os direitos das mulheres não são percebidos como direitos.

Embora entre as duas abordagens de direitos humanos as diferenças se tenham revelado na natureza dos Estados modernos (com a criação dos primeiros Estados socialistas há a considerar mudanças assinaláveis numa procura de (des)hierarquizar direitos mais ou menos importantes), os processos decorrem a partir de uma evolução de direitos civis e direitos políticos e posteriormente direitos sociais, económicos e culturais, adoptados pelas Nações Unidas como primeira e segunda geração de direitos (baseando-se no direito individual) e os direitos de terceira e quarta geração de cariz colectivo, referindo-se expressamente a questões como meio ambiente e desenvolvimento (Jelin, 1994).

É nesta linha de inclusão e ampliação de direitos que se coloca pela primeira vez, no após guerra, a questão da universalidade e igualdade de direitos. A *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*, no seu artigo 2, define que “todos os seres humanos têm os direitos e liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, seja de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, de origem social ou de nacionalidade, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”.

Contudo, pesem os ganhos conseguidos por movimentos de mulheres e de homens no que respeita à luta pela igualdade civil e política entre os dois sexos nas seis primeiras décadas do século passado, a questão que continua a colocar-se tanto ao nível das percepções sociais como dos dispositivos legais é que, como afirmam Alda Facio e Lorena Fries (Facio e Fries, 1999), o

modelo da igualdade assenta no pressuposto do humano ter como paradigma o homem, ou seja, não ser tomada em conta na elaboração dos dispositivos legais a discriminação contra as mulheres e as suas raízes estruturais. Significa que os espaços de socialização primária (aqui consideradas tanto a família como a escola) ao construir hierarquias discriminatórias, não só não eram questionados como fontes de desigualdade, como também, transpostos para o espaço público (incluindo o da produção legislativa e de políticas públicas), passavam a ser legitimados.

Um breve olhar sobre as principais Convenções Internacionais mostra bem a necessidade de não ocultar num articulado geral e abstracto a luta pelos direitos humanos das mulheres. É assim, que no final da década de 70 (1979), a CEDAW (Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher) estimula os Estados a adoptar mecanismos que eliminem a discriminação e a violência contra a mulher, nomeadamente no que respeita à igualdade de oportunidades no acesso ao mercado, trabalho e educação. Saliente-se ainda a clareza na formulação de como algumas práticas ainda vigentes no mundo, como é o caso do casamento prematuro, por nós definido como “união forçada” de crianças, constituem um constrangimento para a igualdade de género.

Todas estas considerações e progressos na afirmação da mulher como sujeito de direitos (o direito a ter direitos de todos os seres humanos) são acompanhadas também por posições que, com base no relativismo, nos direitos culturais das comunidades, e na necessidade de preservar, através da “imobilização”, uma “ordem cultural ancestral”, defendem, na realidade, a manutenção de formas brutais de discriminação das mulheres (Cowan, 2006). O surgimento de novos objectos e metodologias de análise que actuam ao nível teórico e da acção do(s) movimento(s) feminista(s)

e das políticas dos Estados, e as tensões provocadas pela incorporação no debate de novos olhares, provocam de algum modo conflitos na definição de estratégias de luta pela promoção dos direitos humanos das mulheres. No entanto, permitiram chegar, principalmente nas duas últimas décadas, a consensos importantes sobre a necessidade de ampliar e reconceptualizar a noção de direitos humanos das mulheres. Considerando a importância para a promoção dos direitos humanos das mulheres, seja no que se refere à identificação das estratégias a implementar, seja pela necessária clarificação de conceitos e dimensões que os direitos humanos devem incluir, é de salientar a II Conferência Internacional dos Direitos Humanos realizada em Viena em 1993, a Conferência da População realizada no Cairo em 1994 e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing, e respectiva Plataforma de Acção.

Na Conferência sobre os Direitos Humanos em Viena, 1993, são reconhecidas a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, tomando as mulheres como sujeitos de direitos, identificando que “embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem os seus sistemas políticos, económicos e culturais”. Assim, na Conferência de Viena dois aspectos centrais se tornam óbvios: em primeiro lugar, que os direitos culturais das comunidades e o respeito pela tolerância e diversidade não devem ser usados como argumento para violar os direitos de alguns grupos dentro dessas mesmas comunidades. Em segundo lugar, este aspecto está intrinsecamente ligado ao conceito de democracia, não apenas do ponto de vista de participação política mas de respeito e promoção de um sistema de inclusão que mobilize compatibilidades entre a universalidade

de direitos e as especificidades de grupos específicos. No caso de Moçambique, signatário desta Convenção, significa que questões de ordem religiosa e cultural não devem ser invocados para justificar e tolerar a violência contra os seres humanos. No caso em estudo, e embora o tema seja retomado mais adiante, foi constatado que, embora se esteja num Estado laico, com dispositivos legais que estabelecem a igualdade entre todas as pessoas, produzem-se discursos e reafirmam-se práticas que restringem os direitos das mulheres. Quando se determina a submissão ao cônjuge, quando se impede que as mulheres participem na tomada de decisões sobre a sua vida sexual e reprodutiva, quando se promovem uniões forçadas de crianças, violam-se os princípios fundadores do Estado Moçambicano e os compromissos internacionais que esse mesmo Estado subscreveu.

A Conferência da População realizada no Cairo em 1994, depois da elaboração desde os anos 40 de um conjunto de dispositivos e mecanismos institucionais em prol dos direitos humanos, alarga o âmbito dos Direitos Humanos à relação entre exercício de direitos humanos e desenvolvimento, destacando-se no princípio 3 que “o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável e faz parte integral dos direitos humanos fundamentais, e a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento”. Concretizando, no princípio 6, afirma-se que “o desenvolvimento sustentável é um meio de assegurar o bem-estar humano, equitativamente partilhado por todos os povos, hoje, e no futuro, exige-se que as inter-relações entre população, recursos, meio ambiente e desenvolvimento sejam plenamente reconhecidas, convenientemente, administradas e estabelecidas num equilíbrio harmonioso e dinâmico”. O reconhecimento de dimensões como a educação e a saúde e outros recursos não hierarquicamente dispostos na matriz do desenvolvimento

humano, corresponde a um enorme avanço no que respeita à definição alargada de direitos humanos, contribuindo para o banimento de fracturas entre direitos considerados mais importantes do que outros. Do mesmo modo e no que respeita à relação entre mulheres e desenvolvimento, o princípio 4 reafirma que o “progresso na igualdade e equidade dos sexos, a emancipação da mulher, a eliminação de toda a espécie de violência contra ela e a garantia de poder ela própria controlar a sua fecundidade são pedras fundamentais de programas relacionados com população e desenvolvimento”. O acesso a recursos e a alteração das relações de poder que exigem as mulheres de participarem na tomada de decisão e na regulação de políticas é definida como a estratégia principal para se atingir uma real igualdade e equidade de direitos, identificando como uma das acções fundamentais a eliminação de toda a prática discriminatória, estimulando a mulher a estabelecer e a realizar os seus direitos, inclusive os relativos à saúde reprodutiva e sexual. Nesta linha, o Programa de Acção Da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD) articula saúde reprodutiva com saúde sexual, em dois sentidos: o primeiro diz respeito ao direito à informação e a cuidados (no que se refere aos meios e formas de protecção) para que mulheres e homens possam fazer uma livre escolha sobre a reprodução e o exercício da sexualidade; o segundo sentido decorre da impossibilidade de separar saúde e direitos humanos, isto é, a questão da saúde sexual e reprodutiva tem a ver com autonomia para decidir o número e espaçamento de filhos, com a liberdade de exercício da sexualidade e com a necessidade de combater práticas que naturalizam e/ou explicam/legitimam a violência sexual e reprodutiva cometida contra as mulheres com base em direitos culturais e religiosos.

Aprofundando as medidas a serem adoptadas para promoção dos direitos humanos das mulheres, a Plataforma de Acção como resultado da Conferência de Beijing realizada em 1995, com base no reconhecimento da permanência das desigualdades de género compromete os 189 signatários a eliminar as barreiras que persistentemente mantêm as hierarquias de género, estimulando a criação de mecanismos que permitam o acesso à educação e formação. É importante destacar ainda o reconhecimento, pela Plataforma, que a discriminação contra as meninas e mulheres se inicia na infância percorrendo todo o ciclo de vida, com menos acesso à saúde e educação, sujeitas à exploração sexual que se traduz no incesto, na prostituição, no “infanticídio feminino e na selecção pré-natal do sexo, mutilação genital e casamento prematuro”. A importância do enfoque dado ao ciclo de violência que estrutura a discriminação feminina desde o seu nascimento constitui uma componente extremamente importante para dar um novo impulso aos direitos das crianças e à necessidade de prevenir e sancionar os crimes cometidos contra elas. Por esta razão, embora a Declaração sobre os Direitos da Criança tenha sido aprovada em 1959 por 193 países, instando os Estados a adoptar medidas de protecção que assegurem a sua segurança e bem-estar, constata-se que face à contínua violação dos direitos da criança, nomeadamente no que respeita ao trabalho infantil, tráfico e abuso sexual a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu aprovar em 1989 a Convenção dos Direitos da Criança - CDC, ratificada por Moçambique em 1994, sendo o seu princípio fundamental a assumpção da criança como sujeito de direitos. Em articulação com a CDC e considerando que as crianças do sexo feminino são sujeitas a um conjunto de práticas culturais que violam a sua dignidade e sobrevivência como seres humanos, o Conselho Económico das Nações Unidas em 2003 estimula os Estados a aplicar medidas que previnam e sancionem a violência sexista. É neste contexto de ineficácia das

disposições referidas, que em 2008 a Organização Mundial de Saúde (OMS) define a mutilação genital feminina como uma das mais graves violações dos direitos das meninas e raparigas e um enorme obstáculo ao acesso dos direitos sexuais e reprodutivos.

As Nações Unidas, através da UNFPA no contexto da avaliação e monitoria do cumprimento do CPID em 2017, analisou a situação relativa à saúde sexual e reprodutiva, introduzindo variáveis que mostram claramente como o acesso à saúde sexual e reprodutiva deve ser vista em articulação com acesso a recursos, como educação e emprego, taxas de prevalência de extrema pobreza e práticas culturais que contribuem para manter padrões de desigualdade no que respeita a exercício de direitos (UNFPA, 2017). São destacadas como dimensões importantes da diferença, a desigualdade de género, salientando-se os direitos sexuais e reprodutivos como nucleares para se alcançar um desenvolvimento sustentável.

O Índice Global de Desigualdade de Género em 2016 mostra que dos 142 países estudados, 68 tinham visto aumentadas as disparidades de género, sendo as mulheres as mais pobres, com menos acesso à educação e à saúde e com menos possibilidades de participação na tomada de decisões, ficando evidente a necessidade de interrelacionar uma complexa rede de elementos que contribuem para manter uma ordem de género injusta e iníqua. Do mesmo modo, o documento refere que no que respeita ao índice de instituições sociais e género (IISG) contendo variáveis como direito sucessório, herança e direito à terra e casamento infantil, Moçambique tem um índice de 0,3 (numa escala de a 0 a 1, em que 1 se caracteriza por maior desigualdade). Este índice, considerado entre moderado/elevado, tem a ver com a falta de políticas eficazes na promoção de direitos, com a permanência de práticas sociais e culturais que mantêm as

raparigas e mulheres numa condição de desigualdade e com um limitado acesso à informação, meios e possibilidade de tomar decisões sobre o seu corpo. Como exemplo, na África Oriental e Meridional, a taxa de prevalência de acesso a métodos contraceptivos é de 20% de mulheres vivendo nas zonas rurais contra 48% de mulheres rurais, a nível global. Enormes disparidades existem também no que se refere aos partos assistidos por profissionais, sendo que não só as mulheres mais pobres têm menos assistência como as diferenças entre urbano e rural se agravam. O documento refere, como exemplo, que “em 14 dos 20 países da África Ocidental e Central, o uso de profissionais de parto qualificados entre as mulheres dos domicílios que estão na camada dos 20% mais ricos é o dobro do realizado entre mulheres dos domicílios dos 20% mais pobres” (UNFPA, 2017:31).

Como fica evidente na tabela 4, em África 75% dos partos são assistidos por profissionais qualificados, sendo que em Moçambique este número reduz-se para 54%. Embora muito distante da situação da Somália e do Sudão do Sul em que apenas cerca de 9% e 19%, respectivamente, dos partos são atendidos institucionalmente, o nosso país continua muito longe da percentagem atingida por países da região, como são os casos das Maurícias e do Botswana onde 100% dos partos são assistidos por profissionais.

**Tabela 4:** Partos atendidos por profissionais qualificados, percentagem (%) (2006-2016)

Moçambique	Mundo	África	África subsariana	África Oriental e Meridional	Os dois países mais desenvolvidos (sic) de África		Os dois países menos desenvolvidos (sic) de África	
					Botswana: 100	Maurícias: 100**	Somália: 9	Sudão do Sul: 19
54	77	75*	52	58				

Fonte: UNFPA, 2017: 120 a 125

**Notas:**

\* O valor corresponde à  $\Sigma$  do total dos países da África subsariana e os do Magrebe, menos Egipto que não está incluído no texto do FNUAP 2017. Os países do Magrebe Tunísia (74%), Marrocos (74%), Líbia (100%) e Argélia (97%), têm em média 86%. Contudo a situação actual de guerra de Líbia resultam estranhos os valores apresentados.

\*\*Líbia, também apresenta 100%, mas com a situação actual de guerra no país, é difícil acreditar que a situação seja esta.

Conquanto não se possam estabelecer relações directas e simples entre pobreza, emprego e desigualdade de género, a informação mostra bem como menos unidades de saúde, menos informação e menos possibilidades de tomarem decisões sobre a saúde reprodutiva atingem de forma gravosa as mulheres mais pobres. A situação torna-se particularmente preocupante quando cerca de 12,5 milhões de meninas de menos de 19 anos em 156 países em desenvolvimento não têm qualquer acesso aos serviços de planeamento familiar correndo o risco de engravidar, abandonar a escola e ingressar na camada mais pobre e dependente da população.

Pela tabela 5 evidencia-se que enquanto a média africana de acesso a qualquer método contraceptivo é de 52%, a taxa de prevalência em Moçambique é de 21%, muito abaixo do que acontece, por exemplo, no vizinho Zimbabwe, que atinge uma meta de 78%. Se tivermos em conta o acesso a métodos modernos de planeamento familiar, verifica-se que a África do Sul tem uma taxa de prevalência de 66% contra 20% de Moçambique, o que pode mostrar, em definitivo, a exiguidade de serviços que oferecem informação sobre planeamento familiar, a inexistência de oferta no mercado ou o seu encarecimento, e/ou práticas culturais que articulando riqueza com número de filhos (sendo também de notar que mais filhos são componentes da masculinidade) dificultam o controlo da natalidade. Esta conjugação de factores mostra, como veremos mais adiante, que embora em Moçambique estejam definidas políticas de saúde que favorecem o planeamento familiar, a eficácia destas políticas deixa muito a desejar.

**Tabela 5:** Planeamento reprodutivo segundo a Taxa de Prevalência de contraceptivos entre mulheres entre 15 e 49 anos (2017)

Moçambique	Mundo	África	Áf. Sub-sariana	África Oriental e Meridional	Os dois países mais desenvolvidos (sic) de África		Os dois países menos desenvolvidos (sic) de África	
Qualquer método	Qualquer método	Qualquer método*	Qualquer método	Qualquer Método	Qualquer método	Marrocos: 68%	Qualquer método	Guiné: 8%
21%	63%	52%	32%	41%		Zimbábue: 78%		Gâmbia: 12%
Método moderno	Método moderno	Método moderno*	Método moderno	Método moderno	Método moderno	África do Sul: 66%	Método moderno	Guiné: 7%
20%	58%	44%	27%	37%		Zimbábue: 67%		Gâmbia: 11%

*Fonte: UNFPA, 2017:120 a 125*

**Nota:** \* O valor corresponde à  $\Sigma$  do total dos países da África subsariana e os do Magrebe, menos Egipto que não está incluído no texto do FNUAP 2017. Qualquer Método nos países do Magrebe:

Tunísia (66%), Marrocos 68 (%), Líbia (49%) e Argélia (63%), tendo como □ 62%. Método Moderno nos países do Magrebe: Tunísia (57%), Marrocos (61%), Líbia (32%) e Argélia (57%), tendo como □ 52%.

Tendo em conta a precariedade da situação no continente africano, o relatório mostra os efeitos que a educação exerce no número de casamentos prematuros e partos precoces: por exemplo, na África subsariana e Ásia Ocidental, se todas as meninas concluíssem o ensino secundário, mais de 60% não se casaria prematuramente, quase 59% não teria gravidezes precoces e 48% teria menos filhos, contra 14%, 10% e 13% das que só concluíssem o ensino primário, contatando-se simultaneamente que 88 milhões das gravidezes nos países em desenvolvimento não são intencionais.<sup>80</sup> Por outro lado, se 7,3 milhões de gravidezes nos países em desenvolvimento são de meninas com menos de 18 anos, 1,1 milhão são de meninas com menos de 15 anos.

A tabela 6 mostra que em Moçambique a taxa líquida de matrículas no ensino primário é relativamente alta (90% para rapazes e 85% para raparigas), se compararmos com países como a Libéria em que este número se situa em 39% para ambos os sexos. Temos que atender, no que se refere a Moçambique, dois factos na análise da situação: primeiro, continua a não se cumprir a obrigatoriedade do acesso universal à educação primária e, em segundo lugar, se as mulheres correspondem a 52% da população em Moçambique (INE, 2007) a diferença entre rapazes e raparigas pode evidenciar que as meninas têm menos acesso à escola. Se estabelecermos a relação deste dado com o facto de 48% das jovens se casarem antes dos 18 anos e que em Moçambique a taxa de fecundidade de adolescentes por mil

---

<sup>80</sup> Esta situação expõe a ausência de controlo das raparigas sobre o seu corpo, seja por falta de informação, seja por falta de meios para prevenir a gravidez, seja ainda por razões culturais.

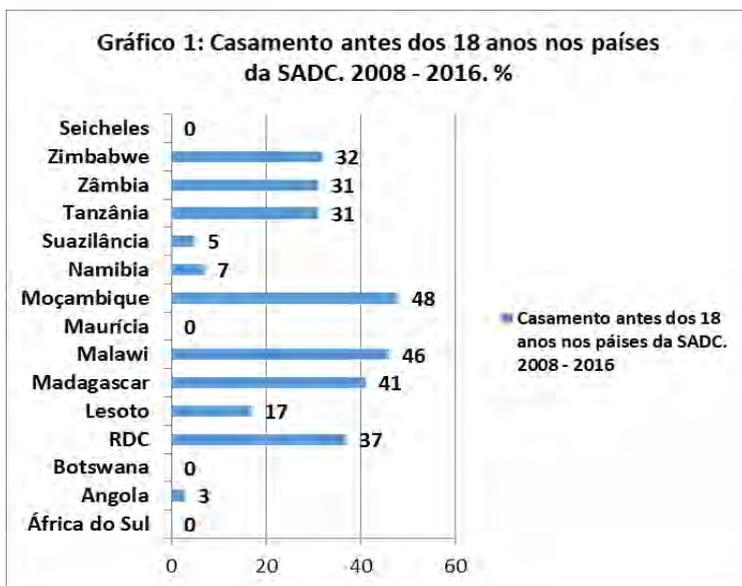
raparigas entre os 15 e os 19 anos (entre 2006 e 2015) é de 165, constata-se a justeza da avaliação do relatório do UNFPA, ao evidenciar que quanto mais alto é o nível da educação menor é o risco de gravidezes precoces.

**Tabela 6:** Moçambique e indicadores seleccionados para a monitorização da CIPD e os dois países africanos mais desenvolvidos em cada indicador e os dois países africanos menos desenvolvidos em cada indicador (2015 a 2017)

<b>Práticas nocivas</b>					
(1) Casamento infantil, antes dos 18 anos, percentual 2008-2016	48	7 países não têm esta situação	Argélia: 3 Namíbia: 7	R. C. A: 68	Chade: 67
(2) MGF, prevalência entre meninas, de 15 a 19 anos, % 2004-2015	--	30 países não têm esta situação de 54		Somália: 97	Guiné: 94
<b>Educação</b>					
(3) Taxa líquida ajustada de matrícula, educação primária, %1999-2015					
♂ Rapazes	90	Benim:100	Tunisia: 99	RDC: 36	Libéria: 39
♀ Meninas	85	Marrocos: 99	C. Verde, Maurícias e Tunísia: 98	RDC: 36	Libéria: 39
(4) Taxa líquida de matrícula, ensino médio/sec., % 2000-2015					
♂ Rapazes	18	Maurícias:79	Seicheles: 72	Guiné-Bissau: 10	Angola: 14
♀ Meninas	18	Maurícias:80	Seicheles: 78	Chade:5	Guiné-Bissau: 6

Fonte: UNFPA, 2017: 120 a 125

Contudo, o problema assume maior gravidade quando se observa a taxa média de matrícula no ensino secundário que é de 18% em Moçambique, reflectindo-se, possivelmente, no facto de no conjunto dos países da SADC (Gráfico 1) a percentagem de casamentos antes dos 18 anos em Moçambique ser a maior da região (48%).<sup>81</sup>



Fonte: UNFPA, 2017

A tabela 7 mostra a relação entre expectativas de vida e desenvolvimento, sendo que Moçambique (61 anos para

<sup>81</sup> No entanto se, por exemplo, comparamos a situação de Angola (tabela 6) com uma taxa líquida de matrícula no ensino secundário de apenas 14% (menos 4% que Moçambique) e com percentagem mínima de casamentos de menores de dezoito anos (3%), evidenciada na tabela 7, fica evidente a necessidade da observação das desigualdades deverem comportar um conjunto de variáveis e indicadores, nem sempre disponíveis para uma análise mais rigorosa.

mulheres e 57 para homens) tem a menor expectativa de vida e simultaneamente a mais alta da taxa de fecundidade (5,2) por comparação entre continentes e regiões.

**Tabela 7:** Moçambique em relação aos dados mundiais e regionais de população

Moçambique, países, regiões e o mundo	Pop. total em milhões 2017	INDICADORES DEMOGRÁFICOS							Expectativa de vida ao nascer (em anos) 2017	
		Taxa média anual de crescimento Pop. 2010-2017	Pop. de 0-14 anos (%) 2017	Pop. de 10 a 24 anos (%) 2017	Pop. de 15 a 64 (%) 2017	Pop. de 65+ (%) 2017	Taxa de Fecundidade Total por ♀ 2017	♂	♀	
		Moçambique	27.2	2,9	45	33	52	3	5,2	57
Estados Árabes	359.0	2,1	35	28	61	5	3,4	68	72	
Ásia e o Pacífico	3.960.0	1,0	24	24	68	80	2,1	70	73	
Leste Europeu e Ásia Central	243.0	0,9	23	22	67	10	2,1	70	77	
América Latina e o Caribe	641.0	1,1	25	26	67	8	2,2	72	79	
África Oriental e Meridional	581.0	2,7	42	32	55	3	4,5	61	65	
África Ocidental e Central	424.0	2,7	44	32	53	3	5,2	56	58	
Regiões mais desenvolvidas (sic)	1.260.0	0,3	16	17	65	18	1,7	76	82	
Regiões menos desenvolvidas (sic)	6.290.0	1,4	28	25	65	7	2,6	68	72	
Países minimamente desenvolvidos (sic)	1.002.0	2,4	40	32	57	4	4,0	63	66	
Mundo	7.550.0	1,2	26	24	65	9	2,5	70	74	

Fonte: UNFPA, 2017:128 e 131

A perspectiva multidimensional para a análise da desigualdade de género deve ser, segundo esta Agência das Nações Unidas, o

ponto de partida para desenhar políticas, estratégias e acções que incidam na mudança legal, institucional e social a vários níveis da realidade e com conjuntos diferenciados de actores. Finalmente, o relatório enfatiza a necessidade da alteração normativa a nível das famílias e das comunidades, através do apoio directo a programas de promoção da igualdade de direitos, como o aumento do acesso a mais informação sobre direitos, a maior oportunidade de acesso a trabalho remunerado, mais educação e mais direitos a cuidados de saúde. Só intervindo globalmente nos mecanismos que estruturam uma ordem de género desigual, os direitos humanos podem atingir a universalidade e a indivisibilidade.

O Relatório do UNFPA assinala também alguns avanços, mas igualmente inúmeras dificuldades relativamente ao acesso e usufruto dos recursos naturais por parte das mulheres, que têm que ver não só com a insuficiente regulação legal, e inexistência de vontade política, mas também com a existência de práticas sociais arraigadas na comunidade que não encorajam o direito de uso e aproveitamento da terra pelas mulheres, a titularidade dos seus bens e conseqüentemente uma autonomia económica que pode constituir-se como um vector importante para a alteração das relações de poder.

Tendo em conta a intersecção dos direitos humanos com desenvolvimento, salientam-se, no quadro do objecto do nosso estudo, os seguintes dispositivos:

O Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) adoptado em 1966 (entrando em vigor em 1976), que refere os direitos dos povos a dispor dos seus recursos naturais, orienta para a regulação das relações de

trabalho e condições de vida que respeitem a dignidade de mulheres e homens, sem discriminação.<sup>82</sup>

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro (1992), 20 anos depois de Estocolmo (1972), geralmente denominada ECO92 ou Rio 92, tendo como filosofia a adopção de medidas de protecção ao ambiente e a adequação do crescimento económico ao desenvolvimento sustentável e equidade de género (Osório Cruz e Silva, 2017:26).

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002 em Joanesburgo, também conhecida por Rio+10 e a Conferência Rio+20 realizada em 2012, que reconhece o papel da mulher relativamente à produção agrícola, determinante para a sobrevivência familiar, e que recomenda a adopção de medidas que promovam um desenvolvimento sustentável e de protecção ao ambiente. Considerando a iniquidade e desigualdade de género, insta-se os Estados a eliminar barreiras, seja do ponto de vista legal como cultural, com o objectivo de garantir às mulheres o acesso e controlo dos usos dos recursos naturais, com relevância para as mulheres rurais.

A Agenda 2030 e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) mais uma vez referem e articulam a erradicação da pobreza com a defesa dos direitos das mulheres e a criação de um modelo de desenvolvimento sustentável integrado, tendo em conta a transversalidade das dimensões económica, social e ambiental.

A Agenda 2063 (“A África que queremos”) lançada pela União Africana em 2015, tendo em vista, entre outras finalidades, a

---

<sup>82</sup> Moçambique ainda não assinou este instrumento.

erradicação da pobreza, a igualdade de género, a melhoria no acesso e qualidade da educação, a sustentabilidade do meio ambiente e o aumento da capacidade do Estado para levar a cabo uma política que alie crescimento económico com desenvolvimento social.

Relativamente ao continente africano salientam-se: i) a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adoptada pelos Chefes de Estado membros da Organização da Unidade Africana em 1981; ii) a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança, aprovada em 1991 e ratificada por Moçambique em 1998 e, iii) o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos direitos das mulheres em África aprovada em 2003 (ratificado por Moçambique pela Resolução n°45/10), que reconhece a iniquidade de género prevalecente no continente e define a necessidade de se adoptarem medidas de protecção dos direitos humanos das mulheres.

Contudo, o reconhecimento de uma estrutura de poder que organiza uma ordem social assente na dominação masculina apenas é desenvolvido e clarificado como um processo cultural que se reproduz em função de direitos culturais discriminatórios, no Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento, promulgado em 2008 e ratificado por Moçambique em 2010. Este dispositivo refere explicitamente dois princípios por nós considerados fundamentais: o primeiro que nos orienta para uma abordagem transversal da desigualdade assente nas assimetrias de género em todos os campos da vida e o segundo que defende a importância da avaliação e monitoria dos progressos atingidos pelos Estados, definindo e controlando metas e resultados atingidos.

Ainda em 2010, foi aprovado pelo Conselho Executivo da União Africana o Plano de Acção de Maputo para a Operacionalização

do Quadro de Política Continental para a Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos, com o objectivo de universalizar o acesso à informação e aos cuidados de saúde sexual e reprodutiva simultaneamente à criação de condições e contextos favoráveis ao combate às práticas culturais danosas ao exercício dos direitos humanos.

#### **4.2. Instrumentos nacionais referentes aos direitos humanos das mulheres**

Passados que foram 7 anos sobre a promulgação do Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos direitos das mulheres em Africa e do Plano de Acção de Maputo, constata-se que em Moçambique foram dados passos importantes para a elaboração de políticas públicas e legislação de protecção e defesa das crianças, constituídas organizações da sociedade civil e redes que visam a protecção das crianças, jovens e mulheres, desenvolvidas acções de advocacia para a avaliação e aplicação de legislação favorável aos direitos humanos das mulheres, como é o caso da Lei Contra a Violência Doméstica (Lei nº 29/2009). Mais recentemente, foi constituída uma coligação contra os casamentos prematuros que visa a produção de legislação especial e a organização de acções de desencorajamento junto das comunidades. Em articulação com a promoção dos direitos humanos, especificamente com os direitos sexuais e reprodutivos, o acesso e retenção no sistema de educação, a adopção de medidas que restrinjam o abandono escolar, são componentes que constituem o núcleo de algumas decisões adoptadas internacionalmente, entre as quais destacamos: i) a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, adoptada em 1990 na Conferência de Jomtien na Tailândia; ii) a Declaração dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMS) adoptada em 2000 pela Assembleia Geral das Nações Unidas; iii)

a Declaração do II Fórum Pan Africano sobre a Criança aprovada em 2007 pela União Africana; iv) a Declaração Solene Sobre Igualdade de Género em África em 2004.<sup>83</sup>

O Perfil de Género de Moçambique (MGCAS, 2016) procura caracterizar a condição feminina no país através da intersecção de algumas dimensões que introduzem na abordagem de género uma perspectiva mais aprofundada e esclarecedora.

Nesta análise vamos ter em conta três aspectos que se articulam directamente com a pesquisa: (i) a relação entre género e pobreza; (ii) o acesso e direito à educação, o acesso e direito à saúde e (iv) o acesso ao trabalho e recursos produtivos.

Se no que respeita ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), num total de 188 países Moçambique ocupa o lugar 180, já que no que concerne ao Índice de Desigualdade de Género, entre 155 está na 135 posição (PNUD, 2015). Tomando como base a saúde reprodutiva, o “empoderamento”<sup>84</sup> e as actividades económicas, verifica-se que embora 39,6% dos membros da AR sejam mulheres, apenas 1,4% de mulheres em todo o país tem o nível secundário contra 6,2% de homens (PNUD, 2015), sendo que a taxa de analfabetismo dos homens vivendo nas zonas rurais é de 39,1% contra 71,6% de mulheres. Este dado mostra uma distorção entre acesso a recursos, neste caso educação e ocupação de lugares no topo dos órgãos do Estado (embora haja diferenças abissais entre Assembleia da República e outros órgãos de poder como administração local e autarquias).

---

<sup>83</sup> Para maior aprofundamento ver Osório e Macuácuca (2013); Osório e Cruz e Silva (2008).

<sup>84</sup> Empoderamento é referido com dois indicadores: percentagem de mulheres no Parlamento e população com pelo menos o nível do ensino secundário.

Se tivermos ainda em conta que a taxa de gravidez entre adolescentes é de 137,8% (PNUD, 2015) e que a “taxa de fecundidade das mulheres não escolarizadas é o dobro da taxa fecundidade das que possuem educação secundária (6,8% versus 3,4%), assim como a fecundidade das mulheres no quintil mais baixo de riqueza é quase dupla em comparação com as do quintil mais alto (7,2% versus 3,7%)” e ainda que que “a cobertura dos cuidados pré-natais varia entre 58% e quase 100% no quintil mais baixo e mais alto” (Banco Mundial, 2013)<sup>85</sup> fica evidente a articulação entre pobreza, educação e saúde (MGCAS, 2016: 22). Embora o documento seja parco em informação sobre HIV/SIDA, refere que nas zonas urbanas 55% de homens contra 41% de mulheres têm informação abrangente sobre HIV/SIDA, e que nas zonas rurais, respectivamente 48% de homens e 26% de mulheres têm acesso a informação. Interessante e coincidente com a articulação entre várias dimensões que expõem a desigualdade de género, é o facto de 49% das mulheres informadas sobre o vírus terem instrução contra 24% sem instrução.

No que respeita ao acesso a recursos produtivos o Perfil de Género refere que em “2015 a percentagem de mulheres que possuem o título de uso e aproveitamento da terra é de 25%” e que “46% das mulheres que trabalham e têm rendimentos decidem usar seus rendimentos sozinhas” (MGCAS, 2016). No entanto, os dados apresentados são escassos para retirar ilações sobre a relação entre trabalhar a terra e controlar os seus rendimentos, entre as que vivem e trabalham e têm terra em zonas da periferia urbana e as que nas zonas rurais vivem

---

<sup>85</sup> Citado por MGCAS (2016:13).

exclusivamente da actividade agrícola.<sup>86</sup> O documento também apresenta enormes limitações no que se refere ao sector de mineração. Neste aspecto é referido apenas um dado retirado do relatório do Conselho Nacional para o Avanço da Mulher-CNAM (2014) que indica que existem entre 4,5% a 11% de mulheres empregues na indústria extractiva formal, sem identificar os postos de trabalho ocupados por mulheres e homens. Teria sido de grande utilidade que tivessem sido identificados os impactos da indústria extractiva na vida das mulheres e os efeitos da expropriação da terra sobre a sua autonomia económica e sobre o aumento de assimetrias nas relações de poder.

Contudo, como indicámos anteriormente, Moçambique tem elaborado nas duas últimas décadas importantes dispositivos legais e institucionais visando proteger os direitos das crianças e das mulheres, em consonância com as decisões adoptadas a nível das Nações Unidas e da União Africana, entre os quais se destacam a Lei da Família, a Lei contra a Violência Doméstica, o Plano Nacional de Acção para a Criança 2006-2011 (PNAC), o Plano Nacional para o Avanço da Mulher, a Política Nacional de Género e Estratégia de Implementação, 2006, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) – 2011-2014.<sup>87</sup>

A laicidade do Estado preconizada na Constituição da República e a sua adequação à universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, reflecte-se nesta de forma evidente. Salientamos no contexto do nosso trabalho: i) o

---

<sup>86</sup> O documento refere que “59% do trabalho agrícola não qualificado é realizado pela mulher “o que corresponde a 88% do total do emprego feminino” (MGCAS, 2016).

<sup>87</sup> Neste capítulo a opção por iniciar a análise pelos dispositivos legais e mecanismos institucionais que referem a protecção dos direitos das crianças, tem a ver com a importância da socialização primária (na família, na comunidade e na escola) na configuração de identidades sob dominação.

princípio da igualdade de género explanado no artigo 36; ii) o princípio do desenvolvimento integral e do superior interesse da criança definido pelo artigo 47; iii) os princípios do direito à educação e a afirmação de que a educação pública não é confessional como vem descrito no artigo 113. Podemos entender, assim, que os princípios constitucionais que defendem os valores e tradições da cultura moçambicana garantidos pelo artigo 115, se subordinam à igualdade entre todos os seres humanos e à defesa e integridade das crianças. Esta interpretação é reforçada pela ratificação por Moçambique da Convenção dos Direitos da Criança e pela Lei de Bases de Protecção à Criança, Lei n° 7/2008, que explicita a obrigação do Estado em proteger as crianças contra qualquer forma de exploração e violência sexual e sancionar todos os actos que violem os direitos das crianças. Pelo Decreto n° 8/2009 é criado o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças (CNAC) que tem como finalidade desenvolver mecanismos inter sectoriais que apliquem as medidas necessárias visando a protecção das crianças. Significa que as práticas e normas sociais nocivas ao acesso e exercício de direitos pelas crianças devem ser desincentivadas e os seus mentores sancionados. Assim se entende que as uniões forçadas de crianças representadas tradicionalmente como “casamentos” devem ser combatidos, no contexto do respeito pelos direitos humanos e pela vivência de uma sexualidade não coagida por práticas religiosas e tradicionais.<sup>88</sup>

Nesta mesma linha de reconhecimento dos avanços realizados em Moçambique para a protecção dos direitos das crianças e das acções a desenvolver, o Fórum da Sociedade Civil para os Direitos das Crianças (ROSC), avalia a implementação da Convenção dos Direitos das Crianças em Moçambique, no

---

<sup>88</sup> O CNAC foi extinto e integrado no Conselho Nacional de Acção Social, criado por Decreto n° 38/2015, de 31 de Dezembro.

período 2010-2016 (2016). Salientam-se neste relatório quatro grandes áreas: i) a necessidade de melhorar a coordenação multisectorial de protecção aos direitos das crianças, reforçando os mecanismos de divulgação e implementação dos dispositivos legais e das políticas públicas; ii) criação e/ou aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação e monitoria sobre a situação da criança em todas dimensões; iii) inclusão nos currícula do sistema nacional de educação de uma disciplina de direitos humanos das crianças (ao mesmo tempo que se devem desenvolver estratégias de apropriação de direitos pelas próprias crianças); iv) melhorar o acesso das crianças à educação, saúde e a todos os serviços que contribuam para o seu bem-estar e preservação de direitos, com especial relevância no campo dos direitos sexuais e reprodutivos; v) desenvolver estratégias de combate a todas as formas de violação de direitos das crianças, seja na família ou na sociedade, com destaque para a penalização do trabalho e tráfico infantil.

Assim, a partir da observação do cumprimento por Moçambique dos progressos relativos á protecção dos direitos das crianças, pelo Comité das Nações Unidas para os Direitos das Crianças (CRC/C/2009), a ROSC (2016) refere que continua a ser preocupante a diferença entre o acesso ao conhecimento dos métodos contraceptivos e a sua utilização, apesar da aprovação pelo Governo Moçambicano de políticas e estratégias para a protecção da Saúde Sexual e Reprodutiva de Adolescentes e Jovens (Programa Nacional de Saúde Reprodutiva 2008-2012; a Política Nacional de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos em 2011; a Estratégia de Saúde Escolar 2010-2016; o Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS) 2014-2019).<sup>89</sup> Por outro lado, informações provenientes de fontes diferenciadas referem

---

<sup>89</sup> O IDS 2011 refere que cerca de 94% da população conhece os métodos contraceptivos, contra os 11% que os usam.

que cerca de 10% de crianças tiveram o primeiro filho com 15 anos de idade (IMASIDA, MISAU, INE, UNICEF, 2015).

Parece-nos que esta situação (que abrange também mulheres, independentemente da sua faixa etária) deve ser compreendida não só pela insuficiência de recursos que o Estado aloca para a saúde sexual e reprodutiva, mas por uma abordagem de comunicação de direitos, que assenta mais na divulgação de conhecimento (mesmo que esse conhecimento seja sobre direitos) do que na elaboração de uma estratégia que envolva directamente adolescentes e jovens na tomada de decisão sobre o seu corpo. O tratamento que se tem conferido à sexualidade não deve apenas, e principalmente, acentuar a abstenção e as consequências da gravidez precoce, mas deve colocar adolescentes e jovens no centro da definição de estratégias e acções.

Na análise do progresso realizado para a protecção dos direitos das crianças o estudo elaborado pela ROSC enuncia recomendações das quais se destacam a necessidade de reforçar medidas punitivas contra o abuso sexual (tendo em conta que as meninas e raparigas são sujeitas de forma mais sistemática e contínua à violação dos seus direitos), nomeadamente através da continuidade da realização de ritos de iniciação que incitam ao abandono escolar e aos “casamentos prematuros”. Este trabalho identifica justamente as escolas, as famílias e as comunidades como lugares de socialização que devem ser objecto de acções que visem prevenir e criminalizar a ocorrência de actos atentatórios dos direitos das crianças, como o assédio sexual e outras formas de violência sexual.

Finalmente, e ainda no que se refere à promoção dos direitos das crianças e mulheres no âmbito da exploração dos recursos naturais, no documento que temos vindo a analisar (ROSC,

2016), fica evidente que a implantação da indústria extractiva em Moçambique, principalmente no que se refere ao processo de reassentamento, não tem tido em conta a necessidade de adopção de medidas de protecção das mulheres e das crianças, procurando, contudo, no que diz respeito a este último grupo, privilegiar a construção de escolas, sem que sejam, no entanto, identificadas acções direccionadas para a saúde sexual e reprodutiva. Atendendo a esta situação o Fórum da Sociedade Civil para os Direitos das Crianças propõe que: “O investimento privado estrangeiro seja investido em benefício das comunidades, em particular das crianças, principalmente nas comunidades onde esses investimentos têm lugar” (ROSC, 2016: 58). E refere ainda que é importante, “reforçar a legislação nesta matéria e assegurar a sua implementação rigorosa é fundamental para que o investimento privado estrangeiro e nacional esteja atento e seja sensível em particular, aos direitos das crianças e das mulheres” (ROSC, 2016:60).

Nesta linha, um estudo realizado no distrito de Moatize informa sobre como factores como poluição do ar e da água, a existência de terras não aráveis e o extremar da pobreza afectam directamente mulheres e crianças, como são exemplo o aumento da violência doméstica e casamentos prematuros (Osório e Cruz e Silva, 2017).

É neste quadro de protecção dos direitos das crianças, e tendo em conta que os efeitos de práticas aceites como “naturais” na vida das meninas determinam, como aliás é comprovado pelas Nações Unidas (UNFPA, 2017), a sujeição das raparigas e mulheres ao longo do seu ciclo de vida (num circuito de restrições a recursos, como a escola, a saúde e a participação cidadã) que é proposta em 2015 uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate aos Casamentos Prematuros em

Moçambique (2016-2019). Avaliando a situação actual, a Estratégia afirma que Moçambique:

“(...) é o décimo país do mundo, com uma prevalência de casamentos prematuros mais elevada, em que 14% das mulheres, entre os 20 e 24 anos de idade, casaram antes dos 15 anos de idade e, 48% casaram antes dos 18 anos de idade. A correcção desta situação requer uma intervenção multisectorial e coordenada, quer a nível do Governo como da sociedade civil” (2015: 5).

De acordo com os dados do IDS 2011, a Província do Niassa regista 24% de mulheres entre os 20 e 24 anos de idade casadas antes dos 15 anos de idade, seguida de Zambézia, Sofala e Nampula com 17% cada. No concernente aos casamentos antes dos 18 anos, Nampula regista 62%, Cabo Delgado 61%, Manica 60% e Niassa (56%). Embora entre 1997 e 2011 tenha havido uma diminuição de casamentos de raparigas com menos de 18 anos e de 15 anos, respectivamente de 56,2% para 48% e de 21,5% para 14,4%. Conquanto o Governo moçambicano tenha lançado em 2014 uma Campanha Nacional de Prevenção e Combate aos Casamentos Prematuros, em 2017 Moçambique, segundo dados produzidos pelas Nações Unidas, continua a ser no conjunto dos países da SADC o que apresenta uma percentagem mais elevada de casamentos prematuros (UNFPA, 2017).

A explicação para esta situação e para a lentidão na evolução positiva desde 1997, tem que ser encontrada na conjugação de uma série de factores que vão desde a pouca divulgação da legislação (como o caso da Lei da Família, Lei nº 10/2004, que define 18 anos como idade núbil e a título excepcional os 16 anos), a inexistência de denúncia, mesmo atendendo que estamos perante uma violação clara da lei até à timidez com que

se enfrentam algumas normas religiosas que consideram a puberdade como idade certa para contrair casamento.

Há a considerar também a falta de compromisso dos agentes do Estado (incluindo da justiça e Parlamentares da AR) com uma tomada de decisão menos compassiva com a contínua violação de direitos das crianças e raparigas, e a fraca sensibilização (muitas vezes sem referência ao elemento punitivo) das comunidades e famílias.

A Estratégia Nacional de Prevenção e Combate para os Casamentos Prematuros (2016-2019) clarifica o que se entende como abordagem positiva para reduzir os casamentos prematuros, o “empoderamento das raparigas com informação, habilidades e redes de apoio para aumentar os conhecimentos sobre si próprias, o mundo que as rodeia e que sejam capazes de tomar decisões sobre as suas vidas” (p.10).

Como princípios orientadores desta Estratégia destacamos: a (i) participação da criança e de outros actores como lideranças juvenis, confissões religiosas, autoridades tradicionais, líderes comunitários, os/as mestres/as dos ritos de iniciação, família, médicos/as tradicionais (curandeiros/as) e matronas no combate aos casamentos prematuros; (ii) o diálogo com todos os intervenientes na defesa dos direitos das crianças, incluindo famílias e comunidades; e (iii) integração da perspectiva de género. Salientam-se entre os eixos da Estratégia os que se referem à comunicação e mobilização social, à equidade e retenção escolar, à saúde sexual e reprodutiva, ao quadro político legal e à coordenação multissectorial.

Da análise da Estratégia Nacional de Prevenção e Combate aos Casamentos Prematuros, parece-nos que é de relevar a relação entre direitos humanos, principalmente direitos sexuais e

reprodutivos das raparigas, e a necessária coordenação entre actores e instituições formais e informais. Julgamos que estes são os aspectos essenciais para uma efectiva prevenção dos casamentos prematuros: primeiro porque não basta informar sobre direitos, é preciso transformar as crianças e as raparigas informadas em sujeitos, de modo a criar rupturas com o normativo familiar e social e, segundo, que é necessária haver uma coordenação (e também responsabilização) entre sectores do Estado e sociedade civil na luta contra as uniões forçadas de crianças.

Contudo, embora a Estratégia tenha procurado atingir grande parte das componentes que podem influenciar a permanência de taxas elevadas de casamentos prematuros no país, deveria acentuar o seu sancionamento com dispositivos mais inequívocos de penalização para todos os envolvidos nesta violação de direitos (pelo encobrimento), incluindo lideranças comunitárias e religiosas e agentes do Estado. Por outro lado, à escola e aos professores deve ser conferida uma particular importância na formação para e por direitos. Do mesmo modo, teria sido importante que o este documento referisse com mais detalhes os efeitos de algumas práticas culturais, como os ritos de iniciação, na construção de identidades femininas submissas. Não basta mobilizar, dialogar, fazer participar os agentes destas práticas no combate às uniões forçadas, sendo necessário que os e as principais interlocutores/as da participação e do diálogo sejam crianças, rapazes e raparigas que devem romper e rejeitar um destino iníquo e infame.

A forma como na presente legislatura o Governo aborda a defesa dos direitos humanos de crianças e mulheres pode ser verificada no Programa Quinquenal do Governo (2015-2019), que define as prioridades, os objectivos estratégicos e acções e,

“(…) prevê um crescimento do Produto Interno Bruto de 3,3%, sustentado pelo aumento do efectivo escolar em 8,0%, perspectivando-se para o ano 2017 que o alcance da taxa líquida de escolarização aos 6 anos na 1ª classe seja de 86,5%, destes 85,5% para as meninas, o que significa uma consolidação dos resultados alcançados em 2016. No que respeita ao sector da saúde espera-se em 2017 um crescimento em 3,6%, que será estimulado pelo incremento do atendimento nas consultas externas, nos partos institucionais e no internamento”.

No Plano Quinquenal do Governo 2015-2019, há a considerar o desenvolvimento do capital social e humano como uma das prioridades identificadas através da promoção de um desenvolvimento social que acentue o acesso das pessoas e das mulheres, em particular, aos recursos, tendo em conta, entre outros objectivos estratégicos, a promoção da igualdade de género e de uma educação inclusiva. Acrescente-se que “Desenvolver o Capital Humano e Social” é a única das cinco prioridades definidas pelo Governo que contém objectivos estratégicos e algumas acções para a promoção de direitos das mulheres. Embora o documento que orienta as políticas governamentais no ciclo 2015-2019 se refira a acções que permitam a divulgação da legislação favorável aos direitos humanos das mulheres e a uma maior presença da mulher em todas as esferas da vida social, económica, política e cultural, fica evidente, tal como no Programa do Governo para 2010-2014, a inexistência de uma abordagem que explicita claramente que são as relações de poder que estruturam de forma desigual o acesso a direitos por homens e mulheres e que estão na origem da necessidade de se determinarem medidas específicas para a defesa dos direitos de crianças e mulheres. A contínua adopção do conceito de vulnerabilidade e conjugação na acção de grupos

tão distintos como mulheres e combatentes oculta na realidade alguma cumplicidade com a perspectiva essencialista que retira às mulheres a sua condição de sujeitos de direitos.

Tendo em conta a abordagem que o executivo faz da promoção dos direitos das mulheres, julgamos ser importante analisar três documentos essenciais: a Política de Género e Estratégias de Implementação (2006), o Plano Para o Avanço da Mulher (2010-2014) e a Avaliação e Revisão da Política de Género e Estratégia da sua Implementação (2006-2010).

A Política de Género e Estratégias de Implementação (PGEI) aprovada pelo Conselho de Ministros em 2006 está sendo revista. Contudo, para efeitos do nosso trabalho serão consideradas as grandes linhas definidas pelo Governo em 2006, conquanto nos últimos 10 anos tenham sido produzidas mudanças e novas reflexões.

Elaborada após as recomendações contidas na Plataforma de Acção como resultado da Conferência de Beijing (1995) e das acções desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil em prol dos direitos humanos das mulheres, a filosofia que subjaz do PGEI (2006) assenta numa visão integrada, multidisciplinar dos direitos humanos, procurando orientar as acções estratégicas, numa abordagem transversal já definida no Programa Quinquenal do Governo (2005-2009).

Definidas as várias áreas de actuação, a PGEI destaca o acesso à terra e sua titularidade, como forma de reduzir a pobreza, a elaboração de legislação que combate a violência contra a mulher, o acesso em igualdade à saúde e educação. No que respeita à saúde sexual e reprodutiva o documento preconiza o acesso ao planeamento familiar, a disponibilidade de meios para a sua efectivação, referindo-se também ao acesso à informação sobre

HIV/SIDA, estratégias de prevenção e tratamento, aumentando não só o número de mulheres e homens que aderem à testagem como também o número de pessoas que utilizam continuamente os medicamentos prescritos para tal. Contudo, há necessidade que a nova Política de Género, em processo de elaboração, introduza de forma mais clara e concreta questões relacionadas com novas realidades, como é o caso do impacto dos megaprojectos na vida das pessoas, particularmente das mulheres, em contexto de reassentamento, os direitos sexuais da comunidade LGBT, e ainda aspectos como a articulação entre acesso das mulheres a lugares de tomada de decisão (a todos os níveis do Estado) e o aprofundamento da democracia e cidadania.

No seguimento da criação do Ministério da Mulher e Acção Social, instituição responsável por definir a política e estratégia de género no país, foram produzidos mecanismos que orientam a sua implementação a nível sectorial. É neste sentido que em 2002 foi elaborado o primeiro Plano Nacional para Avanço da Mulher - PNAM (2002-2006) que informa sobre a necessidade de adoptar medidas que promovam os direitos das mulheres (como é exemplo a promulgação da Lei da Família em 2004) e a luta contra a violência, acentuando entre outras medidas, a redução da pobreza, o aumento do acesso à educação e saúde. Tendo em vista a coordenação, a avaliação e a monitoria multisectorial foi criado o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher - CNAM (pela Resolução nº 7/2004), presidido pela Ministra da Mulher e Acção Social.

Embora se tenham produzido avanços, o cumprimento das acções preconizadas foi estrangido por restrições de carácter orçamental e por uma insuficiente apropriação pelos sectores das prioridades definidas no PNAM. O segundo Plano Nacional para o Avanço da Mulher (2007-2009), mantendo as mesmas áreas de

actuação, enfatiza a necessidade de transversalizar as acções que visam diminuir as assimetrias de poder entre mulheres e homens, nomeadamente o envolvimento de mulheres na tomada de decisão na vida pública e privada, tendo-se destacado a promulgação da Lei contra a Violência Doméstica.

O Plano Nacional para o Avanço da Mulher (2010-2014) procura articular as estratégias definidas nos dispositivos e mecanismos existentes como o Plano Operacional do Programa do Governo, o Plano de Acção para Redução da Pobreza e o Plano Económico e Social e Orçamento do Estado. Sendo estruturado em quatro temas (Desenvolvimento Económico, Capital Humano, Governação e Mecanismos Institucionais para o Avanço da Mulher), destaca-se como importantes a adopção de acções que promovam os direitos humanos das mulheres de uma forma integrada, nomeadamente (no que se refere à saúde e educação) a informação e cuidados relativamente ao HIV/SIDA e planeamento familiar, e retenção das raparigas na escola.

Do ponto de vista da legislação o PNAM advoga a regulamentação das Leis da Família e Violência Doméstica e a revisão e a aprovação da Lei das Sucessões. Embora sejam indicados um conjunto de resultados sobre o acesso da mulher à terra, água e outros meios de vida que podem melhorar a situação das mulheres em contexto de exploração dos recursos naturais, com excepção da mineração artesanal, não são tidos em consideração os problemas que afectam as mulheres nas áreas de implantação dos megas projectos, que pelo impacto sobre a vida das comunidades deviam ser considerados como questão central. Referimo-nos, principalmente, às zonas rurais ou semi rurais, mas também aos centros urbanos onde a deslocação forçada impõe mudanças, dificilmente passíveis de serem reproduzidas, como é o caso do trabalho no mercado informal.

Em Outubro de 2017 e precedendo a elaboração de uma nova Política de Género, foi realizada a Avaliação e Revisão da Política de Género e Estratégia da sua implementação, abrangendo um período de 10 anos (2006-2016). Na análise que faremos da Avaliação salientamos apenas, e brevemente, 3 aspectos: o modo como o Programa Quinquenal do Governo (2015-2019) perspectiva a igualdade de género, a necessidade de inclusão da defesa dos direitos humanos das mulheres em contexto da exploração dos recursos naturais na política de género e o funcionamento dos mecanismos de implementação da Política de Género.

Tendo como objectivo analisar os dispositivos que poderão ter contribuído ou dificultado o cumprimento da Política de Género, o documento identifica os factores, processos e mecanismos que podem ter contribuído para acelerar, ou pelo contrário, impedir a igualdade de direitos. Estão no primeiro caso, por exemplo, “o reconhecimento político da importância da igualdade de género ao nível do governo e geral”, e como factores negativos a manutenção de percepções negativas acerca do que significa direitos das mulheres, reduzindo a abordagem ao número de pessoas do sexo feminino que trabalham nos diferentes sectores, sem esquecer o pouco peso político do MGCAS e a insuficiente orçamentação para a realização de acções que visem a defesa dos direitos das mulheres nos diferentes sectores do Estado.

Na análise que o documento faz do Plano Quinquenal do Governo (2015-2019) é ressaltada a ausência de clareza na definição da orientação do executivo para alcançar a igualdade de género, incluindo a sua identificação nos indicadores definidos (com a agravante de não estarem desagregados por sexo) o que revela, a nosso ver, para além de uma formulação ambígua do que se pretende atingir, que a questão central da desigualdade que tem

a ver com as posições diferenciadas em que se encontram mulheres e homens na estrutura de poder, não é considerada com o elemento central de qualquer política e estratégia que pretenda romper com as assimetrias da ordem de género.

Relativamente à necessidade de incluir na política de género acções que previnam o impacto negativo dos megaprojectos, a Avaliação alerta para o facto de as mulheres serem afectadas de forma gravosa pela implementação dos megaprojectos:

“Onde as populações locais têm menos acesso a oportunidades, as mulheres têm ainda menos por causa da sua posição subalterna na sociedade. Adicionalmente elas sofrem mais com a desestabilização social e familiar, incluindo separações. Com a perda de rendimentos agrícolas ou de emprego, elas ficam vulneráveis economicamente e também a potencial aumento de conflitos dentro do agregado familiar, incluindo a violência física. Por fim, as mulheres sofrem riscos acrescidos com o influxo das populações e actividades mineiras, como assédio, violência baseada no género, doenças de transmissão sexual e HIV e violência em caso de conflitos ligados à escassez de recursos (como água ou terra)” (2017:25).

Revelador de alguma falta de articulação entre os documentos produzidos pela mesma instituição (MGCAS) é a desarticulação entre a Avaliação que é feita sobre a Política de Género e o Quadro da Política de Reassentamento (MGCAS, 2017). Constata-se neste último estudo que, para além de referir a legislação sobre indústria extractiva, nomeadamente a consulta, o impacto do reassentamento e a necessidade de compensações, não são tomadas conta nem as modalidades de reassentamento, nem a importância de prevenir os efeitos negativos sobre a vida

das mulheres, nem ainda propostas de alteração dos dispositivos legais e mecanismos de modo a precaver a violação de direitos das comunidades, particularmente das mulheres.

Retomando o texto em análise, pensamos ser essencial para alcançar a igualdade de direitos, avaliar o funcionamento dos mecanismos (instituídos pelo Decreto nº 26/2013) que têm como finalidade coordenar a execução e monitorar a Política de Género. O documento refere-se fundamentalmente ao Conselho Nacional Para o Avanço da Mulher (CNAM) aos Conselhos Provinciais e Distritais para o Avanço da Mulher (CPAM e CDAM) e às Unidades e os Pontos Focais de Género.

Se a sua existência é por si um facto positivo evidenciando uma preocupação de articulação de estratégias inter sectorialmente, são claras as limitações no seu funcionamento. No caso do CNAM, por exemplo, salienta-se: (i) a falta de clareza na definição de responsabilidades (contribuindo para isso a tónica na responsabilização colectiva); (ii) a pouca participação dos dirigentes dos sectores no comprometimento coma realização das políticas; (iii) a ambiguidade entre atribuições da Direcção Nacional do Género (DNG) e CNAM. Propõe-se neste documento que o CNAM, tal como acontece com o Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA, seja presidido pelo Primeiro-Ministro, o mesmo devendo acontecer com os Conselhos Provinciais cuja presidência deveria ser da competência dos Governadores Provinciais. Do mesmo modo, sugere-se que os Conselhos Coordenadores incorporem nas agendas de trabalho “o acompanhamento e análise regular do avanço da igualdade de género no seu sector” (2017:33).

Em relação às Unidades de Género, a sua inserção no Departamento de Gestão dos Recursos Humanos é objecto de crítica neste documento, como noutros estudos realizados

(Osório e Cruz e Silva, 2008). A sua sub-representação na definição de estratégias e na tomada de decisões informa de uma percepção de que as questões que respeitam à defesa dos direitos das mulheres são temas de menor interesse institucional. A mesma crítica pode ser aplicada quando se analisa as funções atribuídas aos Pontos Focais de Género, no que se refere, por exemplo, às atribuições que lhes são conferidas e ao poder que na realidade possuem.

É assim que a Avaliação propõe um conjunto de medidas que vão desde a capacitação política e técnica dos implementadores de estratégias que visam alcançar a igualdade de género, a responsabilização pelo cumprimento das actividades, a atribuição de mais poder de decidir e não só de “aconselhar” as instâncias que têm como tarefa a incorporação de uma abordagem de género nos sectores do Estado (a vários níveis da sua hierarquia) e a melhoria dos mecanismos e instrumentos de monitoria.

Como última dimensão (ao nível macro) para avaliar a coordenação inter institucional e a sua correspondência com as políticas sectoriais, particularmente as estratégias da saúde e da educação, abordaremos o Plano Estratégico Nacional de Resposta ao HIV e SIDA, 2015-2019.

Na continuidade do PEN III 2010-2014, o Plano Estratégico Nacional de Resposta ao HIV/SIDA para o quinquénio 2015-2019 orienta-se por uma abordagem integrada e multisectorial de prevenção, tratamento e mitigação apoiada pela implementação do Plano de Aceleração da Resposta ao HIV (2013-2017), do Plano Nacional da Eliminação da Transmissão Vertical e adopção da opção B+ que segundo a análise da aplicação do PEN III teve como consequência o aumento do número de pessoas, principalmente mulheres, em tratamento anti retroviral. A visão

de que o combate ao HIV é uma questão que tem que ser articulada com a protecção dos direitos humanos, para além de acentuar a luta contra a estigmatização, procura ter em conta as especificidades de mensagens orientadas para cada um dos grupos. É assim que a questão da prevenção salienta a necessidade de orientar a estratégia para conhecimento sobre a construção da sexualidade nos diversos contextos, de modo a que um número cada vez maior de raparigas entre os 15 e 24 anos possam serem informadas e se tornem capazes de tomar decisões sobre os meios de prevenção. É nesta faixa etária onde se registam maiores casos de prevalência, chegando a atingir 3 vezes mais que o número identificado para os rapazes da mesma idade.

Sendo 11,5% a taxa de prevalência nacional, a província de Cabo Delgado apresenta uma taxa comparativamente baixa (9,4%) (se atendermos que a taxa de prevalência na província de Maputo é de 19,8). Contudo, por razões ainda não pesquisadas, existe uma tendência de aumento da taxa de prevalência na zona norte (Nampula e Cabo Delgado), prevendo-se que em 2020 estas províncias registarão o maior aumento de número de novos casos de HIV (Spectrum, 2014).

Entre as metas a atingir pelo PEN IV, espera-se que em 2019 os jovens entre os 15 e 24 anos haja um aumento de 60% sobre o conhecimento do HIV, ao mesmo tempo que 96% de mulheres grávidas, portadoras da doença, recebem tratamento antirretroviral.

A descentralização até ao nível distrital, a “Moçambicanização da mensagem” (sendo de destacar a diversidade de fontes de comunicação que produzem mensagens adequadas aos jovens, particularmente raparigas, em diferentes contextos), a Multissectorialidade, a Resposta centrada nos direitos humanos

e na justiça de género, a Abordagem integrada e holística Direitos, as Abordagens baseadas em evidências, a abordagem integrada e holística, o Envolvimento, participação e responsabilidade partilhada, as Parcerias, a Sustentabilidade e a Equidade e Acesso universal são os 10 princípios orientadores do PEN IV.

O PEN IV considera entre as populações vulneráveis (entre outras) as mulheres jovens entre os 15 e os 24 anos devido a um conjunto de factores socioculturais que as expõem ao contágio, e as raparigas entre os 10 e 14 anos devido ao fraco acesso ao conhecimento sobre o HIV, o que significa uma insuficiência de informação sanitária para este grupo alvo, ou seja “a fraca implementação de intervenções focadas em raparigas jovens e adolescentes”. Relativamente às grávidas encontra-se como obstáculo a “chegada tardia das mães e crianças na SMI, fraca retenção ao contínuo de cuidados nos serviços de SMI (Consulta Pré-Natal, parto e pós-parto e CCR), assim como a adesão às profilaxias e/ou tratamento, envolvimento dos parceiros e família nos serviços de SMI, fraca cobertura de DPI e fraca intervenção comunitária”. (2015:45).

No que diz respeito à intervenção para diminuir a exposição de raparigas e mulheres ao HIV/SIDA, o PEN IV identifica claramente as desigualdades de género como factor predominante que explica as dificuldades de acesso às mulheres e raparigas às acções de prevenção, mitigação e prevenção do HIV/SIDA. Tendo em vista a alteração dos riscos de exposição à doença por parte das mulheres e das raparigas, o PEN IV propõe o desenvolvimento de uma estratégia que envolva as comunidades e os sectores do Estado, principalmente os da saúde e da administração da justiça no combate à violência de género.

Embora o PEN IV acentue a estrutura de poder, transversal às relações sociais de género, como factor central, e priorize acções que visem diminuir as assimetrias entre mulheres e homens, parece-nos que deveria existir uma maior insistência nas escolas, no papel dos professores, nas associações de jovens e clubes da rapariga. Se estamos de acordo em que o combate ao HIV/SIDA é uma questão de Direitos Humanos, julgamos que teria sido importante desenvolver acções que transformem mulheres e raparigas em sujeitos de direitos, tendo como ponto de partida a assumpção por este grupo da luta por esses mesmos direitos. É para nós claro que se as famílias e lideranças comunitárias são grupos importantes no combate à violência de género, a equidade e igualdade de direitos só se efectivará com o envolvimento das mulheres nos processos de tomada de decisão, de modo a que as mensagens transmitidas possam ter um efeito real na deshierarquização da ordem de género.

Consideramos que analisadas as grandes prioridades e objectivos ao nível das políticas que orientam o combate às desigualdades de poder numa abordagem que tem como foco o modo como se estruturam e organizam hierarquicamente os direitos de mulheres e de homens, torna-se importante identificar a filosofia e as estratégias das políticas da saúde, educação e indústria extractiva na promoção de direitos. Ao mesmo tempo estabeleceremos uma articulação entre discursos produzidos por dirigentes implicados na formulação e execução das políticas de género, as práticas implementadas, ou a implementar, e a concepção subjectiva do que se entende por “igualdade de género”.

Estendendo-se até 2023, o Plano Estratégico do Sector da Saúde (2014-2019) caracteriza o contexto geral do país, identifica como aspectos a considerar a pobreza que afecta particularmente as

mulheres (com menos escolarização, falta de acesso à água e outros recursos), uma rede sanitária que apenas cobre metade da população, a insuficiência de recursos e de orçamento, e ainda uma ineficaz monitoria na avaliação do cumprimento das actividades. Concretizando, o documento orientador para a saúde refere que: i) a esperança de vida é de 53,1 anos; ii) apenas 43% das pessoas têm acesso à água, e 19% a saneamento seguro (30% e 6% nas zonas rurais e 70% e 47% nas cidades); iii) a taxa de mortalidade materna é de 408 mulheres em 100 mil (sendo que têm parto institucional 40% das mulheres que não possuem nenhum nível de ensino e 93% com ensino secundário). Recorrendo ao IDS (2011) o documento informa sobre a grande diferença no que se refere aos partos institucionais entre as zonas urbanas (80%) e rurais (44%), articulando o acesso a recursos como escolarização e cuidados de saúde com pobreza e mortalidade materna.

No que respeita à saúde sexual e reprodutiva o PESS, recorrendo ao IDS (2011) e INSIDA (2009), faz um balanço preocupante, referindo que “o início precoce da actividade sexual (mediana de 16 anos), as altas taxas de fecundidade na adolescência (167 nascimentos por 1,000 mulheres entre os 15-19 anos, em 2011), com importantes disparidades urbano-rurais (141 *vs.* 183), o elevado índice de casamentos precoces (17,7% das raparigas casaram-se antes dos 15 anos de idade) e a elevada prevalência do HIV nos adolescentes e jovens (IDS 2011, INSIDA 2009) indicam que a cobertura e o impacto dos programas nesta área está ainda muito aquém do desejável”. Se acrescentarmos que 51% das adolescentes grávidas não possuem nenhum nível de escolaridade contra 8% que frequentam o ensino secundário, fica evidente a relação estreita entre acesso à saúde e educação, como reflexos da pobreza em que vive a maioria das famílias moçambicanas, exprimindo uma terrível e extrema iniquidade.

Fica também evidenciado que práticas culturais constringedoras dos direitos das mulheres são factores que permitem a perpetuação de um desigual acesso a cuidados de saúde, nomeadamente no que respeita ao planeamento familiar, sendo que apenas 5,9% de raparigas entre os 15 e os 19 anos utilizam contraceptivos.

Há a noção clara que estes problemas são estruturais, tendo a ver, entre outros factores com o modelo de desenvolvimento e com as opções económicas e sociais adoptadas pelo Estado. Num contexto desfavorável, com enorme limitação de recursos, o PESS estabelece dois pilares: i) maior disponibilidade de serviços e mais qualidade; ii) um reforço dos mecanismos de descentralização. Como metas salienta-se a saúde e nutrição infantil (30% das mortes das crianças com menos de 5 anos de idade é devido à má nutrição), redução da mortalidade materna e neonatal, redução das grandes endemias e prevenção das doenças crónicas.

Os objectivos estratégicos definidos são o maior acesso, qualidade e humanização na assistência (incluindo partos institucionais), maior eficiência e equidade, e transparência na prestação de contas.

No que respeita à saúde sexual e reprodutiva do PESS acentua principalmente a melhoria da saúde materna e o acesso a planeamento familiar (incluindo a mobilização de activistas a nível das comunidades), referindo também a testagem, a garantia e a retenção no tratamento do HIV/SIDA e a despistagem do cancro do colo do útero e da mama e o aumento de partos institucionais direccionando o papel das parteiras tradicionais para acções de mobilização. Esta abordagem demasiado restritiva do conteúdo conceptual do binómio saúde sexual e saúde reprodutiva demonstra-se como insuficiente e ineficaz quando se

trata de intervir em representações e práticas que afectam a tomada de decisões sobre as possibilidades de acesso ao “poder” sobre o corpo. Contudo, no que respeita aos adolescentes e jovens o documento é mais explícito, principalmente quando se refere à consciencialização e às parcerias com as OSC a quem se reconhece o seu papel na consciencialização e sensibilização para a mudança de comportamento.

Nesta mesma linha, o PESS acentua a melhoria de prestação de serviços nos SAAJ (nomeadamente no atendimento) que desde a sua criação tiveram, como alguns estudos o comprovam, um papel relevante na informação e promoção dos direitos sexuais e reprodutivos (Osório e Cruz e Silva, 2008). É assim que o sector da saúde define a Revisão dos Mecanismos de Atendimento Integrado para adolescentes e jovens que sofram de violência, particularmente violência sexual.

Conquanto a descrição sobre a saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens permita que se retirem ilações positivas sobre as estratégias do sector, no que se refere à saúde escolar é ignorada a saúde sexual e reprodutiva, como componente da saúde escolar.

No que respeita ao que o PESS chama de “área de género” são modestas as acções a que se propõem e que deveriam orientar de forma mais clara e segura a estratégia de género do sector da saúde, limitando-se a enunciar a necessidade de diagnosticar as desigualdades de género e a avaliar a implementação da estratégia. Por outro lado, as expectativas das OSC de que a violência do género e a sua dimensão violência doméstica seriam finalmente integradas como varáveis foram claramente frustradas.

Um dos aspectos mais críticos do Plano Estratégico do Sector da Saúde diz respeito à saúde ambiental, pois embora enunciem um conjunto de medidas a adoptar, não é referido o impacto ambiental das indústrias de exploração dos recursos naturais que têm afectado a vida das comunidades em mais de metade das províncias do país, como alguns estudos o comprovam (Osório e Cruz e Silva, 2017; Cruz e Silva, Araújo e Souto, 2015). Supomos que o sector da saúde deveria ser um actor determinante na avaliação da situação ambiental, devendo assumir um papel chave na identificação dos danos causados ao ambiente e à vida, e na denúncia e no sancionamento dos prevaricadores em articulação com as instâncias da justiça, particularmente o Ministério Público Embora a Procuradoria Provincial de Cabo Delgado tenha assumido um papel activo na divulgação da legislação ambiental, o certo é que a há necessidade de uma maior capacitação dos agentes do Ministério Público em questões concretas, por exemplo de Geologia, que dizem respeito à exploração de determinados recursos naturais na província, como é o caso da grafite.

Uma questão importante, e já referida anteriormente, é a importância que o processo de descentralização pode ter para a melhoria do desempenho do sector e o aumento da eficácia da monitoria e avaliação, o que trará mais transparência na gestão de recursos e permitirá introduzir correcções atempadamente. No entanto, no PESS continua em aberto a componente de Comunicação: embora se refira à abertura de informação sobre os programas e sua avaliação, não se reconhece a necessidade do público em geral, e as OSC em particular, de terem acesso à estatística, por exemplo, sobre violação sexual. Com o argumento falacioso da privacidade dos dados, impede-se que as organizações que trabalham nas comunidades possam definir

actividades que tenham em conta as diferenças entre os contextos de actuação.

Está a decorrer a elaboração de uma nova estratégia de género no sector de saúde para o quinquénio 2018-2022, que deve conter indicadores de avaliação da implementação da actual estratégia, objectivos e acções que decorrem das orientações elaboradas no quadro do Plano Estratégico da Saúde 2014-2019.

Propomo-nos analisar os aspectos principais, sobretudo no campo da saúde sexual e reprodutiva, definidos na Estratégia de Género de 2009 que decorre da Política de Género aprovada pelo Governo em 2006.

Para além de reconhecer a necessidade de planificação e orçamentação na óptica de género transversalmente aos programas de saúde (o que significa qualificação de recursos e alocação de financiamento), o documento tem o mérito de procurar reflectir, em cada umas grandes áreas que seleccionou para a estratégia, sobre como as iniquidades de género determinam não só menos acesso aos cuidados de saúde, como também influenciam os cuidados prestados às raparigas e mulheres. É dado como exemplo a existência da violência cometida contra as mulheres (principalmente nos serviços de maternidade e interrupção da gravidez) pelos trabalhadores/as da saúde.

No que se refere à saúde sexual e reprodutiva, são definidas duas áreas de intervenção: i) Política de Saúde Sexual e Reprodutiva que acentua a necessidade de envolvimento dos homens em todas as componentes, o aumento do acesso das mulheres aos cuidados de saúde, e a divulgação na comunidade da “desvantagem do casamento prematuro e analfabetismo na saúde da mulher” (2009:26); ii) Infecções de transmissão sexual

em que se parte de uma análise sociocultural para explicar a maior exposição das mulheres à transmissão de doenças. Contudo, e embora no que respeita à prevenção e mitigação da doença se definam estratégias que integram conhecimento sobre direitos e se articulem instâncias de justiça com saúde, não sendo definidos objectivos e acções, as estratégias definidas no documento aparecem como uma listagem pouco clara.

Do mesmo modo, embora se entenda que a violência de género seja tomada como área específica, teria sido interessante abranger algumas das suas dimensões como a violência doméstica e violação sexual. Não o fazendo, a violência de género tal como é apresentada no documento, deveria ser integrada transversalmente, considerando-se como ponto de partida e pressuposto para entender as desigualdades e a discriminação de que as mulheres são vítimas, ou seja, em todas as dimensões da saúde, a violência, a sua naturalização e legitimação social se constituem como elemento central para entender e conseqüentemente adoptar medidas não direccionadas apenas às vítimas que acedem às unidades sanitárias mas a todas as adolescentes, jovens e mulheres que procuram os cuidados de saúde.

A maior crítica que fazemos à Estratégia de Género para a Saúde é o facto de tomar o homem e a mulher como categorias abstractas, não distinguindo também contextos, nomeadamente, o rural e o urbano, não reconhecendo as assimetrias regionais, nem se referindo suficientemente a factores como a pobreza extrema que afecta desigualmente as mulheres. Da análise da Estratégia de Género do sector da saúde fica evidente que as expectativas criadas com a abordagem que o documento inicialmente faz a propósito das assimetrias de género não se reflectem nas propostas de actividades e indicadores. É clara a

ausência de articulação entre a caracterização da situação das mulheres relativamente à saúde e a incorporação de acções estratégicas que permitam a alteração, não apenas do acesso das mulheres a cuidados de saúde, mas simultaneamente de um aumento de controlo sobre a sua saúde e vida.

Há dois aspectos que nos pareceria interessante serem integrados na Estratégia de Género como pilares: um primeiro que definisse claramente a defesa dos direitos humanos das mulheres como princípio orientador centrado em estratégias que promovessem as mulheres como sujeitos de direitos, e um segundo, que deriva do primeiro, seria tomar as mulheres como centro da acção tendo em conta a mudança proposta na Estratégia de Género.

Os discursos dos agentes do Estado que exercem funções chave na implementação da estratégia de género nos vários sectores, combinam uma certa inquietação/dúvidas/ ambivalência sobre os grupos alvo prioritários, a caracterização dos obstáculos que impedem que as mulheres acedam a direitos e as acções a desenvolver, como é manifesto nas falas que se seguem:

“O grupo alvo de intervenção deve ser a família. Por outro lado, na saúde sexual e reprodutiva deve-se também olhar para o adolescente e jovem, tal como se faz com a rapariga, mas agora esses serviços encontram-se acoplados à maternidade... É necessário criar uma rede que saiba olhar para o adolescente de forma integral, é preciso prestar atenção ao álcool e droga que também afectam a saúde” (quadro superior do MISAU).

Nesta mesma linha um quadro do MISAU em Maputo afirmou que a abordagem de género e saúde sexual e reprodutiva é:

“(...) garantir as mesmas oportunidades para homens e mulheres. O mesmo para direitos humanos. Qualquer sexo deve decidir sobre o número de filhos... o nosso objectivo na saúde sexual e reprodutiva é envolver os homens para perceberem que as mulheres devem ser ajudadas pelos homens, sabendo que elas devem decidir. As acções devem ser centradas na família”.

A questão que se coloca é que a desagregação de dados por sexo, não deve ser utilizada para uniformizar o acesso à saúde (e a possibilidade de aceder) por homens e mulheres. Não tendo em conta que os constrangimentos que impedem as mulheres de aceder à saúde sexual e reprodutiva estão directamente relacionados com o não usufruto de direitos, facilmente se cai numa armadilha reducionista em que sexo e reprodução são componentes de âmbito meramente técnico. Ou seja, se a contracção do cancro da próstata é um problema de saúde que afecta homens (e que pode eventualmente ser articulado com uma determinada construção da masculinidade) não é possível acoplar com o não exercício de direitos pelas mulheres, como se verifica com a tomada de decisões sobre planeamento familiar. Para nós é óbvio que é fundamental a sensibilização das comunidades e dos homens sobre os direitos humanos das mulheres, contudo, o papel chave que os fazedores de políticas devem desempenhar é de proteger, por um lado, e desencorajar e denunciar a violação de direitos, por outro lado.

A mesma filosofia de ocultação das especificidades estruturantes das relações de poder no campo dos direitos humanos das mulheres, é algo que a não ficar claro, esvazia o combate pela igualdade de direitos. Como nos disse um membro do MGCAS, directamente envolvido na elaboração do Plano de Violência contra a Mulher os comentários recebidos do conselho de

ministros sobre o mesmo dispositivo foram no sentido que “o Plano deve ser direcionado tanto para homens como para mulheres”. Isto significa que sob um discurso de aparente neutralidade, posições conservadoras são reforçadas. Para que seja alcançada a universalidade de direitos, consagrada nos dispositivos legais e políticas de Moçambique, devem ser tomadas em conta as premissas que continuam a constringer o exercício de direitos pelas mulheres.

A abordagem que hoje é dominante e aos diferentes níveis nos discursos dos dirigentes do Estado pode ser caracterizada em três aspectos que consideramos os mais relevantes: o primeiro, a que já nos referimos é a “neutralidade” de género que coloca mulheres e homens em patamares iguais no acesso a direitos; o segundo é a redução da saúde sexual e reprodutiva a questões meramente técnicas (como nos disse uma entrevistada: “o grande problema da saúde sexual e reprodutiva é a mortalidade materna”); e finalmente o terceiro aspecto é a compatibilização entre direitos e práticas culturais nocivas.

A conjugação destes elementos, ao esvaziar as relações de poder e a construção de identidades sociais estruturadas pela desigualdade nos discursos sobre as políticas públicas, representa um retrocesso na luta pela defesa dos direitos das crianças e das mulheres. Nesta mesma linha devemos-nos interrogar se a narrativa da vulnerabilidade das mulheres não significa um sinal de “fatalidade” da condição de subalternidade. Ou seja, a questão central não é o reconhecimento de uma ordem mais, ou menos imutável, mas, antes pelo contrário, a criação de elementos que se constituam como desordem que permitam que as mulheres se tornem sujeitos de direitos.

Em contra mão do que é tomado como orientação nos vários sectores públicos, um médico no Hospital Provincial de Pemba afirmou:

“O Programa do MISAU não deveria falar de homens e mulheres ao mesmo nível. Se pararmos de dar uma atenção especial às mulheres corremos o risco de regredir, já que duas pessoas que andam com velocidades diferentes, se ambas forem colocadas à mesma velocidade, uma delas ficará para trás”.

Ainda em Pemba, uma funcionária da DPGCAS-Direcção Provincial de Género Criança e Acção Social manifestou-se contra esta abordagem “assimilacionista” que segundo afirma representa um retrocesso na luta por direitos humanos das mulheres: “dizer que há um Ministério de Género é como dizer que as questões das mulheres não são diferentes das dos homens e esta é a opinião dominante”.

Por outro lado, a narrativa sobre relação inter institucional expressa, por exemplo, na aplicação do mecanismo integrado no atendimento às vítimas de violência é quase sempre demonstrativa das dificuldades de funcionamento dos diferentes sectores, no que se refere à capacitação das pessoas e à ausência de coordenação entre acções estratégicas que devem ser realizadas em conjunto, como é o caso dos sectores da educação, da saúde e da acção social.

De acordo com Gabriela Pombo (2012) referida por Bonilla (2014), as abordagens meramente técnicas sobre saúde reprodutiva, retiram na realidade a compreensão da necessidade de uma intervenção que tenha em conta relações de poder e dinâmicas de controlo sobre o corpo das mulheres, que são determinantes para a definição de uma estratégia que contribua para actuar de

forma integrada sobre a saúde numa perspectiva de género.<sup>90</sup> Observando a estratégia da saúde e principalmente os discursos produzidos, fica claro que neles perpassa uma neutralidade em termos de poder, que condiciona a aplicação de uma perspectiva que elimine desigualdades.

Uma das questões centrais para a reflexão sobre acesso à saúde, como afirma O’Laughlin (2012), passa pela identificação dos problemas existentes no sector como componente do desenvolvimento social, salientando como necessária a articulação entre políticas macro económicas com os objectivos definidos no PARPA. O’Laughlin chama à atenção para o facto do modelo de crescimento económico e os padrões que lhe estão subjacentes não acentuarem a melhoria do acesso à saúde que deve ser interpretada, segundo a autora, tendo em conta a articulação entre diferentes variáveis (não apenas isolando factores, como a proximidade das comunidades às unidades sanitárias) mas na sua relação com uma efectiva redução da pobreza.<sup>91</sup> A desigualdade na distribuição de riqueza, o fosso entre regiões e entre urbano e rural, são alguns dos factores que acompanham a persistência das diferenças no acesso à saúde. É neste contexto que a autora refere que “os padrões de crescimento económico podem, eles mesmos, ser causa de desigualdades na saúde” (2012:359).

---

<sup>90</sup> Pombo, Maria Gabriela (2012). La inclusión de la perspectiva de género en el campo de la salud. Disputas por la (des)politización de género. *Margen Revista de Trabajo Social*, 66. [http://www.creacionpositiva.net/uploaded/are;prevencion/violencia/Margot\\_Pujal\\_Genero\\_Perspectiva\\_Feminista\\_28\\_11\\_06.pdf](http://www.creacionpositiva.net/uploaded/are;prevencion/violencia/Margot_Pujal_Genero_Perspectiva_Feminista_28_11_06.pdf)

<sup>91</sup> Por exemplo, recorrendo ao INE (2009) a autora refere que “Na cidade de Maputo mais de 94% dos agregados familiares tem acesso a melhores fontes de água, comparativamente a Cabo Delgado com 30%” (O’Laughlin, 2012:346).

O'Laughlin refere ainda que as relações de poder e uma desigual distribuição de renda no que se refere às mulheres que têm como principal actividade a produção agrícola para a família (e a sobrecarga de trabalho que se agrava com o aumento de dificuldades no acesso a terra arável, à água e ao transporte e ao mercado) têm efeitos não apenas sobre a possibilidade de usufruir de cuidados nos hospitais, mas impacta também sobre o estado de saúde das mulheres e crianças num contexto de aumento da pobreza.

O sector da educação como elemento constituinte da socialização primária tem um papel decisivo não apenas na transmissão de informação sobre direitos e igualdade, mas principalmente na incorporação de novas atitudes e práticas que permitam construir cidadãos e cidadãs (Sposito, 2006). A escola é, assim, ao mesmo tempo um lugar de reprodução da ordem social, mantendo e reforçando papéis sociais e, portanto, procurando responder às expectativas sociais de disciplina e configuração dos sujeitos a modelos culturais, económicos e políticos dominantes, é também um lugar possível de desordem pela deshierarquização que gera ao informar e ao “libertar” a apropriação individual que alunos e alunas fazem dos saberes aprendidos. Como afirma Foucault (1987), se a escola cria mecanismos de vigilância e controlo sobre o corpo, também “permite” a negociação e rejeição da ordem. Isto significa que se os valores conservadores que perpassam as representações e as práticas sociais podem ser reafirmadas na escola (o caso da imposição de modos de vestir e de penalização dos/das que saem do modelo social, cultural e religioso vigente, como acontece com as raparigas que engravidam), também proporciona a existência de desregulação e a desordem.

É neste sentido que procuramos interpretar as políticas públicas do sector da educação, os impasses que enfrenta na sua definição e implementação e as respostas que produz, salientando as ambiguidades entre intenções e práticas. Para nós é relevante saber como as narrativas sobre direitos humanos, particularmente das raparigas, são expressas nas orientações programáticas e como se compatibilizam, ou não, entre si e entre diferentes narrativas produzidas nas várias fontes de poder.

Consideram-se como relevantes, tendo em conta o objecto da pesquisa, identificar algumas das prioridades no Plano Estratégico da Educação (2012-2016)<sup>92</sup> ainda em vigor: i) expansão do ensino privilegiando as primeiras 7 classes que constituem o ensino primário; ii) aumento da qualidade de ensino em todos os níveis do sistema de educação, sendo clara a necessidade de elaboração e implementação do Sistema Integrado de Monitoria e Avaliação da Qualidade da Educação (SAQEM); iii) necessidade de se fazerem reformas curriculares (acentuando as competências a adquirir) tendo em conta “as indústrias emergentes” (2012:32) com impacto no desenvolvimento do ensino técnico profissional; iv) aprofundamento da transversalidade por nível de ensino (ao contrário do que acontecia no PEE-Plano Estratégico da Educação 2002-2006), por exemplo, em temas como género e HIV/SIDA, bem como em áreas programáticas como formação de professores.

No que respeita à promoção dos direitos das raparigas, o PEE refere a existência de progressos relativamente ao acesso e retenção de mais raparigas no sistema, incluindo o ensino técnico profissional, considerando, contudo, que os avanços

---

<sup>92</sup> Na Reunião Anual de Revisão foi decidido estender o PEE 2012-2016 até 2019.

ainda não são suficientes. Neste sentido, o PEE orienta para o aumento do acesso das raparigas a cursos profissionais, respondendo às necessidades da exploração de recursos naturais, como é o caso da engenharia de minas. No entanto, fica evidente que não tem havido uma eficaz transversalidade na introdução das questões de género ao nível curricular, incluindo a formação de professores, prevendo-se o desenvolvimento de reformas ao nível dos currículos e também ao nível institucional que permita maior equidade e igualdade. Por outro lado, embora o PEE refira como tema transversal o HIV/SIDA, privilegiando a abordagem da prevenção, é omissivo quanto à necessária articulação com direitos sexuais e reprodutivos na perspectiva da igualdade de género.

Uma questão que nos parece interessante, tendo em conta a importância do sector informal, principalmente a agricultura para a sobrevivência das famílias no país, é a identificação no documento da necessidade de, por um lado, estimular a formação de raparigas e mulheres que estando fora do sistema de educação possam aumentar a produção e a produtividade e, por outro lado, permitir que possam ingressar no sistema formal de educação.

Julgamos relevante referir as medidas de ordem política e legal tomadas relativamente ao ensino técnico e profissional, que invertem o quadro anterior em que este subsistema integrado no Ministério da Educação era secundarizado relativamente ao ensino geral, visível na definição de prioridades e na alocação de recursos, numa lógica de subordinação e complementaridade. Na realidade, a filosofia que orientava a formação técnica e profissional não permitia a sua afirmação identitária como instância de produção de competências orientadas directamente para as necessidades do mercado de trabalho, permitindo ao

mesmo tempo sucessivos avanços na incorporação de novas competências no quadro da formação técnica e profissionalizante e/ou possibilitando a inclusão no ensino superior.<sup>93</sup> Portanto, uma nova concepção do ensino técnico que vinha tomando corpo nas discussões com os empregadores e especialistas da educação é reflectida no Programa Quinquenal do Governo (2015-2019) com a decisão da sua inclusão no Ministério da Ciência e Tecnologia Ensino Superior e Técnico-Profissional.

A Lei nº 23/2014 estabelece o “Quadro de Organização, Estruturação e Funcionamento da Educação Profissional” concedendo-lhe responsabilização e autonomia aos vários níveis de intervenção.<sup>94</sup> Contudo, constatámos que existe uma falta de coordenação entre instituições como é por exemplo o caso da ENH e a ANEP – Autoridade Nacional da Educação Profissional, sendo que muitas das instituições como a ENH não participam nos fóruns de sobre a formação técnico e profissional, privilegiando memorandos de entendimento com instituições do ensino superior como é o caso da UEM (Universidade Eduardo Mondlane) e a UNILÚRIO (Universidade do Lúrio) e com as corporações económicas como a Anadarko e a ENI. Esta situação pode produzir não apenas uma sobreposição de funções como uma dispersão de recursos humanos e materiais. Na realidade não se entende que mesmo depois de criada a Autoridade

---

<sup>93</sup> O Quadro de Qualificações Profissionais em Moçambique define níveis de entrada a nível básico e médio, abrindo um conjunto de possibilidades de saída que vão desde a adição de novas competências no âmbito do emprego, progressão ao nível do emprego e prosseguimento de estudos.

<sup>94</sup> Pelo Decreto nº 28 de 2017 (Regulamento do licenciamento de Instituições de Educação Profissional) em que se define a Autoridade Nacional para a Educação Profissional (ANEP) como a entidade que regula e implementa as políticas do Governo para a educação profissional. A ANEP é tutelada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia Ensino Superior e Técnico-profissional, e tem como função regular, licenciar e creditar instituições e cursos de formação técnica profissional.

Nacional para o Ensino Profissional que no âmbito das suas funções deve avaliar e responder às necessidades do mercado de trabalho, mantém-se contactos regulares com associações e empresas, e que a empresa pública de hidrocarbonetos (ENH) tenha como objectivo criar escolas privadas de formação técnica profissional. Isto é tanto mais questionável quando, como exemplo, de criação de escolas e cursos nos tenha sido referido por dirigentes desta instituição que “ estão a pensar em criar escolas privadas porque as áreas são muito técnicas, como a solda submarina”.<sup>95</sup>

Embora a promoção do acesso das mulheres à educação profissional seja apenas contemplada nos objectivos da actual Lei (art. 5), os discursos de alguns dos seus dirigentes mostram um empenho em romper com as percepções sociais que afastam as mulheres da formação profissional (principalmente em carreiras percebidas socialmente como masculinas), sem que contudo, essa sensibilidade seja reflectida nos conteúdos curriculares que não contemplam aspectos relacionados com direitos humanos e exercício da cidadania.

Ainda no que se refere ao sector da Educação, o Plano Operacional 2016-2019 (do Plano Estratégico 2012-2016), é elaborado num contexto de mudança de ciclo de governação, salientando-se dois aspectos que nos parecem centrais: o primeiro refere-se à inclusão, já comentada da inclusão da Educação Profissional no Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional, e o segundo aspecto tem a ver com a revisão da Lei nº 6/1992 (em curso), em que o ensino básico passará a ser realizado em 9 ou 10 anos, sendo o ensino primário e secundário de 6 classes cada um. A questão que nos

---

<sup>95</sup> Questiona-se, considerando a especialização, se não seria mais útil e económico ao país formar de técnicos desta área no estrangeiro.

merece mais atenção é o facto de ter deixado de existir articulação/subordinação definida no PEE entre vários níveis de ensino com o ensino técnico profissional, em que este aparecia numa linha de continuidade em termos de formação de professores, gestão de recursos e reformas curriculares. O que nos sugere esta mudança, como já referimos, principalmente num contexto em que aumentam as demandas para a formação técnica profissional a nível básico e médio, é o surgimento de mecanismos que respondam de forma mais autónoma e eficaz às necessidades do mercado de trabalho, sem que se constituam como impedimentos para o prosseguimento dos estudos no ensino superior, rompendo assim com a hierarquização existente, anteriormente traduzida em estatuto social e profissional.

No que respeita ao cumprimento do programa que o sector faz para o período 2012-2014 a avaliação é desencorajadora se tivermos em conta (só o ensino primário, considerado prioritário nos PEE's elaborados anteriormente) que apenas 70% das crianças que frequentarem a 1ª classe em 2012, transitaram para a terceira classe em 2014 e apenas 43,7% concluíram os 7 anos do ensino primário e que entre 2010 e 2015 apenas metade das pessoas inscritas na alfabetização concluíram este processo.

Para além da definição de áreas de intervenção privilegiadas (que acentuam as prioridades definidas no PEE), o enfoque dado no PE à melhoria do desempenho escolar articulada com a gestão descentralizada (o aumento da alocação e gestão de fundos ao nível distrital, a partir de 2017) e o desenvolvimento e capacitação institucional é extramente importante para aumentar a eficácia da coordenação institucional. Do mesmo modo as acções de avaliação e monitoria propostas no Plano Operacional (visando tornar mais eficiente e transparente a implementação dos programas e as formas de comunicação intra,

inter institucional e com o público em geral) pode fazer corrigir alguns dos problemas sistémicos sentidos no sector da educação, como é o caso da qualidade de ensino e a retenção escolar.

Contudo, é a Estratégia de Género para o Sector da Educação e Desenvolvimento Humano para o Período de 2016-2020 que clarifica os princípios, objectivos e estratégias, tendo em conta não só o aumento e a retenção das raparigas na escola, mas estabelecendo a relação directa entre escolarização das raparigas e ruptura com relações de poder discriminatórias e desenvolvimento.

Uma questão muito importante que a Estratégia salienta é a identificação de factores de ordem sociocultural que impedem a igualdade de género, tendo em conta que a paridade não é um fim em si mesmo devendo ser vista em articulação com o acesso e controlo de recursos e com a alteração de relações de poder que permitam atingir uma real igualdade.<sup>96</sup> É de relevar a clareza com que se estabelece a relação entre a necessidade de ruptura com as assimetrias de género (assimetrias estas que conduzem a que mais raparigas abandonem a escola e não prossigam os níveis subsequentes de ensino) e o impacto sobre os factores que conduzem a um desenvolvimento social inclusivo, seja no que respeita ao emprego, à saúde e ao exercício da cidadania.

Há um acordo na Estratégia para que a igualdade de direitos entre raparigas e rapazes deva ser transversal às diferentes

---

<sup>96</sup> É de assinalar como pela primeira vez de forma clara, os ritos de iniciação são descritos como um dos obstáculos na manutenção da rapariga na escola. Do mesmo modo são criticados mecanismos institucionais como o Despacho ministerial n.º 39/GM/2003, que retira as meninas grávidas da frequência do curso diurno, tendo como consequência o abandono escolar. O mesmo se pode dizer a respeito da transferência de escola de professores comprovadamente assediadores sexuais.

variáveis que constituem o sector. Fica claro no documento em análise que não é suficiente desenvolver acções parcelares que permitam a manutenção das raparigas na escola. É exemplo disso, a criação de bolsas de estudo (tomadas como linhas estratégicas por algumas OSC), sem que sejam tomadas em conta outras variáveis como a elaboração de um curriculum (desde as primeiras classes do sistema) que permita evidenciar os obstáculos no acesso à educação para as raparigas. Também é de salientar na Estratégia do sector da educação a importância que é conferida à introdução de conteúdos (ou que haja nos conteúdos actuais uma abordagem claramente comprometida com direitos) que conduzam à apropriação de direitos por alunos e alunas. Como já ficou demonstrado em diferentes estudos, a redução da divulgação de direitos apenas a acções pontuais e extracurriculares cria percepções que estimulam a secundarização da igualdade (Osório e Cruz e Silva, 2008).

Contudo, a filosofia da Estratégia de Género no sector da educação não se adequa com os discursos produzidos por alguns funcionários/as que a nível central actuam na área. Para além de um desconhecimento da própria estratégia, ao mesmo tempo é manifesto o desinteresse e a desresponsabilização face por exemplo aos casamentos prematuros, em que nos foi dito que os pontos focais trabalham contra os casamentos prematuros, “mas mudar mentalidades é outro assunto. Nós só sabemos que as crianças devem ir à escola”.

A mesma entrevistada questionada sobre qual seria para ela o grupo alvo a privilegiar na defesa dos direitos das meninas e raparigas, respondeu: “começaria a trabalhar com o nível mais alto da província e com líderes comunitários que têm muita autoridade, nós como partido e Governo não temos muita voz”.

Por outro lado, o não compromisso com a Estratégia de Género fica patente no discurso sobre saúde sexual e reprodutiva em que a mesma interlocutora afirma:

“Não tenho conhecimento sólido sobre saúde sexual e reprodutiva, o tal do SAAJ...as unidades de género nas províncias fazem palestras que podem ser uma vez por ano, temos, como se chama mesmo? Círculos de interesse onde têm mais actividades como corte e costura, tanto homens como mulheres aprendem corte e costura”.

Assim, para se compreender como documentos e discursos se compatibilizam (entre si) com os direitos humanos, nomeadamente no que respeita à articulação entre os sectores de educação e saúde no que se refere à saúde escolar, é importante analisar a Estratégia de Promoção da Saúde e Prevenção de Doença na Comunidade Escolar 2010-2016, que procura avaliar a elaboração do primeiro memorando de entendimento realizado entre a saúde e a educação (acordo elaborado em 2006), visando introduzir melhorias nas acções conjuntas a realizar até 2016.

No que respeita ao nosso estudo, interessou-nos concretamente analisar as questões referentes à saúde sexual e reprodutiva, HIV/SIDA e género. Contudo, a Estratégia definida para a Saúde Escolar revela uma abordagem restritiva de direitos, de que é exemplo, o facto de se considerar como uma das variáveis da saúde escolar no campo das intervenções prioritárias “a prevenção de acidentes e outras formas de violência incluindo aquelas baseada no género” (2016: 22), o que é demonstrativo da completa descoordenação com os documentos que orientam a política e estratégia de género no país. O mesmo se passa com a saúde sexual e reprodutiva onde apenas se faz referência à necessidade dos professores serem capacitados para responder às preocupações dos alunos. A abordagem que a Estratégia para

a Saúde Escolar privilegia, evidencia não apenas descoordenação inter e intra sectorial, mas fundamentalmente a fragilidade institucional no que respeita a questões de fundo para o desenvolvimento humano. Também, e de forma surpreendente, a presente avaliação, ao prever que em 2016 85% das infra estruturas escolares no país gozariam de “um ambiente seguro e saudável” e que 50% dos professores estivessem “treinados em matéria de saúde escolar” (2016:23), mostra uma profunda ignorância relativamente à situação da educação, incluindo os dados disponibilizados (publicamente) pelas respectivas tutelas.

O Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) é uma instituição chave no que se refere, principalmente a três aspectos: o primeiro tem a ver com a proposta de elaboração de dispositivos legais que regulam a exploração dos recursos minerais; o segundo aspecto é facto do MIREME tutelar algumas empresas públicas e instituições como é o caso do Instituto Nacional do Petróleo (INP) e, portanto, directa ou indirectamente coordenar (políticas e estratégias) e ser responsável pela defesa dos interesses do Estado; finalmente, um terceiro aspecto tem a ver com a salvaguarda dos direitos das comunidades em articulação com outros sectores como o da Terra e Meio Ambiente e Agricultura e Pescas.

Tendo-nos já referido à transversalidade das questões de género tomada como orientação no Programa Quinquenal do Governo (2015-2019), a Estratégia de Género e Plano de Acção (2014-2018) do Ministério dos Recursos Minerais e Energia analisa criticamente a Política de Recursos Minerais, salientando-se um aspecto central que tem a ver com a ausência de referências às desigualdades de oportunidades e de acesso a recursos que afectam particularmente as mulheres, expressa na actual situação existente no sector, em termos de ocupação profissional.

Embora no MIREME “de um total de 265 funcionários 106 sejam mulheres (41,6%) e nos órgãos de Direcção e Chefia dos 57 existentes 23 são mulheres” (40,3%), a tabela 6 mostra a desproporcionalidade entre homens e mulheres no que respeita à liderança no controlo dos processos que envolvem iniciativas no controlo dos recursos ao nível local.

Esta situação pode ficar a dever-se não só ao facto das mulheres terem menos informação e serem menos escolarizadas mas, também, e principalmente, devido à distribuição social de funções que restringe o seu acesso a processos liderados por homens.

Se compararmos as diferenças entre cargos de direcção e chefia no MIREME em que cerca de 42% são ocupados por mulheres e a informação contida na tabela 8, fica evidente, tal como acontece a outros níveis da função pública ou dos órgãos do Estado, como a Assembleia da República, que a discriminação das mulheres (aqui considerada naturalmente a construção da auto discriminação) continua a assentar numa hierarquia de poder que determina a desigualdade entre mulheres e homens. A nosso ver, esta disparidade também pode ficar a dever-se ao facto do grande número de mulheres nos postos de tomada de decisão não terem efeitos sobre a criação de lideranças locais femininas, ou seja, há uma ocultação evidente da continuada exclusão das mulheres e dos seus direitos em processos decisórios, determinantes para o desenvolvimento económico e social.

**Tabela 8:** Número de mulheres que têm iniciativa no acesso a processos de controlo dos recursos minerais

H/M	Licença de prospeção e pesquisa	Certificados Mineiros	Licença de Comercialização
Mulheres	25	17	55
Homens	937	250	357
<b>Total</b>	<b>962</b>	<b>267</b>	<b>412</b>

*Fonte: MIREME. Estratégia de Género e Plano de Acção (2014-2018)*

A Estratégia de Género do MIREME, identificando os problemas existentes no sector, propõe a realização de algumas acções estratégicas das quais se salientam: (i) a melhoria da capacitação e da coordenação intersectorial incluindo a Unidade de Género e os Pontos Focais existentes a todos os níveis dos Recursos Minerais, incluindo instituições tuteladas; (ii) promover a inclusão de mulheres em acções de formação, programas de responsabilidade social e associativismo mineiro; (iii) e a criação de condições de trabalho para as mulheres que participam em trabalhos de pesquisa e prospeção. Um elemento novo a destacar nesta estratégia, é o combate ao assédio sexual, prevendo sanção disciplinar. Na realidade, uma das formas mais gravosas (porque a sua denúncia acarreta frequentemente para a vítima mais discriminação) de violar direitos é o assédio sexual, que impede mulheres (e também homens, embora em menor número) de se reivindicarem como sujeitos.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Considera-se o assédio sexual um elemento novo, porque embora a Estratégia de Género para a Função Pública (Resolução n.º 26/2009) se

Na continuidade da discussão sobre a implementação da Estratégia de Género no MIREME, no 1º Seminário Nacional e Feira de Género e Indústria Extractiva produziram-se recomendações que visam operacionalizar as acções estratégicas, nomeadamente ao nível da articulação com outros sectores como a educação, com o objectivo de “garantir maior participação da rapariga em cursos relacionados com a mineração” (2016:4). Destacam-se também como passíveis de trazer mudanças para os efeitos negativos da exploração dos recursos sobre a vida das comunidades e mulheres em particular, acções de prevenção e mitigação do impacto ambiental e, ainda o “desenvolvimento da cadeia de valores na mineração em grande e pequena escala, garantindo assim o desenvolvimento de projectos adjacentes à indústria extractiva” (2016:4).

A combinação de objectivos e estratégias comuns a diversos factores podem de forma mais vigorosa contribuir para o aumento da autonomia económica das mulheres, a melhoria da participação das comunidades na exploração dos recursos do país. Consideramos, contudo, que deve ser dado um enfoque mais importante à questão da expropriação da terra que impacta directamente sobre a vida das mulheres e famílias e à necessidade de reposição dos meios de vida, no que respeita às comunidades reassentadas. A situação observada em Moatize mostra bem como a indústria carbonífera tem agravado as condições de vida das mulheres, contribuindo para aumentar os níveis de violência de género (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Com o objectivo de analisar os impactos da exploração dos recursos naturais sobre a vida das mulheres tivemos em conta a

---

refira entre outros ao combate à violação sexual, alguns sectores públicos não o fazem, como é o caso da saúde.

Estratégia e Plano de Acção do Sector Agrário para a década 2016-2025 (Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar).

A estratégia parte de uma análise estrutural dos constrangimentos que conduzem a que as mulheres camponesas, embora constituam 81,2% da mão-de-obra agrícola (MASA, 2016) apenas 28% das mulheres têm posse da terra contra 71,7% dos homens. O mesmo se passa em relação ao apoio técnico (20,95% das mulheres contra 46,5% de homens) e ao crédito (15,81% de mulheres contra 71,07% de homens) (MASA,2016). Articulando pobreza e desigualdade, a Estratégia recorre à informação contida no PARPA II (2006-2009), para informar como factores como educação intervêm como obstáculo para a assumpção do poder das mulheres que trabalham a terra, onde cerca de 88% não tem qualificações (PARPA II, 2006-2009).

Para além disso há que contar com barreiras culturais que afectam as vidas das mulheres no acesso e controlo dos recursos, o que mostra a existência de uma ciclo de exclusão que se reproduz e que para ser alterado carece de medidas que intervenham não apenas nas condições materiais de existência, mas na ruptura com um modelo que tutela o quotidiano das mulheres.

Considerando que o sector agrário contribui com 24% do PIB (em 2014) e que a agricultura é maioritariamente exercida por mulheres, sendo a principal fonte de alimentos para mais de 60% das famílias que vivem em zonas rurais, na Estratégia de Género propõe-se a inclusão das mulheres em toda a cadeia de valor permitindo uma maior autonomia económica e um progressivo aumento do controlo em todo o processo produtivo

Salientam-se nesta Estratégia uma intervenção transversal em áreas por nós consideradas fundamentais para a mudança do

estatuto da mulher camponesa como o apoio técnico e financeiro (através do estabelecimento de quotas para mulheres em programas de formação na gestão do crédito agrícola, maior acesso aos serviços de extensão agrícola e aos fundos inscritos no FDD, no FDA e no FARE). Do mesmo modo, a titulação da terra pelas mulheres e a sua inclusão nos comités locais de gestão dos recursos humanos e acesso a herança são componentes centrais para a alteração do actual quadro.

A reactivação da Unidade de Género a nível central e a sua articulação com outros sectores podem contribuir para a inclusão combinada de acções estratégicas visando promover os direitos humanos das mulheres, bem assim como a avaliação e monitoria dos avanços registados e dos obstáculos que ainda precisam de ser eliminados.

Contudo, pensamos que teria sido importante a Estratégia ter desenvolvido no seu Plano de Acção, os aspectos que considerou como constrangimentos na análise que realiza do contexto actual. É o caso das relações de poder que formatando identidades num regime de tutela das mulheres, têm impedido que estas possam tomar decisões a respeito da distribuição de recursos na família e também em relação ao rendimento resultante da venda nos mercados, pese embora existir legislação que consigne alguns desses direitos, como é o caso da Lei de Família (Lei nº 10/2004). Por esta razão, a interseccionalidade e a inter sectoralidade com sectores que pela sua vocação e missão podem actuar de forma mais eficaz na ruptura com estereótipos de género (como MGCAS, MINED e MISAU), devem constituir uma prioridade para a definição da Estratégia do Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA).

Também nos parece importante que no actual contexto de exploração dos recursos naturais em que a expropriação da terra

tem constituído um factor desagregador das famílias, rompendo com formas de sobrevivência familiar que afectam principalmente as mulheres, deveria ter sido objecto de uma acção estratégica clara por parte do MASA, tanto mais que a vigência desta Estratégia de Género abrange um período (2016-2025) em que os megaprojectos estão a ser vigorosamente implementados em todo o país.

Teria sido interessante, dadas as afinidades que existem em termos de terra e ambiente cruzar a Estratégia de Género do MASA com a do MITADER. Contudo, o único documento a que tivemos acesso remonta a 2006 e foi realizado no âmbito do MICOA-Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental. Fica clara a permanência de uma mesma filosofia na análise do contexto e nos problemas que discriminam as mulheres como sujeitos de direito. Na realidade os dois documentos visam uma abordagem transversal e integrada, nomeadamente no que respeita ao aumento da participação das mulheres no processo de consultas e tomada de decisão. Contudo a Estratégia de Género do MICOA (2006) não reflecte os efeitos da implementação dos megaprojectos no ambiente e na deslocação de pessoas, que se é de extrema violência para as comunidades, tem consequências ainda mais gravosas para a vida das mulheres. Supomos que estas limitações possam ser ultrapassadas com a elaboração de uma nova Estratégia de Género, adaptada às realidades observadas em vários estudos (Osório e Cruz e Silva, 2017).

Tendo em conta que a província de Cabo Delgado é desde Outubro de 2017 afectada por um conflito que põe em risco a segurança das comunidades em zonas onde se desenvolvem actividades de prospecção, pesquisa e extração de recursos, atingindo de forma particularmente violenta as mulheres,

julgamos ser útil referir, embora brevemente, o Plano Nacional de Acção sobre as Mulheres, Paz e Segurança (2018-2022).

A Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, aprovada em 31 de Outubro de 2000, é incorporada no CEDAW em 2008. Esta Resolução tendo como antecedentes a Declaração de Windhoek (1991) e o Plano de Acção da Namíbia sobre a Transversalização da Perspectiva de Género em Operações multidimensionais de Apoio à Paz (2009). A Resolução refere a necessidade de integração das mulheres nos mecanismos de prevenção e resolução de conflitos, chamando à atenção para a responsabilidade do Estado na defesa dos direitos das mulheres e raparigas.

A partir desta Resolução foram definidas as Resoluções nº 1820, de 19 de Junho de 2008, a Resolução nº 1888, de 3 de Maio de 2009, Resolução nº 1889, de 21 de Agosto 2009, a Resolução nº 1960, de 16 de Dezembro de 2010, a Resolução nº 2106 (2013), a Resolução nº 2122, de 18 de Outubro de 2013 e a Resolução nº 2242 de 13 de Outubro de 2015, assentes em 3 pilares que parecem centrais: o combate à violência sexual e o sancionamento severo desse crime; (ii) participação das mulheres em missões de paz e segurança; (iii) apoio à sociedade civil no contexto ao combate à violência sexual.

Neste contexto foi aprovado o Plano Nacional de Acção Sobre Mulher, Paz e Segurança (2018-2022) que tem como objectivos principais a integração de mulheres nos mecanismos de prevenção e resolução de conflitos e combater a violência contra as mulheres em situação de conflito e não conflito, sendo a violência sexual e baseada no género em situações de conflito e paz, considerada uma área prioritária. O Plano define a constituição de um Comité de Acompanhamento e Avaliação constituído por sectores do Estado (através de 2 reuniões anuais)

e OSC, sendo que as principais actividades a desenvolver, assentam na formação, capacitação e promoção de mulheres nos sectores de defesa e segurança. Contudo, a aplicação de uma legislação mais dura para os agressores e a protecção e acolhimento das vítimas tal como é definido pelas Resoluções contra a violação de direitos das raparigas e mulheres em situação de conflito não é tomado em conta no Plano como acção prioritária. Por outro lado, e considerando o contexto da exploração dos recursos naturais pelas grandes corporações económicas e o seu impacto sobre os direitos das mulheres (considerando a expropriação da terra e as graves falhas no cumprimento da legislação, nomeadamente, no que se refere às compensações) não tenha sido tomado em conta neste Plano. Mesmo que não se esteja perante um de conflito armado, a instabilidade existente nas zonas de exploração económica, provoca inúmeras situações de insegurança social e violação de direitos (Osório e Cruz e Silva, 2017).

### **4.3. Cabo Delgado: Direitos Humanos das Mulheres, cultura e religião**

Tendo em conta as políticas e estratégias para a promoção dos direitos humanos das mulheres, a nível nacional, procuraremos analisar a situação concreta de Cabo Delgado, transversalizando a informação sobre saúde e educação com os discursos produzidos por diferentes actores, nomeadamente mulheres e homens das comunidades de Muxara e Mahate. Interessa-nos identificar o tipo e as fontes de informação sobre direitos e os mecanismos como são incorporados, por um lado, na relação com a empresa Portos de Cabo Delgado e, por outro lado, nas representações e práticas que asseguram uma ordem de género desigual.

Embora o Perfil de Género de Cabo Delgado tenha sido elaborado há quase 10 anos (2009), podendo estar ultrapassadas algumas informações de ordem estatística (que procuraremos ir actualizando com dados mais recentes), consideramos que as premissas para a sua elaboração se mantêm actuais. Significa que ao tomar como ponto de partida desigualdades estruturais em termos provinciais, o documento procura demonstrar como essas desigualdades se reflectem e até são agravadas, quando se trata de descrever a feminização da pobreza e as assimetrias no acesso à educação e saúde e controlo de recursos.

A primeira questão que o Perfil de Género de Cabo Delgado procura descrever é a contradição entre o sistema matrilinear que confere às mulheres algum poder no contexto familiar, a realidade actual em que a tomada de decisão sobre assuntos tão importantes como a distribuição da renda do agregado familiar é feita, tal como noutras regiões do país, pelos chefes de família. Também como acontece noutras províncias ao nível do espaço público, as mulheres não são só sub representadas, como não intervêm na adopção de estratégias que visem aumentar o acesso e o controlo de recursos, como a terra. O poder de negociação das mulheres relativamente à expropriação da terra que cultivam é praticamente inexistente como ficou claro nos discursos produzidos por mulheres e homens nas comunidades de Mahate e Muxara.

O Perfil de Género (2009) refere de forma muito superficial as actividades económicas realizadas por mulheres e homens e a estrutura de poder que as organiza. O estudo que a MULEIDE realizou em 2015, embora também não aprofunde a situação, permite reconhecer a distribuição desigual no trabalho de mulheres e homens. Neste sentido, refere que em Cabo Delgado 94,4% das mulheres trabalham no sector informal,

principalmente na agricultura de subsistência, sendo que, para além das conjunturas locais, como o acesso à água e transporte, a estrutura de poder de género contribui para a manutenção da pobreza e da instabilidade económica. Referimo-nos a dois aspectos que são também considerados essenciais noutras regiões, como a titulação da terra e o acesso ao crédito.

O estudo (MULEIDE, 2015) revela que a implantação dos megaprojectos que conduz por um lado, à expropriação da terra, e por outro lado, à substituição da agricultura pela mineração artesanal (que ilusoriamente permite um aumento da renda), tem conduzido ao surgimento de conflitos de que as mulheres são as principais vítimas, e também de problemas na sobrevivência das famílias, dado o carácter sazonal das actividades de mineração. A pobreza e a fome têm assim sido agravadas na província de Cabo Delgado, sem que haja evidências que a exploração de recursos naturais conduza a uma melhoria da qualidade de vida das comunidades.

Relativamente ao acesso à educação, o Perfil de Género mostra que só cerca metade das crianças entre os 5 e os 14 anos acedem à educação, devido à falta de infraestruturas, pobreza e factores sócio culturais, sendo que esta situação se agrava com o assédio sexual, os “casamentos” prematuros e a gravidez precoce que leva a um maior abandono da escola por parte das meninas.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Sobre o assédio sexual o Centro de Pesquisa e Observatório Social fez em 2015 um estudo nas escolas secundárias de Pemba, tendo inquirido 1.232 raparigas. Julgamos importante salientar neste trabalho dois aspectos: um primeiro tem a ver com o facto de apenas 21% e 8% das raparigas (entre 938) responderam que já tinham ouvido falar de assédio sexual na escola, respectivamente na reunião de turma e na formatura; um segundo aspecto é que 41% das inquiridas conhecem um caso de uma ou mais raparigas que “namoram com um professor”. Esta situação mostra que os mecanismos existentes nas escolas (como conselho de escola, clubes das raparigas e

Esta mesma pesquisa sobre a situação das mulheres na província de Cabo Delgado informa ainda que cerca de 66,6% da população com mais de 14 anos não sabe ler, sendo que nas zonas rurais 87,3% e 56,5% nas zonas urbanas são mulheres (MULEIDE, 2015). Neste quadro de falta de acesso à educação constata-se que somente 10% concluíram algum nível de ensino. No que respeita ao ensino secundário apenas 13,2% de raparigas concluíram o Ensino Secundário Geral 1 (8<sup>a</sup> à 10<sup>a</sup> classe) e 2,7% o ESG2 (1<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> classes). A percentagem de pessoas sem nenhum nível concluído é de 82,1%, sendo 88,6% mulheres (MULEIDE, 2015). Apenas 30,5% da população de 5 anos e mais, em Cabo Delgado, sabe falar português. As razões para a desistência escolar de jovens, como é também referido no Perfil de Género, na faixa etária dos 15 aos 24 anos, é a gravidez para as raparigas (cerca de 40%) e a falta de dinheiro para os rapazes (39%) (INSIDA 2009). As causas para a desistência dos rapazes podem ter duas explicações, de sinal contrário: por um lado, se as famílias apostam mais na educação formal de crianças do sexo masculino, a razão apresentada só tem fiabilidade se se considerar que as famílias vivem em pobreza absoluta, o que estaria na origem da desistência. Por outro lado, o que começa a ficar evidente e que outros estudos comprovam é que, principalmente nas zonas rurais, os rapazes devem iniciar desde muito cedo uma actividade remunerada, ou não, mas que traga alguns benefícios para a família. Isto pode ter a ver com os elementos que identificam a masculinidade, principalmente

---

SAAJ) não informam sobre uma dimensão importante dos direitos sexuais e reprodutivos em contexto escolar. Por outro lado, o facto de quase metade das alunas conhecer situações de assédio sexual protagonizadas por professores sugere a gravidade do problema aliada à impunidade dos docentes envolvidos. Se tivermos ainda em conta que mais de 50% das raparigas desconhecem o que fazer em caso de assédio sexual, fica evidente o falhanço das estratégias orientadas para a promoção dos direitos sexuais e reprodutivos.

depois da realização dos ritos de iniciação (Osório e Macuácuá, 2013). Quando questionados sobre os factores que podem influenciar, comparativamente com dados nacionais, as percentagens de conclusão das raparigas a todos os níveis de ensino, alguns dirigentes do Estado opinam que a religião pode afectar a permanência nas escolas, como esta fala ilustra: “os muçulmanos proibem as suas filhas de ir à escola. Vão só à *madrassa* e têm que fazer ritos de iniciação”.

Uma outra entrevistada (quadro superior do Estado a nível central), relativamente ao mesmo tema relatou a sua experiência, procurando articular a actual situação de instabilidade vivida em alguns distritos com o acesso à educação das meninas:

“Em Macomia, há 3 ou 4 anos as mesquitas e *madrassas* eram um foco de instabilidade. As raparigas são as mais atingidas pelo radicalismo. É preciso que se criem mecanismos para irem às escolas do Estado e empoderá-las economicamente”.

Embora estas opiniões possam estar a ser informadas pelo senso comum e portanto precisem de ser interpretadas com cautela, pensamos que são um dado importante, no sentido em que sugerem a existência de um sistema de significações relativamente à religião muçulmana que podem resultar na definição de estratégias de exclusão.

Ainda no que respeita à educação procuramos, com a informação transmitida pela Direcção Provincial de Educação durante realização do trabalho de campo, identificar brevemente alguns aspectos que nos parecem ser centrais para a compreensão dos constrangimentos que diferenciam o acesso e a permanência das raparigas e rapazes na escola.

A tabela 9 indica que 33% dos professores em Cabo Delgado são mulheres, mas se tivermos em conta que na cidade de Pemba esse número sobe para 51%, fica evidente que nos 16 distritos de Cabo Delgado a média de professoras desce para menos de um terço do total de docentes nos diferentes níveis de ensino. Esta situação põe em evidência que os incentivos que têm sido desenvolvidos ao longo da última década para fixarem mais mulheres nas escolas do interior rural ou semi-rural ainda não estão a surtir os efeitos previstos.<sup>99</sup> As razões podem ser encontradas menos no facto das mulheres não se sentirem atraídas pela carreira de ensino (que o exemplo de Pemba desmente) e mais no facto dos centros de formação de professores não estimularem suficientemente o regresso das graduadas aos seus locais de origem ou ainda pela inexistência de condições nos distritos (p.e., habitação, proximidade de unidades sanitárias).

---

<sup>99</sup> Em Osório, Cruz e Silva (2008), *Buscando Sentidos*.

**Tabela 9:** Cabo Delgado: Nº de Professores por sexo e por Distrito (2018)

<b>Distrito</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>HM</b>
Ancuabe	369	155	524
Balama	400	131	531
Chiúre	562	217	779
Cidade de Pemba	557	590	1.147
Ibo	71	23	94
Macomia	249	93	342
Mecúfi	126	77	203
Meluco	189	67	256
Mocimboa da Praia	330	167	497
Montepuez	730	625	1.355
Mueda	399	190	589
Muidumbe	370	91	461
Namuno	495	189	684
Nangade	257	56	313
Palma	209	68	277
Metuge	287	125	412
Quissanga	186	70	256
<b>Total</b>	<b>5.786</b>	<b>2.934</b>	<b>8.720</b>

*Fonte: Direcção Provincial de Educação, levantamento estatístico 03/03/2018*

Pela tabela 10 observamos que na cidade de Pemba em todas as classes, no período entre 2014 e 2017 o número de alunas matriculadas é superior ao número de alunos. É destacar nesta tabela dois aspectos: o primeiro é uma descida constante do número de alunas(os), havendo perdas constantes de classe para classe em todos os anos abrangidos; o segundo aspecto é que a maior baixa de efectivos se verifica na passagem da 7<sup>a</sup> classe (final da EP2) para o primeiro nível do ensino secundário (8<sup>a</sup> classe), o que significa que as perdas iniciadas no final da 5<sup>a</sup> classe (conclusão do EP1) se aprofundam na transição para a EP2. Um elemento a sublinhar e para o qual não encontramos

explicação plausível, é o maior número de alunas e alunos inscritas/os em todas as classes em 2016.

**Tabela 10:** Cidade de Pemba. Número de alunos inscritos em todas as classes no período entre 2014-2017

Classe	2014		2015		2016		2017	
	M	H	M	H	M	H	M	H
1 <sup>a</sup>	3.116	2.815	3.646	3.157	4.063	3.627	3.823	3.303
2 <sup>a</sup>	2.709	2.379	2.979	2.726	3.707	3.265	3.568	3.259
3 <sup>a</sup>	2.429	2.122	2.536	2.157	2.621	2.278	2.903	2.564
4 <sup>a</sup>	2.287	1.958	2.246	1.942	2.364	2.165	2.331	2.197
5 <sup>a</sup>	2.153	1.814	2.341	1.960	3.152	2.563	2.818	2.430
6 <sup>a</sup>	1.681	1.465	1.834	1.541	1.395	1.257	2.164	1.841
7 <sup>a</sup>	1.694	1.379	1.594	1.449	2.252	2.167	1.782	1.559
8 <sup>a</sup>	746	745	808	686	526	486	810	671
9 <sup>a</sup>	553	471	641	595	663	568	554	459
10 <sup>a</sup>	584	465	616	479	822	708	586	479

*Fonte: Adaptação por Wim Neeleman da informação fornecida pela DPE*

Na tabela 11 procuramos evidenciar o aproveitamento das alunas e dos alunos entre 2014 e 2017, verificando-se que é mais baixo na 5<sup>a</sup> e na 7<sup>a</sup> classe, mas também, em menor grau, na 2<sup>a</sup> classe. De forma geral o aproveitamento das meninas é mais alto do que o dos rapazes, mas esta tendência inverte-se na 5<sup>a</sup> classe.

**Tabela 11:** Cidade de Pemba. Percentagem do aproveitamento escolar em todas as classes no período entre 2014-2017

Clas se	2014		2015		2016		2017	
	M	H	M	H	M	H	M	H
1 <sup>a</sup>	93,7	89,4	85,8	83,4	79,7	75,4	82,2	81,8
2 <sup>a</sup>	89,8	86,4	53,6	51,0	63,8	61,2	75,4	71,0
3 <sup>a</sup>	86,4	86,3	88,8	80,0	77,3	73,7	91,0	83,9
4 <sup>a</sup>	88,2	85,8	90,2	87,0	84,4	81,2	87,6	85,7
5 <sup>a</sup>	74,7	77,3	44,0	46,1	66,8	67,8	69,9	71,9
6 <sup>a</sup>	88,0	86,1	85,1	84,0	80,9	76,8	89,9	88,6
7 <sup>a</sup>	75,9	75,6	37,9	38,0	56,0	54,1	73,0	74,9
8 <sup>a</sup>	73,3	71,5	64,5	66,8	76,4	81,1	74,7	88,8
9 <sup>a</sup>	71,6	76,0	71,9	65,0	70,4	70,1	83,0	78,2
10 <sup>a</sup>	35,8	48,4	21,3	25,3	63,0	80,6	87,4	83,1

*Fonte: Adaptação por Wim Neeleman da informação fornecida pela DPE*

Na tabela 12 que mostra que o maior número de desistências das raparigas se situam nos anos de 2016 e 2017, na passagem da 7<sup>a</sup> classe para a 8<sup>a</sup> classe, primeiro nível do ensino secundário, sendo em 2016 de 17,3% de raparigas para 1,4% de rapazes, mantendo-se a mesma tendência em 2017 que apresenta 16,7% e 3,3%, respectivamente para raparigas e rapazes. Isto significa que há uma percentagem elevada de alunas, e estamos a falar da cidade de Pemba, que não ingressam no ensino secundário. Se articularmos estes dados com a informação transmitida pelas comunidades, constata-se que o número de vagas nas escolas secundárias não são suficientes ou mesmo que a distância entre a escola e a comunidade impede mais as meninas do que os

rapazes de estudarem devido aos trabalhos domésticos que têm que realizar. Também pode ser considerado que não sendo o ensino secundário gratuito, as famílias invistam mais na formação dos rapazes. Uma outra razão pode ter a ver com a existência de casamentos prematuros. Esta tendência inverte-se na 9ª classe (a partir de 2015) onde mais rapazes desistem, mas é retomada na 10ª classe onde as raparigas voltam a desistir mais.

Do mesmo modo, mas principalmente em 2016, há um número elevado de desistências nas três primeiras classes em ambos os sexos, embora os rapazes desistam um pouco mais. Esta tendência é ligeiramente alterada na 1ª classe em 2017, onde as mulheres desistem mais do que os rapazes. Isto significa que as perdas de efectivos escolares se situam nas três primeiras classe e depois no primeiro nível do ensino secundário.

**Tabela 12:** Cidade de Pemba. Percentagem da desistência escolar em todas as classes no período entre 2014-2017

Clas se	2014		2015		2016		2017	
	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>H</b>
1 <sup>a</sup>	-1,8	-1,3	2,0	4,9	10,7	14,0	8,7	7,7
2 <sup>a</sup>	1,2	1,6	7,2	8,3	8,0	10,6	2,4	9,8
3 <sup>a</sup>	2,0	3,0	0,4	2,8	9,7	10,8	-1,0	1,4
4 <sup>a</sup>	-0,7	3,9	-1,1	0,0	2,1	4,1	1,6	5,5
5 <sup>a</sup>	2,8	4,2	2,9	2,2	4,7	3,9	2,1	6,2
6 <sup>a</sup>	-0,3	2,3	-3,9	-0,6	1,4	1,1	-1,1	1,0
7 <sup>a</sup>	4,0	1,4	-2,8	5,7	5,8	-1,8	4,8	4,4
8 <sup>a</sup>	0,0	1,6	-0,9	-0,3	17,3	1,4	16,7	3,3
9 <sup>a</sup>	3,3	0,4	-3,9	7,6	13,0	17,1	5,8	12,0
10 <sup>a</sup>	6,8	4,3	7,3	1,5	18,0	14,0	4,8	2,5

*Fonte: Adaptação por Wim Neeleman da informação fornecida pela DPE*

Retomando a análise do Perfil de Género e no que se refere à saúde sexual e reprodutiva, o Perfil ressalta que cerca “de 57% de mulheres com idade inferior a 20 anos são mães e que a média da primeira relação sexual é 15,5 anos” (2009:1).<sup>100</sup> Esta informação é comprovada por um estudo de 2015 que refere que é de 17,2% o número de partos de raparigas entre os 15 e 19 anos (MULEIDE, 2015). A juntar a esta informação a taxa de

---

<sup>100</sup> Dados produzidos pelo INE 2009 (citados pelo Perfil de Género de Cabo Delgado, 2009) informam que em Cabo Delgado 70% das raparigas casam-se antes dos 18 anos e que a idade média de primeiros casamentos é de 15,9% nas zonas rurais e 16,9% nas zonas urbanas.

fecundidade é muito alta, mesmo que nas zonas urbanas (Pemba e Montepuez) sejam relativamente mais baixas do que nas zonas rurais (respectivamente 4,4 e 5,7 filhos).<sup>101</sup>

O que ressalta é a permanência, mesmo nas zonas urbanas de uma taxa de fecundidade muito alta (mais de 4 filhos por mulher) em 2015, o que pode ficar a dever-se a um conjunto de factores que vão desde os índices de analfabetismo e falta de informação, até a factores de ordem cultural e religiosa que procuraremos aprofundar mais adiante.<sup>102</sup>

Quando questionamos no Hospital Provincial de Pemba um médico e uma enfermeira sobre a idade núbil e o planeamento familiar, foi-nos revelado que estando sexualmente activas desde os 11 e 12 anos há uma percepção de licitude relativamente ao casamento prematuro. Esta questão é tanto mais preocupante quando muitos dos nossos interlocutores repudiam a idade núbil definida na Lei da Família.<sup>103</sup> Para alguns agentes de saúde há uma necessidade urgente de regulamentar a Lei da Família, devendo ser definidas acções estratégicas de protecção dos direitos das menores face à avalanche de casos que chegam a esta unidade sanitária: “A maternidade e o SUR são as portas de entrada para as vítimas de violência e somos confrontados com

---

<sup>101</sup> Ao contrário do sector da educação em Cabo Delgado, principalmente através do Departamento de Planificação, foi impossível obter informação completa sobre o sector de saúde em Cabo Delgado.

<sup>102</sup> Não se sabe com rigor se a informação sobre planeamento chega a toda a província, contudo, segundo dados do INE (2011), apenas 5% das pessoas exerce este direito sendo, no contexto do país, Cabo Delgado a província com valores mais baixos.

<sup>103</sup> Na discussão sobre a Lei da Família que se prolongou durante alguns anos e que culminou em 2004 com a sua promulgação houve uma enorme contestação por parte de lideranças religiosas, entre as quais se destacam a islâmicas. Morier-Genoud (2002) refere-se a este aspecto como expressão exercida por alguma liderança sobre o Estado. Ver também para uma análise mais detalhada: Arthur et al. (2012).

casos de pessoas muito jovens”. Continuando, os mesmos entrevistados afirmaram:

“Na zona costeira, há um estímulo para o início da vida sexual quando as pessoas são ainda muito jovens e o Islão estimula isso. A aproximação do *Ramadan* leva a que haja muitos casamentos precoces, já que as uniões maritais devem ser “legalizadas” antes do início do período de jejum”.

Deparamo-nos com uma lógica em que mais uma vez o Estado, com uma estratégia ambígua em que ao mesmo tempo que ratifica instrumentos de protecção dos direitos humanos e elabora dispositivos que garantem o reconhecimento dos seus cidadãos e cidadãs como seres humanos, consente e partilha o mesmo sentido de exclusão. Uma das manifestações mais evidentes desta conciliação e compromisso com a conservação da ordem é a introdução no Código Penal do “Aborto não Punível”, que entretanto cria uma série que impedem a sua implementação, permitindo a continuidade da realização de abortos em condições que afectam a saúde e a vida das mulheres e raparigas. Exemplo disso é a carta em que é necessário solicitar à unidade sanitária a “autorização” para realizar o aborto, que é longa, demasiado formal e solicitando dados difíceis de preencher, num país onde mais de 60% das mulheres são analfabetas.

Uma das questões que devem ser debatidas e que o Perfil de Género apenas enuncia é o facto da província de Cabo Delgado constituir uma das províncias como menor taxa de prevalência do HIV/SIDA (contudo, com um aumento constante),<sup>104</sup> onde,

---

<sup>104</sup> Entre 2011 e 2015 a taxa de prevalência a nível nacional do HIV/SIDA de pessoas na faixa etária entre os 15 e 49 anos subiu de 1,5% para 13,2%

por cada homem infectado há 4 mulheres na faixa etária entre os 20 os 24 anos que vivem com HIV, o que é consistente com dois fenómenos: o primeiro é que o SIDA tem rosto feminino e o segundo é a permanência de práticas culturais como os ritos de iniciação e religiosas que conduzem a “casamentos” prematuros, com mais probabilidade de contágio.<sup>105</sup>

A reactivação dos SAAJ prevista no Plano Estratégico da Saúde tem tido efeitos positivos no acesso dos e das jovens a informação e a apoio na tomada de decisões.

Há um total de 72 SAAJ em todos 16 distritos de Cabo Delgado, sendo que em Pemba existem 4 gabinetes para adolescentes e jovens com uma evolução positiva na procura, tal como mostra a tabela 13 referente ao SAAJ adstrito ao Centro de Saúde N° 1.

**Tabela 13:** Atendimentos no SAAJ de Referência em Pemba

<b>Grupo etário</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Evolução 2016-2017</b> %
10-14 anos	4.608	9.051	49%
15-19 anos	10.039	17.239	42%
20-24 anos	5.164	10.207	429,4%
TOTAL	19.811	36.497	46%
Masculino	8.257	9.849	16,1%
Feminino	11.554	26.648	57%

*Fonte: SAAJ, 2018*

---

(IMASIDA, 2015). Em Cabo Delgado, no mesmo período e no mesmo grupo etário, a taxa de prevalência teve um crescimento de 9,4% para 13,8%.

<sup>105</sup> O estudo realizado em 2015 pela Muleide informa que a taxa de prevalência do HIV/SIDA é de 7,9% na faixa etária entre os 15 e 24 anos.

Fica ainda evidenciado pela tabela 13 que a faixa etária entre os 15 e 19 anos é a que regista mais adesão, sendo o sexo feminino o que mais procura os serviços da instituição. Entre 2016 e 2017, foi considerável o aumento nas consultas do SAAJ, destacando-se, contudo, que enquanto os rapazes tiveram um aumento de 16,1%, entre as raparigas a percentagem de procura subiu em 57%. A explicação pode ter a ver com o facto das raparigas procurarem no SAAJ aconselhamento que diga respeito à sua sexualidade e a formas de controlo do seu corpo, conferindo à instituição um significado de suporte e legitimidade para a tomada de decisões.

Ao contrário das questões colocadas pelos rapazes (mas directamente ligadas ao diagnóstico de doenças do foro sexual), as raparigas interessam-se por assuntos que vão desde a interrupção da gravidez até os métodos de planeamento familiar. Isto é tão mais interessante quanto se reconhecem uma série de obstáculos, desde culturais a religiosos, que impedem as jovens de se expressarem sobre o corpo e a sua vida sexual. Uma das respostas que pode ser dada para esta abertura dos e principalmente das jovens num contexto que inibe a sexualidade, pode ter a ver com a abordagem multidisciplinar e por direitos que caracteriza as estratégias deste sector.

Como temos vindo a sublinhar, as actividades de acesso aos serviços de saúde e educação, e a sua aplicação são expressas por orientações que a nível do Estado pretendem (com diferenças assinaláveis entre estratégias de género para a saúde e para a educação) definir as práticas institucionais ao nível mais local. O que se verifica é que a forma como essas práticas são incorporadas nas acções e nos discursos produzidos pelos diferentes actores é caracterizada por uma articulação ambígua entre políticas e estratégias nacionais e apropriações a nível local,

permeadas por factores que intervêm e são dominantes (de forma diversificada e não homogênea) em diferentes espaços.

O que nos propomos analisar é como as diferentes narrativas (e o lugar onde se situam os que as produzem) abordam os direitos e as formas “justas” como devem ser exercidos. Pretende-se compreender os sistemas de significação e seus dispositivos produzidos nos discursos sobre educação, saúde, autoridade e hierarquias.

É também nossa intenção perceber de que modo os discursos sobre a ordem “desejada” são contrapostos a uma ordem estabelecida pelo Estado, vivida como desordem pelos diferentes actores, quer se trate da salvaguarda de direitos sobre a terra, quer se trate de ausência de uma autoridade que estabeleça parâmetros de comportamento social. É assim que procuraremos perceber como os direitos humanos das mulheres expressos nos discursos e nas práticas, sobre por exemplo, planeamento familiar e sexualidade, se traduzem, ou não, no reforço da exclusão das mulheres como sujeitos.

A vigilância das lideranças religiosas sobre os discursos sobre direitos mostra à vez um elemento de auto vigilância tanto mais forte quanto os contextos sociais são mais complexos e “inexplicáveis”, como se vive hoje em Cabo Delgado, e uma imposição de valores que pretende impedir desvios a uma norma representada como inquestionável e verdadeira. Inquestionável e verdadeira porque contém em si o poder institucional que lhe tem sido conferido pelo saber de que é investido na interpretação da vontade do divino. E desta maneira se legitima e se contrapõe (embora deixando numa zona de penumbra a necessidade de compatibilização) ao discurso do Estado, como podemos ver na seguinte fala de um líder religioso:

“Um dos problemas existentes hoje na sociedade é a desagregação moral na sociedade. A longo prazo, é preciso introduzir a disciplina de moral nas escolas a todos os níveis. O MINED deve elaborar um programa de moral, a ser leccionado por religiosos. Nas escolas públicas há degradação moral e indisciplina que causa o fraco rendimento pedagógico. Quando se fala de aplicar a lei islâmica em Moçambique é preciso ver que estamos num país laico. É preciso saber respeitar a Constituição. O Islão tem a Lei da Família Islâmica mas é preciso tomar em conta as leis do país. Para tentar resolver alguns destes problemas estamos a elaborar um manual que dará resposta aos que criaram problemas em Mocímboa”.<sup>106</sup>

Interessante porém foi constatar que embora haja acordo entre as várias lideranças religiosas sobre questões como, por exemplo, autoridade e direitos, há por parte de alguns um discurso que sendo acochado por acusações de acolhimento do radicalismo, procura conciliar e reactualizar-se (se quisermos usar um termo caro a Foucault), mas que na realidade pretende submeter e subverter a ordem do Estado, como se verifica nos discursos sobre a moral e a religião. Isto é, ao mesmo tempo que se critica a laicidade do Estado, responsável pela degradação moral, afirma-se que “as leis do Estado devem ser respeitadas”, preconizando-se simultaneamente a introdução nas escolas de um ensino religioso. Significa que o Estado laico é imoral ou mais do que isso que os valores de igualdade universal, de respeito e tolerância pela diversidade devem ser restringidos pelos dogmas que constroem e limitam as escolhas individuais.

---

<sup>106</sup> Pensamos que houve um engano na referência que a autoridade religiosa faz a uma Lei da Família Islâmica que não existe no Direito Islâmico.

Nesta mesma linha, o policiamento do corpo das meninas e o castigo físico das crianças, como desenvolveremos mais à frente, é um campo onde se jogam elementos que utilizando como recurso a religião e a cultura, concorrem para hostilizar o Estado. Podemos afirmar que o discurso da indisciplina de jovens e da falta de valores, se articula sempre nas afirmações dos homens (e também de algumas mulheres) com a crítica (mesmo que dissimulada) ao sistema democrático, ao Estado laico e ao Governo que o deve defender, como mostram estas falas dos homens nas comunidades:

“Na escola, o Governo permite saias curtas e as meninas ao inclinar-se mostram o sexo e outras partes íntimas do seu corpo que deviam estar cobertas, despertando o desejo dos homens, mesmo sendo crianças. Assim, o Governo acaba por permitir casamentos prematuros e gravidez indesejável” (homens mais novos em Muxara).

Em Pemba, os discursos dos agentes do Estado sobre direitos humanos das mulheres, no que respeita à educação e saúde, apenas se distinguem de outros produzidos em outros centros urbanos do país (Osório e Cruz e Silva, 2008; Osório e Macuácuá, 2013) no concernente à nomeação de forma mais contundente de práticas culturais que combinam (por vezes) com o normativo religioso e são percebidos como constrangimentos na divulgação da informação sobre direitos. É o caso de uma funcionária do DPE que nos disse:

“Não existem problemas de ingresso das meninas na escola, mas à medida que vão avançando vão abandonando por questões culturais, ritos. Mesmo que estes sejam de pouca duração vão casando. As meninas não têm condição de dizer não papá, não mamã. Apanhamos muitas meninas que só vão à *madrassa*. Nas

escolas não se fala em direitos porque as pessoas colocam o direito das raparigas em terceiro plano”.

Esta narrativa deve ser interpretada tendo em conta dois aspectos: um primeiro que enfatizando as práticas culturais legitimam por inércia do Estado o abandono escolar das crianças e a sua integração nas *madrassas*. Com o discurso sistemático da sensibilização (alienando o seu direito de sancionamento) das lideranças religiosas para estimular o acesso das meninas às escolas, o Estado está a pactuar com a violação de direitos. Isto não são apenas efeitos da fragilização das instituições estatais, devendo também ser visto como a deslocação da soberania para outras fontes de poder que se tornam mais e mais eficazes na construção de comportamentos condicionados pela moral religiosa.<sup>107</sup>

O que a fala citada nos mostra é também que o fenómeno de frequência das *madrassas* das meninas em detrimento da escola pública, podendo ter sido desocultado a partir de Outubro de 2017 com as acções armadas de um grupo identificado com uma facção do islão, não é um fenómeno recente. Embora não seja objectivo deste trabalho historizar a penetração islâmica no país, as estratégias do poder colonial, combinando a repressão aberta e claramente hostil ao islão com estratégias de apaziguamento e controlo no final do período colonial analisadas por Morier Genoud (2002), pensamos ser útil para perceber a actual

---

<sup>107</sup> Não é por acaso que as lideranças religiosas conseguiram impor nas escolas públicas o uso do lenço às meninas muçulmanas. Isto não pode ser visto como tolerância cultural como alguns relativistas pretendem, mas fundamentalmente como uma forma progressiva de subverter a laicidade do Estado. Curiosamente, e na mesma linha, as Organizações da Sociedade Civil entrevistadas, com excepção da AME, não se referiram aos direitos das mulheres, a não ser quando directamente questionadas, o que mostra que as vozes das mulheres são silenciadas e/ou estão ausentes das narrativas mesmo quando está em causa a expropriação da terra.

situação abordar à *vol d’oiseau* o que o autor chama de “politização do Islão”, referindo que na década de 90 “a dimensão islâmica de Moçambique, foi não só reconhecida como promovida”, considerando como ponto alto desse reconhecimento a integração na Organização da Conferência Islâmica em 1994 e a nível nacional o incentivo para a participação política, expresso, por exemplo, na representação política nas primeiras eleições multipartidárias.<sup>108</sup>

Também Bonate (2006) refere que a ruptura com a anti religiosidade do poder político vivida nos primeiros anos do pós independência, tem como ponto alto dessa nova estratégia a abertura do Departamento de Assuntos Religiosos no Ministério da Justiça em 1982, seguida pela criação do Congresso Islâmico em 1983, afirmando um distanciamento do Conselho Islâmico com o argumentário anti-colonial e anti-tradição africana expresso, por exemplo, no estabelecimento de relações com centros de difusão do Islão na Arábia Saudita e no Sudão.

Segundo Morier-Genoud os conflitos que se desenvolvem em torno do controlo do poder entre o “reformismo e o sufismo e entre muçulmanos indo-paquistaneses e os africanos” que parecem estar a suavizar-se, reactivam-se ainda na década de 90, com o surgimento de diversas tendências no seio do Congresso e do Conselho Islâmico, como é o caso do Ansa al-Suna, que tem

---

<sup>108</sup> As balizas da mudança situam-se no início da década de 80 com o acordo entre Moçambique e a Arábia Saudita e a permissão de abertura de mesquitas e centros educacionais islâmicos, sendo visível nos finais dos anos 80 o crescimento do número de mesquitas, *madrassas* e unidades hospitalares. A mudança do Estado relativamente ao Islão deve ser entendida também no quadro da guerra civil e do crescimento da base social da Renamo em regiões marcadamente muçulmanas, como é o caso de Nampula.

um posicionamento crítico relativamente à aproximação do Conselho Islâmico ao campo político.<sup>109</sup>

Por esta razão, o fenómeno do radicalismo religioso deve ser compreendido não apenas no quadro da luta intra-religiosa (tendo a ver com rituais que têm sido mais ou menos descartados da análise pelos estudiosos, o que a nosso ver é pouco acertado) mas no âmbito dos interesses em jogo, isto é, da distribuição de poder assente num novo saber (mais que numa nova interpretação) que se legitima através dos estudantes que regressados de Medina e do Sudão na década de 90 se assumem

---

<sup>109</sup> A aproximação de uma corrente do Islão e/ou suas tendências ao poder político e a sua representação na Assembleia da República e no Conselho de Estado pode ajudar a explicar o “silêncio” do Estado face aos ataques sistemáticos que ocorrem na província de Cabo Delgado e à caracterização do perfil dos agressores. Embora não se possa com as informações que existem definir a complexidade da radicalização, o trabalho de campo mostrou dois aspectos que nos parecem dever merecer atenção. Um primeiro tem a ver com as exclamações produzidas quando ocorrem ataques (Alá Akbar) e algumas formas de assassinato (a decapitação) que auto-identificam os perpetradores da violência armada. Um segundo aspecto tem a ver com o discurso sobre a justiça e a verdade corânicas, importando menos o que o Alcorão diz mas mais a reinterpretação e incorporação nos discursos e práticas de valores que pretendem islamizar os e as africanas (através dos africanos que no exterior aprenderam a verdadeira palavra de Deus), contrariamente ao período da penetração e consolidação e alargamento da sua base social, em que o Islão se “africanizou”. Um terceiro aspecto a ter em conta, mas só percebido nalgumas entrevistas é que face à ausência de ordem, de justiça social, de escolas, de centros de saúde, de emprego (ausência do Estado), os radicais oferecem aos desapossados (e não falamos necessariamente apenas de recursos materiais) uma utopia assente numa ordem social onde cada um e cada uma tenham um papel e uma função. Ou seja, embora estejamos a viver uma situação de desordem ela contém já uma ordem estruturada pela justiça que só a sharia contém. De acordo com Morier Genoud (2002) e Bonate (2006), o Ansa al-Suna é constituído no final da década de 90 por um grupo de jovens que se retiraram do Conselho Islâmico, contestando a aproximação ao poder político.

como os detentores da verdade, verdade esta que tem como um dos seus espaços de controlo a vida e o corpo das mulheres.<sup>110</sup>

É interessante observar que, embora todos os entrevistados caracterizem negativamente os radicais e os ataques de que são alvo alguns distritos da província, o discurso produzido pelas duas maiores tendências do islão em Cabo Delgado é diferenciado relativamente à legitimidade do saber e da adopção de novos comportamentos dos estudantes formados na Arábia Saudita, Iémen ou Sudão.

A propósito, um líder religioso do Congresso Islâmico afirmou: “Os moçambicanos quando vêm da Arábia Saudita e Iémen dizem logo que o que aprenderam em Moçambique não vale nada. Isto é a tendência do Daesh, não poder ir à escola e à Igreja”.

Em contrapartida, e questionando-se sobre se será certo considerar que são moçambicanos os que perpetram acções armadas, um líder do Conselho Islâmico foi claro quando disse: “O islão é paz. Os que se formaram fora do país explicam a religião sem violência. (...) O Conselho pretende tirar do islão tudo o que é tradicional, por exemplo, não tocar tambor”.

A questão dos rituais, como por exemplo o do tambor, ao serem nomeados como fonte de discórdia entre as várias correntes islâmicas, na realidade ocultam divergências de fundo que tem a ver com a tentativa de islamização dos e das africanos/as, na introdução da sharia e no combate à laicidade do Estado, como nos disse um membro de uma organização da sociedade civil em

---

<sup>110</sup> Foi possível perceber que existem tensões entre os ritos de iniciação “tradicionais” realizados com crianças e os que são aceites pela comunidade muçulmana, mas esta situação deve-se mais à idade em que são realizados do que aos ensinamentos que promovem, principalmente os relativos à subjugação feminina.

Pemba: “eles não querem só impor a sharia mas opor-se ao Governo”.

As OSC, aos serem questionadas sobre o perfil dos radicais, elaboram uma narrativa que os caracteriza ou como estrangeiros que casaram com moçambicanas ou como moçambicanos que estudaram fora do país que aliciaram os mais jovens com promessas de emprego. A questão que precisa de ser problematizada e de que apenas temos alguns rumores é a sua constituição como grupo organizado (com ligações ao Ansa al-Suna) que oferece aos jovens um projecto de pertença a um colectivo (não permissível a outras pertenças), que se instituí como veículo das palavras do Profeta.

Procurando perceber como as mulheres são atingidas por uma espécie de islamização dos e das africanos/as (contrariamente ao que acontecia até finais da década de 80) um membro do Conselho Cristão (que participa no Conselho das Religiões chefiado pelo Conselho Islâmico) afirmou:

“Hoje em dia, o Islão tem dado alguma liberdade às mulheres que podem trabalhar fora de casa e mesmo negociar com os maridos o planeamento familiar, entre outros aspectos. No entanto, os acontecimentos recentes mostram que surgem agora novas divisões no seio da religião, que impedem os filhos de frequentarem a escola e receberem cuidados de saúde nos hospitais, sendo no geral contrários a aceitar a prestação de qualquer serviço oferecido pelo Estado. Outras manifestações destas correntes do Islão reflectem-se na forma de vestir das meninas, na proibição de se recensearem para participação nos processos eleitorais e na radicalização da subserviência da mulher ao seu marido onde a sua função se resume a cuidadora da família, e reprodutora”.

Ainda a respeito das novas funções, ou a clarificação das funções das mulheres muçulmanas, entrevistámos uma jovem mulher com formação superior que nos descreveu a sua história de jovem muçulmana saída há 6 anos do ambiente mais liberal de Maputo para Pemba, onde vive e se casou (como segunda esposa). Ao ser-lhe perguntado qual a sua profissão afirmou que era (nomeou a profissão) e doméstica porque:

“Tenho que conciliar a casa e o trabalho, uma vez que usei da boa vontade do marido que me deixou trabalhar. A mulher deve obediência ao marido. Mas há homens que não querem que as suas esposas estudem ou trabalhem para que se tornem verdadeiramente submissas e alguns trancam-nas em casa. Em casos destes é importante sensibilizar o homem para permitir que a esposa tenha uma independência económica”.

Sobre os ritos de iniciação a jovem afirmou:

“Os ritos têm bons conselhos mas não servem para as crianças. Os conselhos que recebemos são bons para as mulheres casadas, como era o meu caso, mas não para as crianças. Nos ritos ensinam como cuidar da casa, o relacionamento com o marido e ensinam como ir à cama. As mulheres não têm iniciativa de expressar os seus desejos sexuais, isso se deve ao facto de evitar que o homem se sinta menos macho”.

Esta fala de uma jovem urbana (viveu em Maputo até aos 22 anos), escolarizada, distingue-se em alguns aspectos de outras vozes da maioria das mulheres camponesas entrevistadas nas comunidades, que ao mesmo tempo que combinam nas suas representações e práticas a conservação de uma norma de género subalterna, demonstram, por vezes de forma subtil e

“espectacular” rejeição, se não pela dominação masculina, pelo menos pelas formas mais brutais de controlo e exclusão. Interessante é evidenciar que estas mulheres não têm nenhum sinal de distinção (por exemplo na forma de vestir, podem usar o lenço que apenas cobre a cabeça) relativamente a outras mulheres não praticantes do Islão. Embora a informação obtida sobre as vestes de cor preta que cobrem o corpo de algumas mulheres muçulmanas, identificadas com o Conselho Islâmico, tenha sido muito vaga (explicada com modéstia, simplicidade, e até moda), parece-nos que a forma de vestir (e a cor) é um forte sinal de comunicação sobre a diferenciação face a outras mulheres (e homens também) e de identificação com um Islão mais “puro” e liberto da tradição africana.<sup>111</sup> Embora num contexto muito diferente, como é o de Zanzibar, Boswell (2011) ilustra como diferentes texturas e cores emitem sinais identitários que funcionam como dispositivos de interacção. Não há uma unanimidade na interpretação do uso do véu islâmico e das múltiplas versões da sua utilização pelas mulheres muçulmanas (assim como não há sobre as múltiplas leituras que o Alcorão pode sugerir). Interessa-nos, no âmbito do nosso trabalho, chamar atenção para duas posições que embora não contrárias expressam significações diferentes: a primeira (na linha Geertzina) que destaca que a “ocultação” do corpo é uma afirmação identitária (assente em vivências religiosas e sociais múltiplas e diversas) em que a escolha individual e geracional pela ocultação do corpo pode ser uma forma de resistência à islamofobia e resultado da transversalidade entre política e religião (Geertz, 2001). A segunda posição expressa por Mernissi (1987) defende (procurando contrariar o feminismo ocidental,

---

<sup>111</sup> O *Cafia* de origem beduína é constituído por uma veste longa, sendo a cabeça coberta por um pano quadrado preso por uma tira chamada *egal*, sobre uma touca que prende os cabelos.

que observa o corpo oculto no contexto da dominação masculina, assimilando-o à necessidade de proteger as mulheres do desejo masculino) que o corpo coberto de algumas mulheres muçulmanas tem uma significação de poder e de perigosidade, sendo que ele existe para proteger os homens. Ora, o que nos aparece tanto numa interpretação (protecção das mulheres) como noutra (protecção dos homens defendida por Mernissi) é que se está perante o mesmo fenómeno de legitimação de uma sexualidade incontrollável da natureza masculina. Proteger as mulheres ou proteger os homens constituem elementos combinados que devem ser entendidos como mecanismos de poder que situam as mulheres como não sujeitos. Perigosidade das mulheres ou a sua fragilidade fazem parte do mesmo sistema de significações no quadro das relações de poder que embora contenham em si contra poder e contra dominação se efectivam através de dispositivos disciplinares que informam as representações e práticas religiosas dadas como mais próximas de uma radicalização das diferenciações de poder. Parece-nos pois, na linha do que Foucault foi afirmando nos seus estudos sobre sexualidade que o controlo, o policiamento e o auto policiamento através de mecanismos como a roupa e a exuberância da cor preta, são um ritual que expressa com a máxima visibilidade o discurso silencioso da submissão.<sup>112</sup>

Ainda a respeito de direitos humanos e na mesma linha de combinação da tradição cultural com a religião, quando questionadas os membros da Associação Mulher Esperança disseram o seguinte:

---

<sup>112</sup> Isto não significa que o facto de vestir de preto não pretenda mostrar também a incorporação distintiva de uma superioridade moral e de um estatuto social e religioso.

“Em Pemba a maioria professa a religião muçulmana que é um impedimento para os direitos sexuais e reprodutivos. A mulher tem que ser submissa, não exigir, não falar alto. O Homem muçulmano traz isso desde criança. Além da religião há que contar com a cultura: as mulheres colocam-se numa posição de ser cuidadas e os homens de serem cuidadores e quando se fala com as mulheres elas gostam dessa posição. Os ritos de iniciação são o ponto de partida para a dominação”.

Estas percepções são expressas de forma mais contundente quando se refere à não participação das mulheres na discussão sobre expropriação e compensações, como esta fala de um membro do Concelho Municipal evidencia: “as mulheres não têm escolarização nem a palavra quando é necessário tomar decisões. Poucas mulheres foram emancipadas”. Ora, se o baixo nível de escolarização é comum a outras realidades, como a encontrada por exemplo em Moatize, já não é comum a invisibilidade da mulher quando se trata de defender o direito à terra e a sua inclusão nas Comissões de Gestão de Recursos Naturais e nas discussões comunitárias, como ficou evidente nas entrevistas realizadas em Muxara e Mahate.

É pois necessário encontrar outros factores que funcionam como mecanismos que delimitam o acesso a direitos às mulheres e que são tanto mais eficazes, quanto parecem produzir uma ordem menos permeável à mudança.

Iremos pois referir como mulheres e homens em Mahate e Muxara reconhecem direitos e como esses direitos são agenciados por um conjunto de interditos que vigiam o corpo que trabalha, o corpo que produz e reproduz e o corpo sexuado. Procuraremos num primeiro passo articular idade núbil, planeamento familiar e poligamia, procurando perceber em

seguida como direitos e deveres de mulheres e homens se traduzem em discursos hegemônicos, e como nos interstícios dessas narrativas é produzida a contestação.

#### **4.4. Idade núbil, planejamento familiar e poligamia**

Uma das primeiras questões que colocámos aos vários interlocutores foi qual a idade para uma rapariga se casar. Aqui pretendíamos perceber, para além das razões consensualmente apontadas noutros estudos (MULEIDE, 2015), como a questão dos casamentos prematuros tem directamente a ver com relações de poder. Relações de poder referidas não apenas ao espaço privado mas projectadas no espaço público e aí evidenciadas, por exemplo, na ausência de uma agenda de promoção direitos humanos das mulheres que rompa com o discurso do relativismo cultural e religioso.

As percepções sobre idade núbil são produzidas tendo em conta, por um lado, a sharia que a situa quando da puberdade das mulheres e a Lei da Família de 2004 que com base em dispositivos internacionais dos direitos humanos das crianças define os 18 anos como idade permitida para o casamento. Estas diferenças têm que ser vistas a partir não só do controlo social do corpo da mulher tendo em conta as funções e o papel que a mulher ocupa na reprodução, mas principalmente da sua sexualidade. Não significa que a intenção da lei do Estado ao demarcar os 18 anos como idade em que os e as jovens podem exercer a sua capacidade de escolha resulte em mudança de representações sobre o corpo das mulheres, emite, contudo, um sinal de interdição da violência sexual e do uso abusivo do corpo das crianças e adolescentes. Embora a narrativa sobre a “adulterez” a que Heilborn (2006) recorre quando analisa a sexualidade juvenil não permita fixar e globalizar a diversidade de contextos de construção da sexualidade juvenil (e de roteiros

sexuais), quando falamos da realidade(s) cultural(ais) moçambicana(s) se tem constatado que o início da vida sexual das raparigas é socialmente permitido e desejável no âmbito da norma, seja ela cultural e religiosa. Ou seja, embora as políticas do Estado tenham vindo a evoluir ao acentuar (quase hegemónico) o atraso do início da vida sexual e a prevenção da gravidez, os estudos têm mostrado, como já tivemos oportunidade de referir, uma certa ineficácia destas políticas que têm a ver com a desarticulação entre sexualidade, cuidados com o corpo e direitos sexuais e reprodutivos. Como resultado, mantêm-se altas as taxas de uniões forçadas de crianças por influência de factores culturais. No que diz respeito às regiões onde é dominante a religião muçulmana verifica-se que esta tem um papel extremamente importante, porque é legitimada a clausura matrimonial das crianças. Tão mais interessante, é observar hoje que os casamentos prematuros são objecto de uma estratégia nacional e de um discurso hegemónico que o sanciona. Este senso comum alargado na sociedade moçambicana produz já algum constrangimento entre quem o pratica (o que explica que, mais que a tradição, a pobreza seja cada vez mais utilizada como argumento para a sua manutenção) mas ao mesmo tempo reforça-se uma certa contestação com base moral e religiosa. Não é por acaso que algumas lideranças religiosas em Pemba afirmam que a idade para o casamento é a puberdade (apelando para a necessidade de actualização ou conformação da Lei da Família com a moral religiosa), havendo outras que recorrendo com algum constrangimento à Lei do Estado, parecem aceitar a baliza dos 18 anos.<sup>113</sup> Estas diferenças dependem mais da necessária aproximação com o poder (principalmente depois dos confrontos militares) do que duma convicção sobre a protecção

---

<sup>113</sup> Para mais informações sobre idade núbil e o estudo de caso em Cabo Delgado, veja: Arthur et al. (2012).

dos direitos das crianças. Do mesmo modo quando as mulheres nas comunidades de Muxara e Mahate, todas naturais da cidade capital e todas com um primeiro filho nascido aos 15 anos (ou menos), se pronunciavam sobre a necessidade de atrasar a idade do casamento utilizando o argumento, não tanto pelo abandono da escola que isso provoca, mas com a indisciplina e descontrolo das raparigas como estas falas mostram:

“Há muitas jovens que se casam com 13 anos, nos tempos tinham medo dos pais, mas hoje é assim, casam como 12 e 13 anos. Nos tempos as crianças eram batidas e agora o Governo não deixa bater e está a introduzir novelas” (mulheres mais velhas em Mahate).

E acrescentam:

“Hoje em dia engravidam cedo e não têm respeito e não vão à escola. Os pais falam para as filhas não casarem mas elas fogem pela janela e de manhã chega grávida” (mulheres mais velhas em Muxara).

A questão, como referido, não é tanto o “chegar grávida” ou ter filhos com 12 ou 13 anos, mas o ficar grávida fora do âmbito da autorização familiar. A nomeação da desestabilização provocada pelas instituições do Estado e pelas novelas é também repetida pelas mulheres mais novas, embora estas incorporem no seu discurso, como outros estudos evidenciaram (Osório e Cruz e Silva, 2008; Osório e Macuácuá, 2013), elementos de autonomia feminina transmitidos nas novelas, como por exemplo: “o que eu acho bom na novela é que quando o marido chega bêbado a casa a mulher pode ir para outro quarto” (mulheres mais jovens em Mahate).

O planeamento familiar tem sido objecto de acções do Estado, constatando-se que é conferido ao sector da saúde o principal papel, se não exclusivo, na divulgação da informação através de activistas que percorrem as comunidades, das unidades sanitárias e dos SAAJ. Contudo, embora esta informação seja insuficiente e não alcance uma grande parte das pessoas (porque andando a pé, o centro de saúde mais próximo fica a uma distância de 2 a 3 horas), a questão principal é que a “tecnicidade” da informação (uso do preservativo, higiene a ter com o corpo) não se harmoniza com direitos e principalmente porque a religião sanciona o controlo das mulheres e dos homens sobre o número de filhos. Tal como diz Bonate “quer se trate de sufis ou membros do conselho islâmico ou do Ahl al-Sunna o uso do condom é ilícito haram no casamento ou fora do casamento” (Bonate, 2006:155). A autora considera, no entanto, que o aparecimento do HIV tem alterado este discurso, utilizando-se o argumento da “aplicação da medicina preventiva que é permitida no Islão” (2006:155).

Muito interessante foi constatar a existência de um discurso abertamente influenciado pelo “novo” proselitismo religioso (descartado das facções radicais):

“Os jovens que vêm da Arábia Saudita trazem as coisas verdadeiras porque dantes praticávamos de qualquer maneira, são os mais novos que os aceitam” e acrescenta procurando investir o poder de decidir sobre a norma, no saber aprendido no exterior: “as pessoas mais habilitadas são as que estão no Conselho Islâmico”, referindo-se aos jovens que estudaram na Arábia Saudita”.

Por outro lado, esta mulher com algum reconhecimento social num dos bairros mais populosos de Pemba (Paquitequete) tem uma posição extremamente conservadora sobre a idade núbil:

“Para a religião basta a menina ter a primeira menstruação e já pode casar, e precisam de um companheiro por isso têm que casar, não podem namorar se não vai haver adultério e quando morrer há-de apanhar pela medida grossa”.<sup>114</sup>

Nesta mesma linha de conservação dos preceitos religiosos relativamente ao planeamento familiar a entrevistada opina: “só pode usar preservativo quando está doente, porque o preservativo é para trazer adultério. Hoje as meninas não querem saber de religião e fazem planeamento familiar”.

Do observado em Muxara e Mahate o facto das mulheres mais velhas terem menos escolarização que as mais novas (3 entre as 9 entrevistadas frequentaram ou concluíram o segundo nível do Ensino Secundário Geral), terem mais acesso a informação, condiciona o discurso sobre planeamento familiar, embora este não seja o principal factor que encontrámos para a ambivalência entre ter muitos filhos (a maioria das mais novas, ainda em idade fértil têm uma média de 5 a 6 filhos) e a vontade e o poder de decidir. As mulheres mais velhas, de uma maneira geral, usam o argumento de que não decidiram sobre o número de filhos porque “filhos não se nega”. Entre as mulheres mais novas o discurso flui entre um “tenho os que Deus quis, aconteceu”. E as que dizem que não vão ter mais filhos e que vão dizer ao marido: “então querido como vais fazer se não tens dinheiro, é para fazer o quê, para a matrícula é 600”. É curioso que os homens mais novos, todos muçulmanos e com uma média de idade de cerca de 30 anos e com 6/7 filhos estão de acordo com o planeamento familiar, utilizando as dificuldades de sobrevivência como justificação para aceitarem o controlo dos nascimentos. Este é um discurso, parece-nos, dada a idade dos informadores e a

---

<sup>114</sup> Referindo-se ao “castigo divino”.

exposição a fontes de informação sobre planeamento familiar, que tem a ver menos com uma convicção traduzida em prática de limitação do número de nascimentos e mais com a necessidade de mostrar o domínio de um saber que confere poder aos homens, mesmo que os contextos (e a força dos contextos) constriam a sua aplicação.<sup>115</sup>

Podemos, embora com as necessárias cautelas de ordem epistémica, falar de resistência à norma dominante, resistência esta que não se insere numa dicotomia de resistência /dominação como alguns autores defendem (referidos por Trajano Filho, 2006) principalmente os que estudando o campo político nos anos 50 e 60 opõem uma visão positivista de causa efeito.<sup>116</sup> Para nós é mais útil procurar perceber a relação dinâmica e complexa entre dominação e “poder contra/sobre” e a presença nos interstícios dos discursos de resistência, transgressão e incorporação/descontinuidade da norma. Quando algumas mulheres que não vão ter mais filhos, ou que usam o preservativo não apenas por uma questão de cuidados de saúde, estamos perante sinais de resistência que são também modos de negar a submissão ou de adequá-los às suas vidas, como defende Ortner (1995). A autora defende um conceito de resistência tendo como ponto de partida um complexo de dinâmicas que permitem a produção de estratégias de contra dominação, potencialmente transformadoras das mulheres em sujeitos.

---

<sup>115</sup> Os homens mais velhos são claramente contra o planeamento familiar devido à proibição na lei Islâmica (“o planeamento familiar serve apenas para levar à morte de seres que ainda não nasceram”) mas alguns dizem compreender que na realidade actual os jovens se vejam obrigados a recorrer à limitação de nascimentos.

<sup>116</sup> Como exemplos dessa visão dicotómica são citados, entre outros: Patrick Chabal, Amílcar Cabral ou Terence Ranger.

As questões que se colocam quando se trata de planeamento familiar e também de poligamia e que se salientam nas falas que citamos têm que ser compreendidas através dos dispositivos que nos indicam como as relações de poder são abaladas (o que não significa que sejam rompidas) pelas interações que se estabelecem, pelo confronto entre lugares de produção da norma (hospital, escola, mesquita, *madrassa*), pelas possibilidades de negociação que geram e pelo sentido que as mulheres lhe conferem, como nos disse uma das mulheres mais jovens em Mahate: “eu não aceitaria que ele tivesse outra mulher, porque se não tem dinheiro para mim, o que vais fazer? Vais trazer outra pessoa para dar o quê?”.

Esta fala não pode ser interpretada apenas como rejeição da poligamia, mas como uma forma de balizar as funções sociais do homem como provedor. E esta distinção fica clara quando para a grande maioria das mulheres, mesmo as mais novas têm uma noção de que é menos importante partilhar recursos do que cobrir as despesas da casa, e por isso também quando questionadas sobre a comparação entre vida das suas mães e as suas vidas, as mulheres recorrem sistematicamente a palavras como “respeito que existia e já não existe”, referindo-se a uma ordem social (mesmo que subordinada) que não produzia o confronto com o colectivo, não gerando a necessidade de assumpção da individualidade. Na demarcação de papéis e funções de homens e mulheres no espaço privado que, sem nenhuma hesitação nos foi transmitida por uma grande parte das mulheres, fica evidente a influência dos preceitos religiosos, como a questão da obediência feminina e do papel do homem como provedor, já referenciadas anteriormente.

No entanto, se considerarmos que estamos a transmitir os discursos de mulheres muçulmanas cuja religião aceita a

poligamia desde que haja equidade na repartição de bens (e afectos), é interessante observar que estas mulheres manipulam a função masculina social e religiosamente aceite, recorrendo ao mesmo poder dominante para legitimamente o questionarem. Interessante ainda que embora todas as mulheres mais novas tenham afirmado recusar a poligamia, o argumento que utilizam é o incumprimento da norma cultural e religiosa na distribuição de recursos.

#### **4.5. O corpo é meu? Deveres e direitos de mulheres e de homens**

A primeira questão que gostaríamos de reintroduzir, brevemente, é que estamos a analisar comunidades que aparentemente vivem em contexto matrilinear. Aparentemente porque se como Bonate propõe as *pia mwene* (rainhas) são assimiladas pela Ordem Sufi, traduzindo-se na criação de um estatuto que lhes confere poder, pesem as oposições entre tendências e que a autora bem explicita, parece-nos, no entanto, que é necessário interrogarmos se mesmo nas zonas rurais podemos ainda falar de uma sociedade matrilinear, com as disposições que isso implicava há quatro ou cinco décadas e a situação actual. Como outras pesquisas demonstram (Osório e Mejia, 2006; Casimiro, 2008) o casamento, a posse e transmissão de bens, principalmente da terra, não se faz ou faz-se cada vez com menor hegemonia por via matrilinear, sendo que as mulheres se deslocam cada vez mais para a terra dos maridos, os filhos pertencem aos parentes paternos e as mulheres recorrem cada vez menos às suas famílias de origem para reivindicarem direitos ou resolver conflitos. A situação ganha visibilidade na sua dimensão simbólica, quando mulheres em associações camponesas afirmaram em Angoche, Mogovolas e Rapale que constitui fonte de conflito (vergonha do homem, desejo de ter a sua própria terra)

o marido trabalhar na terra da família da mulher, e quando (e isto é ainda mais elucidativo) todos os camponeses (pertencentes às mesmas associações das mulheres entrevistadas) disseram que as terras onde trabalhavam eram suas. Com esta breve nota pretendemos apenas referir, com as ressalvas que o contexto urbano em que trabalhamos nos merece, que não foi por nós observado em Pemba, nem nas entrevistas realizadas com homens, nem as que fizemos com as mulheres, qualquer resquício de matrilinearidade, a não ser o título conferido a uma senhora na comunidade de Muxara. Esta, tomada como líder da comunidade por herança, desconhecia (ou não quis transmitir) a situação dos conflitos relativamente à disputa de terras e ao processo de negociação, seja com a empresa PCD, seja com o concelho municipal, contrariamente ao discurso dos homens e das lideranças masculinas.

Assim, quando analisamos as narrativas das mulheres sobre as representações sobre o corpo, sobre deveres e direitos, foi evidenciada uma aproximação com a natureza do poder patriarcal que se pode falar, como afirma Lagarde, “numa sexualidade que se institui por uma violência institucional contra a mulher como forma suprema da relação entre a oprimida e o opressor, entre o chefe patriarcal e a subordinada entre o polígamo e a monógama, entre o visível que ocupa todo o espaço e a invisível” (Lagarde, 1997:23). Mas também e continuando a citar a mesma autora: “se a mulher elabora a força do monopólio do ser-para-outros, imposto pela hegemonia patriarcal, não vive desarmada. Na opressão tem as armas do seu corpo, da sua sexualidade e da sua subjectividade para trocar e negociar com os homens e com as outras mulheres” (Lagarde, 1997:27).

E é neste vai e vem entre dominação e contra dominação entre poder e contra poder, que se coloca a questão da construção

identitária como um processo que procura articular os elementos de pertença a um grupo, muitas vezes por desidentificação a outro(s), com o capital material e simbólico de cada um (por referência ao grupo) e com as expectativas sociais de carácter mais global. Também significa que, como afirma Pappámikail (2007), há um diálogo permanente entre individual e colectivo (que pode ser o grupo de pertença mais implicado numa determinada representação). Isto produz representações sobre os atributos de auto-identificação cuja “fixação” pode depender da ruptura da ordem social. Ou seja, numa situação de destabilização violenta, como a que se vive nalguns distritos de Cabo Delgado, podendo as fontes do conflito serem localizadas em fenómenos sociologicamente compatíveis (pobreza com exclusão *versus* radicalismo religioso), os discursos sobre o certo e o errado tendem a ser extremados.

Isto fica mais claro quando se percebem os mecanismos através dos quais o poder investe no corpo, para controlar e determinar num contexto desfavorável à reivindicação (seja sobre o corpo que produz no contexto da expropriação da terra seja sobre o corpo sexuado objecto de violência). No corpo dócil das mulheres, como afirma Foucault, se inscrevem os interditos que fazem dele um corpo conformado mas também um corpo que desenvolve dispositivos de reacção à acção cultural e religiosamente programada para a manutenção do poder. Por esta razão, quando perguntamos às mulheres “a quem pertence o seu corpo”, houve uma resposta unânime de que o corpo lhes pertence enquanto são solteiras sendo, quando se casam, a posse é transferida para os maridos, como esta fala ilustra: “É bom dizer que este é o meu corpo quando sou solteira, mas quando sou casada eu não posso dizer que este corpo é meu porque é o meu marido que manda, é o meu marido que me sustenta”.

Se este discurso pode aparentemente ser questionado face às narrativas sobre planeamento familiar (ou contestação à poligamia) como vimos anteriormente, na verdade ao afirmar que o corpo não lhes pertence as mulheres colocam nos homens o ônus da responsabilidade da manutenção do poder. Ou seja, a grande maioria das mulheres, no que foi uma constante durante as entrevistas, se queixam que os parceiros não lhes dão dinheiro, não matriculam as crianças, exercem violência doméstica, como nos disse uma jovem mulher:

“O homem chega a casa e decide, hoje vou bater e quando ela fala à família do marido esta diz ao marido: “deixa essa mulher com os filhos, essa que vai queixar não é nada”. Há homens que amarram as mulheres com corda e começam a bater e dizem, vou-te partir”.

E ainda uma mais velha:

“A maioria das mulheres sofre de violência. Uns batem, outros insultam dizem que você não cozinha, outros bebem e começam a criar ruídos, tem muitos que não lançam perguntas, chegam a casa e começam a bater”.

Há como que uma insinuação e uma ameaça subtil de que a conformidade e a obediência que é devida aos maridos pode ser rompida. Do mesmo modo se, por um lado, há clareza na descrição de deveres e direitos de homens e mulheres, clarificação esta permeada pelo discurso cultural e religioso da obediência e da servidão:

“É obrigatório o homem dar alimentação à mulher e filhos. Deve trabalhar. Deve respeitar os mais velhos e os mais novos” e é direito do homem: “mandar e ser obedecido, mandar lavar, mandar cozinhar, mandar as crianças à

escola. O homem tem direito de dizer quero sexo e a mulher deve parar de cozinhar” (mulheres mais novas em Mahate).

“É dever de uma mulher “cozinhar, limpar, lavar mandar criança lavada à escola, ter respeito para com o marido” e é direito da mulher: “o marido deve respeitar” (mulheres mais novas em Mahate).

Por outro lado, há também como que um diálogo permanente e em conflito, entre o que é definido pelo normativo social e religioso configurador de comportamentos e atitudes em que as entrevistadas mostraram conhecimento e por vezes uma ambígua conformidade (auto vigilância também) e uma resistência e oposição ao normativo, que pode simultaneamente traduzir entre as mulheres mais novas uma confrangedora sujeição à dominação, como ficou evidenciado na comparação que é feita entre a “boa” vida das suas mães e o sofrimento em que vivem.

O discurso masculino nas comunidades sobre direitos das mulheres é mais vago e ao contrário destas o aspecto principal na comunicação tem a ver com a expropriação da terra e a imponderabilidade das suas vidas. Isto é, mesmo quando se trata de descrever, como vimos anteriormente, como as suas vidas foram afectadas pela acção da PCD e apesar de reconhecerem que as mulheres é que trabalham a terra, não há um reconhecimento da necessidade delas intervirem nas negociações com as instituições do Estado e com a PCD. O mesmo é constatado no discurso feminino que é que no que à terra e aos seus direitos diz respeito, é sempre mediado pelas vozes masculinas. A não presença das mulheres no espaço público e a desautorização para se exprimirem em nome da comunidade, e que fica bem patente na entrevista de uma líder tradicional, tem que ser compreendido no contexto particular de Cabo Delgado,

onde a combinação de factores culturais, religiosos e a extrema precaridade das condições de vida contribui por um lado, para reforçar a pertença ao grupo (como clausura e não como livre escolha), e por outro lado, para instigar da parte de algumas mulheres muçulmanas uma, embora tímida mas mais organizada, recomposição identitária.<sup>117</sup>

Ao longo deste capítulo em que procurámos analisar a presença dos direitos humanos das mulheres, principalmente no que se refere aos direitos sexuais e reprodutivos, nos instrumentos internacionais, regionais e nacionais e a sua projecção nas estratégias e discursos locais, salientamos três aspectos. O primeiro diz respeito ao facto de ter existido uma alteração importante nas políticas de género, ao acentuar a saúde sexual e reprodutiva nos cuidados de saúde, alargando, assim, a abordagem que restringia o campo do direito à saúde sexual e reprodutiva à saúde materna. Esta mudança de filosofia é claramente definida em 2010, quando da aprovação do Plano de Acção de Maputo para a Operacionalização do Quadro da Política Continental para a Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos. Contudo, esta abordagem que conferia ao sector da saúde o papel central limitava a saúde sexual e reprodutiva aos aspectos técnicos, tanto no que diz respeito ao cuidado com o corpo, como à informação transmitida. Se algumas OSC procuravam suprimir estas limitações desenvolvendo acções que evidenciassem a importância de articular direitos e saúde, os resultados ao nível das várias instituições do Estado mostraram a presença de conflitos inter e até intra-sectoriais amplamente visíveis na

---

<sup>117</sup> Uma mulher muçulmana com cerca de 50 anos, natural de Pemba mas residente noutra região do país fala em “enormes mudanças” relativamente ao tempo da sua juventude, responsabilizando o extremismo islâmico pela situação de restrição de direitos humanos das mulheres, que ela situa no final da década de 80 e início de 90 quando chegaram os primeiros estudantes vindos da Arábia Saudita.

filosofia expressa nos diferentes documentos orientadores da política de género, e cujo exemplo mais notório são como já analisámos, as diferenças entre os sectores da educação e da saúde.

Contudo, hoje estamos na presença de um retrocesso, evidenciado de forma inequívoca nas orientações sobre a promoção dos direitos das mulheres e nos discursos produzidos por agentes do Estado. Ou seja, situando no mesmo patamar o cancro da próstata e o alcoolismo juvenil com a informação sobre reprodução e sexualidade, constata-se que a “neutralidade” de género e a tecnicidade nos cuidados da saúde da mulher constituem um grave problema na luta pelos direitos humanos das mulheres. Como afirmamos ao longo das últimas décadas, a tomada de decisão sobre o corpo é desigual para homens e mulheres porque estamos face a uma estrutura que organiza e subalterniza as mulheres através de dispositivos instituídos nos corpos de uns e de outras. Não basta informar sobre os cuidados é preciso desenvolver estratégias que permitam que esses cuidados sejam apropriados.<sup>118</sup>

Um segundo aspecto tem a ver com a fragilidade das instituições do Estado face à necessidade de exercer a sua soberania em campos tão importantes como a saúde e a educação, seja por falta de recursos, seja pelo surgimento de novas fontes de poder. Quando Moçambique é o país da SADC onde existe maior percentagem (48%) de casamentos de crianças com menos de 18 anos, quando apenas 21% tem acesso a métodos contraceptivos, contra 52% no Continente Africano, ficamos com uma ideia da difícil situação em que nos encontramos. Por outro lado, e

---

<sup>118</sup> O dispositivo que permite a interrupção da gravidez deve também ter em conta o direito a decidir, que não depende apenas da existência de um mecanismo legal.

concretizando com a pesquisa realizada, a laicidade do Estado, garantia de igualdade em todos os campos da vida, está a ser combatida, por vezes abertamente, outras vezes com maior cautela por uma visão moralista e religiosa que categoriza e hierarquiza os seres humanos a partir do sexo biológico e da construção da desigualdade com base na diferença anatómica. Não é por um acaso que as meninas grávidas são expulsas dos cursos diurnos, não é por acaso que ao uniforme escolar das raparigas é imposto um aviltante cumprimento das saias, não é por acaso que os rumores sobre comportamento juvenil se organizem em torno da “necessidade imperiosa” de se introduzir moral e religião nas escolas.

Um terceiro e último aspecto que gostaríamos de sublinhar é a desapropriação das mulheres de direitos. Em primeiro lugar do direito à terra. À expropriação das suas machambas onde produziam para o sustento das suas famílias, junta-se o facto de estarem ausentes da negociação com a empresa ou com o Estado. Em segundo lugar, o controlo sobre os seus corpos e vidas. Não decidindo ou decidindo pouco sobre o número de filhos, socializadas para servir, as mulheres entrevistadas continuam a ser não só excluídas do espaço publico de decidir mas vêm os seus direitos serem representados como obrigações no espaço privado. Um sinal de grande desconforto destas mulheres de Mahate e Muxara é o facto de compararem negativamente a sua vida com a vida das suas mães e avós. E se isto acontece não é apenas pelo agravamento das suas condições de vida, é, parece-nos, porque a desordem social as fustiga com particular violência. Contudo, é possível perceber que as suas experiências de sofrimento permitem, ao mesmo tempo que as tensões que se extremam, nomear subjectividades que as afastam, embora com precariedade, do campo da conformação.



## **Conclusões**

*Consulta, indemnizações/compensações e responsabilidade social: Direito e Direitos Humanos*

A análise da legislação tem sido objeto de amplo debate, dando lugar a inúmeras contribuições para a clarificação de lacunas e elaboração de propostas visando criação de um quadro legal que regule, de forma inequívoca, o processo de implantação das corporações económicas. No caso do nosso estudo, para além de revisitar dispositivos legais tomados como centrais para a compreensão do problema, como os que dizem respeito à terra e meio ambiente, debruçámo-nos sobre três questões que aparecem como transversais na legislação consultada e que dizem respeito aos direitos das comunidades. A primeira é a questão da consulta às comunidades afectadas pelas actividades da empresa PCD. Se a lei é clara relativamente aos procedimentos a respeitar, nomeadamente sobre a necessidade de informar, esclarecer e negociar sobre as actividades a realizar, os possíveis impactos sobre as comunidades e medidas a adoptar no respeito dos direitos das pessoas afectadas, na realidade e no caso da PCD, a consulta foi substituída por informação duma decisão superiormente tomada. Se o Decreto nº 60/2006 refere a possibilidade de expropriação por utilidade pública, isto não passa pela isenção de consulta às comunidades tal como é esclarecido pelo Diploma Ministerial nº 158/2011. Ora, se no que definimos como fase do “namoro” uma ampla delegação constituída por altos funcionários da PCD e instituições do Estado informam as comunidades sobre um conjunto de benefícios a serem revertidos a seu favor, incluindo a questão de utilização da terra para cultivo (que tem sido sempre a questão mais sensível quando se trata de expropriação), a segunda e a terceira fases do processo foram caracterizadas pela rejeição da

participação das comunidades. Ou seja, depois do cadastro das machambas e da entrega de um cartão que apenas informa sobre o número e a pertença do talhão expropriado, às pessoas foram entregues indemnizações, de forma inesperada e sem consulta, cujo montante foi definido sem que tivesse sido precedido de qualquer explicação. Portanto e no que à consulta diz respeito, mais que a inexistência de informação clara e honesta sobre o processo, o que aparece aos olhos mesmo de qualquer observador é uma quase conspiração inter institucional para, em nome do Estado, violar direitos de que esse mesmo Estado deve ser o zelador. Das expectativas criadas por promessas que dificilmente podiam ser cumpridas, passa-se abruptamente para a imposição violenta de uma expropriação assente num discurso de “superiores interesses do Estado”. Não tendo sido informadas, não tendo havido nem tempo nem oportunidade para a concertação de posições, as pessoas foram apanhadas numa ratoeira construída pela PCD e pelo Município (sob a vigilância policial), tendo sido coagidas a receber as indemnizações definidas pelas autoridades da PCD ou do Município.

Ao contrário da consulta em que a lei é bem explícita, a questão das indemnizações *versus* compensações não estando bem clarificada, tem permitido a produção de diferentes interpretações que podem conduzir à violação dos direitos comunitários. Isto é, numa lógica em que se articula o interesse público com o facto de não haver lugar para reassentamentos, os megaprojectos e o Estado procedem segundo regras sem que os critérios e o contexto da sua aplicabilidade sejam claros. No caso das comunidades dos Bairros de Muxara, Alto Gingone e Mahate, num total de 873 famílias, foi determinado retribuir com 7.5 meticais/m<sup>2</sup> a terra expropriada. Para uma população que tem principalmente na agricultura, mas também na pesca, fonte de sobrevivência, e que não pode ser deslocada, na sua maioria,

para empregos formais, as indemnizações deveriam ser acompanhadas por compensações. Isto é, mesmo não havendo lugar para reassentamentos, devem ser, reproduzidas e melhoradas as condições de vida dos expropriados.

Uma terceira questão que merece alguma reflexão ainda no campo da legislação é o que significa a Responsabilidade Social no quadro da implantação dos megaprojectos, principalmente o que compete às empresas e ao Estado realizar. Já anteriormente debatemos largamente este assunto, mas continua a constituir uma zona de penumbra que a não ser esclarecida pode dar lugar, como tem dado, à arbitrariedade (Osório e Cruz e Silva, 2017). Como referimos, o emprego e a formação profissional são constituintes da Responsabilidade Social Empresarial. No caso em estudo, para além do emprego pontual de algumas mulheres na fase inicial do projecto, as pessoas que trabalham na construção da base logística não foram recrutadas nas comunidades afectadas pelo projecto. Para além de algumas fontes de água desconhecem-se que outras acções se irão desenvolver, embora as comunidades tenham alencado um conjunto de actividades que poderiam melhorar as suas condições de vida.

Face a este processo as pessoas, primeiro expectantes e depois surpresas e revoltadas recorrem a formas de luta, que vão desde a procura negociada de soluções, elaboração de petições, até a manifestações públicas de repúdio e reivindicação de direitos num contexto em que município e empresa produzem discursos de mútua responsabilização. À solidariedade que é devida a estas comunidades, a grande maioria das organizações da sociedade civil (embora haja excepções notáveis) mantém-se em silêncio, ou são mesmo cooptadas pelo poder, como é o caso de uma Plataforma que participando semestralmente em observatórios de

avaliação com o Governo Provincial, aponta como uma das suas acções mais corajosas o facto de terem conseguido paralisar uma manifestação popular. O argumento de que trabalham noutros distritos da província não é justificação para algumas OSC se retirarem da sua obrigação como sociedade civil.

A nossa primeira conclusão e, procurando não simplificar um processo que é complexo, é que para além do incumprimento da lei, ou da sua interpretação distorcida, os direitos das comunidades foram e são violados.

### *Direitos humanos das mulheres: políticas, discursos e práticas*

Como fomos desenvolvendo ao longo da pesquisa o impacto da exploração dos recursos naturais atinge de forma mais gravosa as mulheres, não só porque lhes retira, na maioria dos casos a fonte de sobrevivência das famílias, mas porque a terra tem em si uma componente simbólica importante que pode influenciar a capacidade de negociação das mulheres no contexto familiar, em que as relações de poder não lhes são favoráveis. Contudo, no caso do nosso estudo, foi visível que as reivindicações das mulheres sobre a terra foram mediadas no espaço público pelas vozes masculinas, a quem é dada a legitimidade de representação. A utilização do argumento de que os homens têm naturalmente a competência de transmissão das inquietações e expectativas das famílias, sendo que no campo da negociação o “outro lado” é também representado por homens, expõe o reconhecimento de uma hierarquia que autoriza a partilha de funções. Esta partilha não pode ser vista como uma forma harmoniosa de diferenciação em igualdade, mas principalmente como um meio de imobilizar os “lugares” e de conservação da ordem.

Quando observamos o papel das políticas e estratégias do Estado de promover direitos, o que fica evidente, como amplamente

desenvolvemos, é que embora existam dispositivos que definem princípios e valores de igualdade, os mecanismos utilizados na sua transposição para a mudança da realidade não têm sido completamente eficazes. Isto é, se por um lado, as políticas sectoriais orientam para o combate à discriminação, por outro lado, as acções que se desenvolvem para as pôr em prática não atingem a estrutura de poder que está na origem do desigual acesso a direitos por parte das mulheres. Com excepção do sector da educação que enfatiza, na sua estratégias de género, a necessidade de se perceber e actuar sobre os factores que impedem a assumpção da igualdade, o que se verifica em primeiro lugar é a valorização da informação, por exemplo, sobre o corpo, e em segundo lugar a existência de uma filosofia que sem atender à desigualdade estrutural, agrupa mulheres e homens, sem ter em conta as necessidades práticas e estratégicas de cada um dos sexos. O exemplo mais interessante é quando se questiona, por exemplo, sobre saúde sexual e reprodutiva, e o que se observa é a restrição à informação técnica sobre planeamento familiar, sem ter em conta que a tomada de decisão não depende apenas da informação mas da possibilidade de a utilizar. Em paralelo, não podemos considerar no mesmo nível de interpretação “neutral” o cancro da próstata como um aspecto da saúde sexual e reprodutiva e o poder de limitar o número de filhos, embora em ambos os casos estejamos perante elementos que interferem na construção das identidades masculinas e femininas.

Neste sentido, procurámos entender como as mulheres e homens que vivem em Muxara e Mahate se auto-representam, se reconhecem como pertença a um grupo e como se expressa a alteridade, não tanto no sentido de se colocar no lugar do “outro”, mas de “conformação” com a diferenciação entre o “meu lugar” e o “lugar do “outro”.

Como quisemos evidenciar ao longo do estudo, há no caso de Cabo Delgado, e em Pemba em particular, uma combinação de factores culturais e religiosos que contribuem para suportar os dispositivos da desigualdade através do sistema de significações sobre a autoridade, os direitos e a ordem. Ou seja, o mandato masculino para a dominação assente numa cultura que desapropria as mulheres de direitos, como é o caso da cumplicidade com os casamentos prematuros e com a violação sexual entre parceiros é acentuado por factores religiosos que legitimam e agravam a situação das mulheres. Nas duas últimas décadas o saber investido de poder das novas lideranças religiosas suportam com um discurso, já não assente na cultura mas na ordem divina, uma estrutura de subalternidade feminina. Não é por acaso, do que ao contrário do que encontramos noutros lugares, o argumentário “é a nossa cultura, que fazer?!” é substituído pela pregação que é feita sobre a idade núbil, sobre o planeamento familiar, sobre os deveres e direitos de mulheres e de homens. A quase inexistência de planeamento familiar traduzida num número elevado de filhos, a obediência e a servidão da mulher relativamente ao marido e o papel de provedor do homem são recursos devedores fundamentalmente de uma ordem religiosa. Ou seja, mesmo que a conservação do modelo cultural possa estar de acordo com estes marcadores identitários, a realidade mostrou-nos a existência de uma legitimidade conferida pela autoridade que vem da sacralização de uma determinada interpretação do Islão. Se o modelo cultural, se é que é lícito ainda hoje falar de um modelo cultural, é sujeito a mudanças, a rejeições, a novas incorporações, e também a religião, ela própria, se ajusta e se adapta, procurando novos caminhos para a adesão, o que se verifica actualmente é o retorno a fontes primárias do saber religioso num contexto em que a laicidade do Estado é questionada. Esta nova ordem que é “apresentada” às pessoas oferecendo-lhes respostas e lugar pode

constituir-se como factor de coesão abrindo campo a novas pertenças.

Ainda no que diz respeito ao exercício de direitos pelas mulheres no contexto da pesquisa, tivemos em conta, como referimos, para além das políticas do Estado e das dinâmicas culturais a componente religiosa que opõe à igualdade e universalidade de direitos, à inquestionabilidade do divino que é tanto mais poderoso, quanto a expectativas das pessoas não são satisfeitas. Quando as mulheres, independentemente da idade, consideram que a vida das suas mães e avós são incomparavelmente melhores que as suas, estamos perante um descontentamento que tem a ver com as condições materiais de existência, mas também como uma certa anomia social a que os discursos proselitistas dão resposta. O mesmo se passa com a introdução das vestes pretas das mulheres que emitem claramente um sinal de superioridade moral e de convivência com o sagrado que as outras mulheres, cobertas pelas luminosas capulanas, ainda não atingiram. Contudo, e porque nos interstícios da ordem surgem os elementos da desordem, algumas mulheres, mesmo não rejeitando o que o divino lhes impõe (e até servindo-se dele como recurso), nomeiam as adversidades e desenvolvem estratégias, como, por exemplo, no caso do planeamento familiar, lhes permite negociar, mesmo em contexto muito adverso.

Finalmente há que ter em conta a complementaridade de alguns aspectos, que pela sua singularidade mereceram uma atenção particular. Referimo-nos, à combinação de uma legislação insuficiente e, por vezes ambígua, de um Estado fragilizado, e de uma sociedade civil impotente na defesa dos direitos das pessoas. Por outro lado, a combinação entre as componentes culturais mais conservadoras e a radicalização religiosa expressas de forma mais ou menos encoberta no sistema de significações

identitário, tem tido repercussões, como evidenciámos ao longo do estudo, relativamente ao exercício da cidadania, configurando retrocessos na possibilidade das pessoas, principalmente as mulheres, se assumirem como sujeitos.

## Referências Bibliográficas

### ***Livros, Artigos e Textos Online***

- Abrahamson, D. et al. (2013). “Moçambique: Recursos Naturais/Sector Extractivo para a Prosperidade”. In: *Extractivo para a Prosperidade*. Capstone Report. School of International and Public Affairs. Columbia University. Vol.II.
- Africa 21 Digital e AIM (2017). *Moçambique quer reduzir analfabetismo para 41%*. Disponível em: <https://africa21digital.com/2017/09/09/mocambique-quer-reduzir-analfabetismo-para-41/> Data de acesso: 1/8/2018.
- Almeida D. (2017). *Responsabilidade Social Corporativa em Moçambique: reflexão a partir de quinze empresas moçambicanas*. Porto: Universidade Católica. Trabalho de dissertação para obtenção do grau de mestre em gestão com especialização em serviços.
- Araújo, M.G.M. e Cruz e Silva, T. (2015). “Comunidades Costeiras de Moçambique”. In: Cruz e Silva, T.; Araújo, M.G.M. e Souto, A.N. (Orgs.). *Comunidades Costeiras: Perspectivas e Realidades*. Maputo: CESAB: 61-87.
- Arthur et al. (2012). *A Lei da Família e a Igualdade de Direitos. Balanço da sua aplicação*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Bihale, D. (2006). *Indústria Extractiva em Moçambique: Perspectivas para o Desenvolvimento do País*. Maputo: FES.
- Brito, M.F.S. (2016). *Mulheres e Mineração no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas-Ibase.
- Bonate, L. (2006). “Matriliney, Islam and Gender in Northern Mozambique”. *Journal of Religion in Africa* (36) 2.:136-166.
- Bonate, L. (2010). “Islam in Northern Mozambique: A Historical Overview”. *History Compass* 8/7: 573-593.
- Bonilla, A. (2014). “Pertencia, pertinencia y diferencia: discurrir por las fronteras del género”. *Quadernos de Psicologia* (16) 1: 17-34.

- Boswell, R. (2006). “Say What You Like: Dress, Identity and Heritage in Zanzibar”. *International Journal of Heritage Studies* 12 (5). :440-457
- Casimiro, I. (2008). *Cruzando Lugares, Percorrendo Tempos: mudanças recentes nas relações de género em Angoche*. Tese de Doutoramento em Sociologia na especialidade de Desenvolvimento e Transformação Social. Apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Chabot et al. (2013). *JANS - Avaliação Conjunta do Plano Estratégico do Sector da Saúde de Moçambique (PESS, 2014-2019)*. Relatório Final. Maputo.
- CIP (2014 a). *Reforma Legal sem Precedentes no Sector Extractivo: Uma Descrição Geral das Cinco/Seis Leis de 2014*. Maputo: CIP. Serviço de Partilha de Informação. n° 9/2014.
- CIP (2014 b). *Seguindo Pegadas de Angola: Importante Projecto Logístico para a Viabilização de Liquefacção de Gás Natural em Cabo Delgado Concessionado sem Transparência*. Maputo: CIP. Serviço de Partilha de Informação. n°3/2014.
- CIP (2017). *Governo Falha no Desenvolvimento de Infra-estruturas para a logística do Gás*. Maputo. CIP. Serviço de Partilha de Informação. Maio.
- Conceição, R. (2003). *Entre o mar e a terra: situações identitárias do norte de Moçambique*. Maputo: PROMEDIA.
- Cowan, J. K. (2006). “Culture and Rights after Culture and Rights”. *American Anthropologist* 108 (1): 9-24.
- CPOS-Centro de Pesquisa e Observatório Social. (2013). *Relatório sobre Assédio Sexual Contra as Raparigas nas Escolas da Cidade de Pemba*. Pemba: Escola de Estudos de Ética Cidadania e Desenvolvimento.
- Cruz e Silva, T.; Mendes Araújo, M.G., e Souto, A.N. Orgs. (2015). *Comunidades Costeiras: Perspectivas e Realidades*. Maputo: CESAB.
- Ernesto, A. e Rogério, H.S. (2016) *Responsabilidade Social das Empresas. Uma Exigência Ética*. Pemba: CPOS-Centro de Pesquisa e Observatório Social, UCM.

- Facio, A. e Fries, L. (2005). “Feminismo Género y Patriarcado”. *Revista sobre Ensenanza del Derecho de Buenos Aires*. 3 (6). : 259-294.
- Foucault (1987). *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes.
- Fórum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança-ROSC (2016). *Implementação da Convenção dos Direitos da Criança em Moçambique. Uma Análise dos Progressos e Desafios. 2010-2016*. Maputo: ROSC.
- Gertz, C. (2001). *Nova Luz sobre a Antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- Governo do Distrito de Pemba (2014). *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito de Pemba-2015-19*. (PEDD I). Pemba.
- Governo do Distrito de Pemba (2017). *Perfil do Distrito de Pemba, 2017*. Pemba.
- Heilborn, M.L. (2006). “Entre as tramas da sexualidade brasileira”. *Revista de Estudos Feministas*. 14 (1): 43-59.
- HIKONE (2016). *Estudo sobre o Nível de Conhecimento dos Direitos Relacionados com a Exploração Mineira entre as Mulheres de Namanhumbir, Capanga e Mualadzi*. Maputo: Hikone.
- IMPACTO e WSP. (2014). *Proposto Centro de Serviços de Gás e óleo de Pemba: Estudo de Pré-Viabilidade ambiental e Definição do Âmbito (EPDA) e Termos de Referência do Estudo de Impacto Ambiental*. (Draft de 11/4/2014).
- INE-Instituto Nacional de Estatística (2008). *Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) 1997, 2003, 2011 e o Inquérito de Indicadores Múltiplos*. Maputo: INE.
- INE-Instituto Nacional de Estatística (2010). *Projeções anuais da população total, urbana e rural, dos distritos da província de Cabo Delgado-2007-2040*. Maputo: INE.
- INE-Instituto Nacional de Estatística (2013). *Estatísticas do distrito da Cidade de Pemba*. Maputo: INE.
- INE-Instituto Nacional de Estatística (2017a). *Folheto Provincial. Cabo Delgado. 2017*. Maputo: INE.
- INE-Instituto Nacional de Estatística (2017b). *Anuário Estatístico de Cabo Delgado*. Maputo: INE.

- INE-Instituto Nacional de Estatística (2018). *Resultados Preliminares IV RGPH 2017*. Gabinete do Presidente. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/censos/censo-2007/censo-2017/divulgacao-os-resultados-preliminares-iv-rgph-2017/view> Data de acesso: 24/7/2018.
- Intellica (2015). *Sexto Relatório da ITIEM-Anos de 2013 e 2014*. Maputo: ITIEM Moçambique Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva.
- Jelin E. (1994). “Mulheres e Direitos Humanos”. *Estudos Feministas*. 1/94: 117-149 (Traduzido por Irene Giambiagi).
- Kooker J. (2015). *Análise das Disposições de Conteúdo nacional na Actual Legislação Moçambicana*. Maputo: USAID Moçambique.
- Lopes, J. (2013). *Corredores Mineiro-Energéticos 2020: impactos marítimos do Afro-Índico no canal de Moçambique*. Maputo: CESAB.
- Mário, T. e Bila, I. (2015). *Indústria Extractiva e Comunidades Locais*. Maputo: Sekelekani.
- Machado, I.P. (2014). “Moçambique: um médico 22 mil habitantes”. *RFI As Vozes do Mundo*. Disponível em <http://pt.rfi.fr/africa/20140827-mocambique-tem-1-medico-para-22-mil-habitantes> a 27.08.2014 Data de acesso: 16/8/2018.
- MACIG (2016). *André da Silva, CEO Portos de Cabo Delgado (PCD)*. MACIG Connect Series. Fev. 23, 2016. Disponível em: [https://macigindaba.com/?a\\_achment\\_id=1134#main](https://macigindaba.com/?a_achment_id=1134#main) Data de acesso: 16/8/2018.
- Méndez, R.P (2014). “Metáforas y articulaciones para una pedagogía crítica sobre la interseccionalidad”. *Quadernos de Psicologia*. (16)1. : 55-72.
- Mernissi, F. (1987). *Beyond the Veil. Male-Female Dynamics in Modern Muslim Society* (Revised Edition). Indianapolis: Indiana University Press.
- Meudec, M. (2017). "Résistance". *Anthropen.org*. Paris: Éditions des archives contemporaines. DOI:10.17184/eac.anthropen.063.

- Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar – *Anuário das Estatísticas Agrárias 2012-2014*
- Morier-Genoud, E. (2002). “L’Islam au Mozambique Après L’Indépendance: Histoire d’une Montée en Puissance”. *L’Afrique Politique 2002*: 123-146.
- Mosca, J. e Selemane, T. (2012). “Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza. O caso de Tete”. In: Brito et al., *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. 231-256.
- Moyo, T. (2016). “Extractive Industries and Women in Southern Africa”. *BUWA-A Journal on African Women’s Experiences*. Open Society Initiative for Southern Africa. Disponível em: [www.osisa.org/sites/default/files/women%20extractive%20the%20resa%20MOYO.pdf](http://www.osisa.org/sites/default/files/women%20extractive%20the%20resa%20MOYO.pdf) Data de acesso: 4/3/2017.
- MULEIDE (2015). *Estudo de Gênero: situação actual das mulheres em Cabo Delgado*. Maputo: MULEIDE.
- Mutiua, C. (2015). “ O norte de Moçambique entre os séculos XIX e XX: Contexto histórico. In: Cruz e Silva, T.; Araújo, M.G.M. e Souto, A.N. (Orgs.). *Comunidades Costeiras: Perspectivas e Realidades*. Maputo: CESAB: 233-255.
- New Field Foundation (2011). *Women’s Rights to Natural Resources: A Discussion Paper by New Field Foundation*. Disponível em: [https://www.newfieldfound.org/pdfs/Womens\\_Rights\\_to\\_Natural\\_Resources\\_Web.pdf](https://www.newfieldfound.org/pdfs/Womens_Rights_to_Natural_Resources_Web.pdf) Data de acesso: 20/8/2018.
- Nuvunga, A. e Mimbire, F. (2016). *LNG da Bacia do Rovuma: Quando é que a Anadarko vai investir na Área 1?* Maputo: CIP. Serviço de Partilha de Informação nº 20/2016.
- O’Laughlin B. (2012). “O Desafio da Saúde Rural”. In: Brito, L. et al. *Desafios para Moçambique*. Maputo, IESE: 333-371.
- ONU-Organização das Nações Unidas (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guia para la medición y la aplicación*. New York: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

- Ortner, S. (1995). “Resistance and the Problem of Ethnographic Refusal”. *Comparative Studies in Society and History*. (37) 1.:173-193.
- Osório, C. e Mejia, M. (2006). *As relações Sociais de Poder: um estudo nas províncias de Inhambane e Nampula*. Maputo: Care Internacional.
- Osório, C. e Cruz e Silva, T. (2008). *Buscando Sentidos: Género e Sexualidade entre Jovens Estudantes do Ensino Secundário em Moçambique*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Osório, C. e Cruz e Silva, T. (2009). *Género e Governação Local: estudo de caso na província de Manica, distritos de Tambara e Machaze*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Osório, C. e Cruz e Silva, T. (2017). *Corporações Económicas e Expropriação: raparigas, mulheres e comunidades reassentadas no Distrito de Moatize*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Osório, C. e Macuacua, E. (2013). *Os Ritos de Iniciação no Contexto actual: ajustamentos, rupturas e confrontos. Construindo identidades de género*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Pappámikhail, L. (2010). “Juventude(s) Autonomia e Sociologia: Questionando conceitos a partir do debate acerca da transição para a vida adulta. *Sociologia*. Revista da FLUP (XX): 395-410.
- PNUD-Programa das Nações Unidas para a População (2015). *Relatório do Desenvolvimento Humano*. New York: PNUD.
- Scott, J. e Fries, L. (2011). “Género: ¿Todavía una categoría útil para el análisis?”. *La Manzana de la Discordia*. 6 (1): 95-101.
- Selemane, T. (2008). *Responsabilidade Social dos Megaprojectos em Moçambique: o caso do megaprojecto da Sasol*. Maputo: UEM. Trabalho de dissertação para obtenção do grau de Licenciado.
- Serra, C.M. (2003). *Colectânea de Legislação do Ambiente*. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária.
- Serra, C.M. (2012). “Quadro jurídico-ambiental em Moçambique: Pontos Fortes, Constrangimentos e Desafios”. In: Serra, Dondeyne e Durang (Orgs.). *O Meio Ambiente em*

- Moçambique – Notas para Reflexão sobre a Situação Actual e os Desafios para o Futuro*. Maputo: Grupo Ambiente – Parceiros de Cooperação:11-34. Disponível em: [file:///D:/Downloads/Serra-2012\\_Meio+Ambiente+em+Mo%C3%A7ambique+FINAL%20\(4\).pdf](file:///D:/Downloads/Serra-2012_Meio+Ambiente+em+Mo%C3%A7ambique+FINAL%20(4).pdf). Data de acesso: 19/6/2017.
- Siteo, C. e Queface, T. (2015). *Processo de Reassentamento devido ao Projecto da GNL em Palma: Comunidades contestam modelo de indemnizações*. Maputo: Sekelekani.
  - Sposito, M. (2006). *Juventude: crise, identidade e escola*. Disponível em: [www.Multitio.tj.gov.br/século21/texto\\_link.asp?cod\\_link=1078&cod\\_chave=1](http://www.Multitio.tj.gov.br/século21/texto_link.asp?cod_link=1078&cod_chave=1). Data de acesso: 3/2/2007.
  - Stoller, R.J. (1968). *Sex and Gender: The Development of Masculinity and Feminity*. London: Karnac Books. Vol.1.
  - SOS CORPO “Gênero e Cidadania” (S/D). *Vivendo a adolescência*. Disponível em: <http://www.adolescencia.org.br/site-pt-br/direitos-sexuais-e-reprodutivos> Data de acesso: 6/4/2017.
  - Trajano Filho, W. (2006). *Por uma Etnografia da Resistência. O caso das tabancas de Cabo Verde*. Série Antropologia (408). Brasília: Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília.
  - Trindade, J. C.; Cruz, L., e José, A. (2015). *Avaliação Jurídica Independente aos Processos de Licenciamento dos Projectos Minerais e de Hidrocarbonetos*. Maputo: Centro Terra Viva.
  - UNECA-United Nations Economic Commission for Africa (2015). *Africa Regional Report on the Sustainable Development Goals*.
  - UNFPA-United Nations Population Fund (2017). *Situação da População Mundial 2017. Mundos Distantes. Saúde e Direitos Reprodutivos em Uma Era de Desigualdade*. UNFPA.
  - Vakil, A. (2004). “Pensar o Islão: Questões coloniais, interrogações pós-coloniais”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (69). : 17-52.
  - Velasco, P. (2016). *Impactos da Extração de Rubi sobre a Mulher e a rapariga em Namanhumbir*. Maputo: Sekelekani.

Disponível em: <http://www.sekelekani.org.mz/?p=3153>. Data de acesso: 24/8/2018.

### **Legislação Nacional**

- MOÇAMBIQUE (1981). *Lei nº3/81* de 3 de Outubro. *Lei da Actividade Petrolífera* Atribui competência à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos de Moçambique para a pesquisa, uso e aproveitamento dos jazigos e a sua gestão. Esta Lei é revogada pela Lei nº 3/2001. (BR nº 8 Série I).
- MOÇAMBIQUE (1992). *Lei nº 6/1992* de 6 de Maio. Faz o reajustamento do quadro geral do sistema de educação. (BR nº 19. Série I. Suplemento 1).
- MOÇAMBIQUE (1995). *Resolução nº 5/1995* de 6 de Dezembro. *Política Nacional do Ambiente*. (BR nº 49 Série I).
- MOÇAMBIQUE (1996). *Resolução nº 10/1995* de 28 de Fevereiro. *Política Nacional de Terras e as Respectivas Estratégias de Implementação*. (BR nº 9, Série I).
- MOÇAMBIQUE (1997). *Lei nº19/1997* de 7 de Outubro. *Lei de Terras*. (BR nº40 Série I).
- MOÇAMBIQUE (1997). *Lei nº 20/1997* de 1 de Outubro. *Lei do Ambiente* (BR nº 40 Série I).
- MOÇAMBIQUE (1997). *Decreto nº39/1997* de 12 de Novembro. Confere à ENH o estatuto de Empresa Pública. (BR nº46. Série I. Suplemento 2).
- MOÇAMBIQUE (1998). *Decreto nº66/1998* de 8 de Dezembro. *Regulamento da Lei de Terras*. Revoga o Decreto nº161/87, de 15 de Julho. (BR nº 48 Série I, Suplemento 3).
- MOÇAMBIQUE (2001). *Lei nº 3/2001* de 21 de Fevereiro. *Lei de Petróleos*. Revoga a Lei 3/81 de 03 de Outubro (BR nº 8 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2003). *Decreto nº 32/2003*, de 20 de Agosto. *Regulamento do Processo de Auditoria Ambiental*. (BR nº33 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2004). *Decreto nº 25/2004*, de 20 de Agosto, cria o *Instituto Nacional de Petróleo*. (BR nº 33 Série I).

- MOÇAMBIQUE (2004). *Decreto n° 45/2004*, de 29 de Setembro. *Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental*. Revoga o Decreto 76/1998. (BR n° 39 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2004). *Decreto n° 26/2004*, de 20 de Agosto. *Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira*. (BR n° 33 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2004). *Decreto n° 45/2004* de 29 de Setembro. *Regulamento sobre o Processo de Avaliação Ambiental*. Revoga o Decreto n° 76/1998 de 20 de Dezembro. (BR n° 39, Série I).
- MOÇAMBIQUE (2004). *Constituição da República* de Moçambique, aprovada pela Assembleia da República a 16 de Novembro de 2004.
- MOÇAMBIQUE (2004). *Resolução n° 7/2004*, de 31 de Março. *Conselho Nacional para o Avanço da Mulher*. (BR n°13 Serie I).
- Moçambique (2004). *Lei n° 10/2004* de 25 de Agosto. *Lei da Família* (BR n° 34 Série I)
- MOÇAMBIQUE (2006). *Decreto n.° 45/2006*, de 30 de Novembro. *Regulamento sobre a prevenção da poluição e protecção do ambiente marinho e costeiro*. Revoga o Decreto n° 495/73 de 6 de Outubro (BR n° 48 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2006). *Decreto n° 60/2006* de 26 de Dezembro. *Regulamento do Solo Urbano*. (BR n° 51 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2007). *Lei n° 19/2007* de 18 de Julho. *Lei do Ordenamento do Território*. (BR n° 29 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2007). *Resolução n° 38/2007* de 18 de Dezembro. *Política e Estratégia Industrial* (PEI 2007). (BR 50 Série 1 Suplemento 5).
- MOÇAMBIQUE (2008). *Decreto n° 23/2008* de 1 de Julho. *Regulamento da Lei do Ordenamento do Território*. (BR n° 26 Série I. Suplemento 3).
- MOÇAMBIQUE (2008). *Lei n°7/2008* de 9 de Julho. *Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da Criança*. (BR n° 28 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2009). *Decreto n° 8/2009*, de 31 de Março. *Cria o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças* (CNAC). (BR n.° 12. Série I).

- MOÇAMBIQUE (2009). *Lei n° 29/2009*, de 29 de Setembro. *Violência Doméstica Praticada contra a Mulher*. (BR n° 38 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2009). *Resolução n° 26/2009* de 27 de Maio. *Estratégia de Género para a Função Pública.2009-2013*. (BR n° 21. Série I).
- MOÇAMBIQUE (2010). *Decreto n° 42/2010* de 20 de Outubro. *Fórum de Consulta sobre Terras*. (BR n°42 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2010). *Decreto n° 43/2010* de 20 de Outubro. *Introduz alterações no n.º 2 do artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo Decreto n.º 66/1998, de 8 de Dezembro*. (BR n° 42 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2010). *Decreto n° 56/2010*, de 22 de Novembro. *Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas* (BR n° 48 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2010). *Diploma Ministerial n° 181/2010*, de 3 de Novembro. *Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial*. (BR n°44 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2011). *Decreto n° 25/2011* de 15 de Junho. *Regulamento sobre o Processo de Auditoria Ambiental*. (BR n°24 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2010). *Decreto n° 56/2010*, de 22 de Novembro. *Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas* (BR n° 46, Série I).
- MOÇAMBIQUE (2011). *Diploma Ministerial n° 158/2011*, de 15 de Junho. *Procedimentos específicos para a consulta às comunidades locais no âmbito da titulação do direito de uso e aproveitamento da terra*. (BR n° 24 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2012). *Decreto n° 31/2012* de 8 de Agosto. *Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas*.(BR n°32, Série I).
- MOÇAMBIQUE (2013). *Decreto n° 87/2013* de 31 de Dezembro. *Termos da Concessão dos Terminais Portuários e Logísticos de Pemba e Palma na Província de Cabo Delgado*. (BR n°. 104 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2013). *Decreto n.º 36/2013*, de 7 de Agosto. *Área de Jurisdição Portuária de Pemba*. (BR n°63. Série I).

- MOÇAMBIQUE (2013). *Decreto n.º 37/2013*, de 7 de Agosto. *Área de jurisdição portuária de Palma*. (BR nº 63 Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Resolução nº 21/14*, de 16 de Maio. *Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Minerais* (BR nº40 Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2013). *Resolução nº 18/2013*, de 23 de Abril. No âmbito da implementação de projectos de hidrocarbonetos e gás natural autoriza a realização do empreendimento pela empresa Portos de Cabo Delgado S.A. - PCD. (BR nº 32, Série 1, Suplemento).
- MOÇAMBIQUE (2013). *Decreto nº 87/2013*, de 31 de Dezembro. *Aprova os Termos da Concessão dos Terminais Portuários e Logísticos de Pemba e Palma* (BR nº104, Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Diploma Ministerial nº 155/2014*, de 19 de Setembro. *Regulamento Interno para o Funcionamento da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Processo de Reassentamento*. (BR nº 76 Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Diploma Ministerial nº 156/2014* de 19 de Setembro. *Directiva Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento*.(BR nº 76 Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Diploma Ministerial nº 157/2014*, de 19 de Setembro. *Funcionamento da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento* (BR nº 76, Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Decreto-Lei nº 2/2014*, de 2 de Dezembro. Estabelece o regime jurídico e contratual especial aplicável ao Projecto de Gás Natural Liquefeito nas Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma. (BR nº 96 Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Lei nº 20/2014*, de 18 de Agosto. *Lei de Minas*. (BR nº 66. Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Lei 21/2014*, de 18 de Agosto. *Lei dos Petróleos*. (BR nº 66. Série 1).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Lei nº 23/2014*, de 23 de Setembro, estabelece o Quadro de Organização, Estruturação e Funcionamento da Educação Profissional concedendo-lhe responsabilização e autonomia aos vários níveis de intervenção (BR Nº 76. Série 1. Suplemento 5).

- MOÇAMBIQUE (2014). *Lei n° 25/2014*, de 23 de Setembro. *Lei de Autorização legislativa referente aos projectos de liquefacção do gás natural das Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma*. (BR n° 76 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Diploma Ministerial n° 155/2014*, de 19 de Setembro. *Regulamento Interno para o Funcionamento da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Processo de Reassentamento*. (BR n° 76, Série I).
- MOÇAMBIQUE (2014). *Diploma Ministerial n° 156/2014*, de 19 de Setembro. *Directiva Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento* (BR n° 76 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2015). *Decreto n° 29/2015*, de 28 de Dezembro. Adequa os Estatutos da ENH e revoga os mesmos aprovados pelo Decreto n° 39/1997 (BR n° 103. Série I).
- MOÇAMBIQUE (2015). *Decreto n° 38/2015*, de 31 de Dezembro. *Conselho Nacional de Acção Social*, e extingue o CNAC (BR n° 104, Série I).
- MOÇAMBIQUE (2015). *Decreto n° 54/2015*, de 31 de Dezembro. *Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental*. Revogados os Decretos n° 45/2004, de 29 de Setembro, e 42/2008, de 4 de Novembro. (BR n° 104 Série I)
- MOÇAMBIQUE (2015). *Decreto n° 34/2015*, de 31 de Dezembro. *Regulamento das Operações Petrolíferas* (BR n°104 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2016). *Resolução n° 23/2016*, de 12 de Setembro. *Política e Estratégia Industrial 2016-2019*. Revoga a Resolução n°38/2007, de 18 de Dezembro, que aprova a Política e Estratégia Industrial (PEI 2007) para Moçambique. (BR n°109 Série I).
- MOÇAMBIQUE (2016). *Decreto n° 4/2016*, de 12 de Fevereiro. Redefine a área de concessão concedida à Sociedade Portos de Cabo Delgado S.A nos termos do Decreto n° 87/2013 de 31 de Dezembro. (BR 18, Série I).
- MOÇAMBIQUE (2017). *Decreto n° 28/2017*, de 11 de Julho de 2017. *Regulamento do Licenciamento de Instituições de Educação Profissional*. (BR n° 107 Série I).

## ***Políticas Públicas e Estratégias***

- MOÇAMBIQUE. *Plano Quinquenal do Governo-PQG* (2010-2014).
- MOÇAMBIQUE. *Plano Quinquenal do Governo-PQG* (2015-2019).
- MOÇAMBIQUE. *Plano Económico e Social- PES 2017*.
- MOÇAMBIQUE. *Plano Económico e Social-PES 2018*.
- MOÇAMBIQUE. *Balanço do Plano Económico e Social 2017*.
- MOÇAMBIQUE *Plano Nacional de Acção para a Criança 2006-2011* (PNAC)
- MOÇAMBIQUE. *Plano Nacional Para o Avanço da Mulher-PNAM* (2002-2006); (2007-2009); (2010-2014).
- MOÇAMBIQUE. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) II* (2006-2009).
- MOÇAMBIQUE (2006). *Política de Género e Estratégias de Implementação-PGEI*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental-MICOA. (2006). *Estratégia de Género*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Saúde-MISAU. *Programa Nacional de Saúde Reprodutiva 2008-2012*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Administração Estatal e Função Pública (2009). *Estratégia de Género para a Função Pública*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação e Ministério da Saúde (2010). *Estratégia de Promoção da Saúde e Prevenção de Doença na Comunidade Escolar* (2010-2016).
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação (2010). *Estratégia de Saúde Escolar 2010-2016*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental-MICOA (2010) *Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA (2010-20)*.

- MOÇAMBIQUE.Ministério das Pescas (2010).*PROPESCA-Projecto de Desenvolvimento de Pesca Artesanal (2011-2018)*.
- MOÇAMBIQUE. Ministério das Pescas. *Plano Director de Pescas* (2010-19).
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Saúde- MISAU (2011). *Política Nacional de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos*.
- MOÇAMBIQUE.*Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação (2012). *Plano Estratégico da Educação* (2012-2019).
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Saúde -MISAU (2013) *Plano Estratégico do Sector da Saúde- PESS* (2014-2019).
- Ministério de Recursos Minerais e Energia-MIREME. *Estratégia de Género e Plano de Acção* (2014-2018).
- MOÇAMBIQUE. Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA (2015). *Plano Estratégico Nacional de Resposta ao HIV e SIDA. 2015-2019*.
- MOÇAMBIQUE (2015). *Estratégia Nacional de Prevenção e Combate dos Casamentos Prematuros em Moçambique* (2016-2019).
- MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar-MASA. *Estratégia do Género e Plano de Acção do Sector Agrário* (2016-2025).
- MOÇAMBIQUE.Ministério do Género Criança e Acção Social-MGCAS (2016) *Perfil de Género*.
- MOÇAMBIQUE (2016). *Plano de Acção para o Avanço da Mulher* (2017-2024).
- MOÇAMBIQUE. Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano. *Estratégia de Género para o Sector da Educação e Desenvolvimento Humano para o Período de 2016-2020*.
- MOÇAMBIQUE.Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar- MASA (2016). *Estratégia e Plano de Acção do Sector Agrário para a década 2016-2025*.
- MOÇAMBIQUE.Ministério do Género, Criança e Acção Social-MGCAS (2017). *Avaliação e Revisão da Política de Género e Estratégia da sua Implementação (2016-2016)*.Relatório Final.

- MOÇAMBIQUE.Ministério do Género, Criança e Acção Social-MGCAS (2017). *Projecto de Protecção Social para Moçambique. Quadro da Política de Reassentamento*. Maputo.
- MOÇAMBIQUE. (2018) *Plano Nacional de Acção sobre as Mulheres, Paz e Segurança (2018-2022)*.

### ***Dispositivos Internacionais e Regionais Sobre Género e Direitos Humanos***

- (1959) *Declaração sobre os Direitos da Criança*.
- (1989) *Convenção sobre os Direitos da Criança*.
- (1992) *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento- CNUMA, conhecida como Rio 92, e também como “Cúpula da Terra”*.
- (1966) *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*.
- (1966) *Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais – PIDESC*.
- (1979) *CEDAW- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1979. Ratificada pela Assembleia da República em 1993
- (1993) *Declaração e Programa de Acção de Viena, Conferência Mundial sobre Direitos Humanos Viena, 14-25 de Junho de 1993*.
- (1994) *Plataforma de Acção da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD)*.
- (1995) *Declaração de Beijing e sua Plataforma de Acção*, adoptada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing (1995).
- (2000) *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*.
- (2002) *Rio+10 ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Earth Summit)*
- (2008) ONU lança Dia Internacional contra a Mutilação Genital Feminina.
- (2011) Council of Europe Commissioner for Human Rights.

- (2011) *The Council of Europe Convention on the Protection of children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* (“The Lanzarote Convention”).
- (2015) *Agenda de Desenvolvimento pós-2015 e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: Transformando o nosso mundo. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável.*
- UN Women (2015). *Monitoring Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls in the 2030 Agenda for Sustainable Development: Opportunities and Challenges.*
- UNIÃO AFRICANA (1981). *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África.*
- AFRICA UNION (2009). *Política de Género da União Africana (African Union Gender Policy).*
- AFRICAN UNION (2016). *The Future we want for Africa. Agenda 2063 Vision and Priorities.*
- SADC (1997). *Declaração da SADC sobre Género e Desenvolvimento* (1997), e a “Adenda à Declaração da SADC de 1998”.
- SADC *Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional-RISDP(2005-2020)/ Regional Indicative Strategic Development Plan-RISDP.*
- SADC (2008). *Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento.*

## **Anexos**



## Anexo 1 – Cartão do registo do cadastro





## Anexo 2 - Comprovativo de pagamento

 PORTOS DE CABO DELGADO, SA

 CONSELHO MUNICIPAL DA CIDA

**Comprovativo de Pagamento**

Pemba 12 de Maio de 2012

Nome do Beneficiário \_\_\_\_\_

portador do cartão n° \_\_\_\_\_

Recebeu o valor de: 1.792,00 (Mil e Setecentos e Noventa e Dois)

proveniente do pagamento do valor de compensação pela sua machamba e benfeitorias localizadas na área concessionada ao PCD, nos termos de implementação do Decreto n° 87/2013 de 31 de Dezembro

O Recebedor \_\_\_\_\_

O Representante do Município \_\_\_\_\_

Testemunha

Agostinho Aguiar  
(Líder Comunitário)



## **Anexo 3 – Petição**

### **SUA EXCELÊNCIA GOVERNADORA DA PROVÍNCIA DE CABO DELGADO**

#### **PEMBA**

#### **Petição**

Nós, abaixo assinados, somos populares afectados pela Base Logística de Pemba, projecto cujos titulares são os CFM e PCD, em representação de todas as famílias.

Somos titulares das machambas da zona abrangida pelo projecto económico indirectamente desde o tempo colonial e directamente após a independência nacional

#### **1. Breve historial:**

Em 1933, um colono de nome Cardade Félix, estabeleceu-se na povoação do Alto Gingone onde construiu uma casa, hoje no final da pista do aeródromo local porque foi antes da construção desse, e, usando do poder que o protegia, escolheu a então floresta daquela região para abrir machambas que se estendiam até Mahate. Em Muxara, outro colono de nome Machado também fez o mesmo.

O desbravamento e outras actividades inerentes foram efectuados por algumas pessoas em regime obrigatório.

Terminada esta fase, os colonos parcelaram o campo a diferentes famílias para trabalhar nas machambas, praticando culturas diversas

cujo resultado da produção era subdividido em, por exemplo: 10 sacos de mapira eram partilhados em 2 para o colono e 8 para o camponês.

Com a assinatura dos Acordos de Lusaka, em 1974, e consequente independência nacional em 1975, os colonos abandonaram este país.

A partir desta época, as famílias que trabalhavam naqueles campos tornaram-se titulares das machambas, posição esta que foi reforçada com a nacionalização da terra.

Não obstante a área estar localizada na zona do Porto de Pemba, a questão da titularidade das terras por nós nunca foi posta em causa até então. Mesmo os CFM nunca ousaram falar da expansão do Porto ou qualquer referência de projectos futuros até ao período da explosão das descobertas do Gás natural na Bacia do Rovuma.

E, porque até então o petróleo, ou o gás, da província era o Turismo, a partir de 2004, alguns investidores começaram a implantar infra-estruturas na área da baía, como são os casos do Complexo Garry/Wilson, Bush Camp, Pemba Bay, residências privadas, entre outros, sem, no entanto, ouvirmos qualquer intervenção dos CFM sobre a reserva do local.

Em 2006, algumas famílias foram alvo de expropriação de machambas numa acção protagonizada pelo Ex-Edil de Pemba, Agostinho Ntauali, para concessionar 40 hectares a Delgado Vanilla para um projecto turístico, sem, no entanto, ouvirmos a reclamação dos CFM sobre a reserva do Porto de Pemba. Portanto, continuamos titulares das machambas.

## **2. Da Constituição da República à Lei de Terras**

A Constituição da República de Moçambique tem plasmado, no CAPÍTULO I, Artigo 1, que Moçambique é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social e introduz o Direito Consuetudinário no regime jurídico legal, uma técnica e não é novidade jurídica em Moçambique.

Esta Lei fundamental, na sua profundidade reconhece a ocupação da terra de boa fé e remete as especificações para legislação avulsa, como é o caso da Lei de Terras, ou seja a Lei no 19/97 de 1 de Outubro, CAPÍTULO III (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra), artigo 12 (Aquisição) que diz "O direito de uso e aproveitamento da terra é adquirido por:

- a) ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem a constituição;
- b) ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos".

Refira-se que o artigo 14 (Registo) remata no no 2. "A ausência de registo não prejudica o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação, nos termos das alíneas a) e b) do artigo 12", o que vem reforçar a titularidade em regime de Direito Costumeiro.

O sistema jurídico adoptado, Direito Consuetudinário, tem efectivamente em vista garantir o «empoderamento» das comunidades locais, ou simplesmente permite uma desconcentração administrativa do Estado.

O Decreto no 31/2012, de 8 de Agosto, que aprovou o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de

Atividades Económicas vem estabelecer as regras e princípios básicos a que fica sujeito o processo de reassentamento, resultante de atividades económicas de iniciativa pública ou privada, efetuadas por pessoas singulares ou coletivas, nacionais ou estrangeiras, com vista à promoção da qualidade de vida dos cidadãos e à proteção do ambiente.

Este instrumento, entre vários aspectos que retrata, faz menção da necessidade de restauração ou criação de condições iguais ou acima do padrão de vida anterior e dar possibilidade, aos afectados, de se beneficiarem directamente do empreendimento e dos seus impactos socio-económicos com vista a impulsionar o desenvolvimento socioeconómicos do país e garantir que essa população tenha uma melhor qualidade de vida e equidade social.

4. O Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, Regulamento de Reassentamento e Compensações Resultantes de Actividades Económicas não foi respeitado pois o mesmo estabelece princípios básicos e normativos que visam impulsionar o desenvolvimento sócio-económico do país e garantir que a população afectada, tenha uma melhor qualidade de vida, equidade social, tendo em conta a sustentabilidade dos aspectos físicos, ambientais, sociais e económicos, como:

- a) a garantia de integração social e restaurar o nível de vida dos afectados, para um nível melhor;
- b) dar possibilidade aos afectados de se beneficiarem directamente do empreendimento e dos seus impactos sócio-económicos, entre outros aspectos.

O capitalismo selvagem, que caracteriza o processo de compensação da Base Logística de Pemba, é tão selvagem e famigerado que os principais intervenientes, a chefia do Concelho Municipal, do PCD,

autoridade do Bairro de Gingone, enveredaram pela profanação de um lugar sagrado em Nakole ao se dirigir para fazer preces para a desgraça da população, em lugar de benefício.

A ida de dirigentes municipais e do PCD àquele "santuário" na manhã do passado dia 10/05/2015 tinha em vista amordaçar vozes da população reivindicar dos valores a receber.

Outrossim, é a visível falta de transparência patente no referido processo de "indenizações", ao se efectuar pagamentos em numerário a todos cu comprovativo é um simples papel com os timbres da Edilidade e do PCD se qualquer carimbo. Isto levanta suspeitas de todos quantos receberam porque não espelha legalidade.

O Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, Regulamento de Reassentamento e Compensações Resultantes de Actividades Económicas preconiza igualmente o benefício directo dos afectados pelo projecto mas até aqui não temos sinais que isso venha acontecer connosco. Fala-se de emprego mas não existem critérios de aceder esse emprego para os afectados. Temos conhecimento de formação de técnicos nacionais fora do país para operar na Base logística mas não existe filho dos afectados, tudo isto e mais outros factos nos levam a antever que será emprego precário.

Todavia, informamos que temos filhos netos com formação académica diversa (incluindo nível Superior) e propomos que seja estabelecido o mecanismo de discriminação positiva, com indicadores precisos, de gestão transparente e de fácil monitoria.

Excelência,

As supostas compensações que tanto se falam não são justas mas, sim, uma expropriação de terras e um empurrão da população à pobreza absoluta. Perdemos cajueiros, mangueiras, bananeiras, canas de açúcar, entre outras plantas de subsistência das famílias.

Perdemos terras onde cultivávamos para educação dos nossos filhos, que muitos conseguiram concluir nível Básico ou Médio, inclusive Superior a partir daquela fonte de sustento.

Atribuir 7,00MT/m<sup>2</sup> (sete meticais por metro quadrado) é contra os princípios que regem o Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, Regulamento de Reassentamento e Compensações Resultantes de Actividades Económicas e outra legislação atinente.

Não houve nenhuma negociação com a população sobre a tabela a ser praticada e todos afectados foram surpreendidos com os valores na sala de pagamentos. Portanto, ninguém entrou sabendo quanto iria receber pela sua machamba.

Nestes termos, solicitámos à Sua Excelência, senhora Governadora Província de Cabo Delgado, a intervir neste assunto para que se reponha a justiça social abertamente violada pelas entidades acima mencionadas.

No entanto, no seu mais alto sentido dirigente sabereis agir em defesa de um Estado de Direito e a bem da população.

Pemba, 18 de Maio de 2015

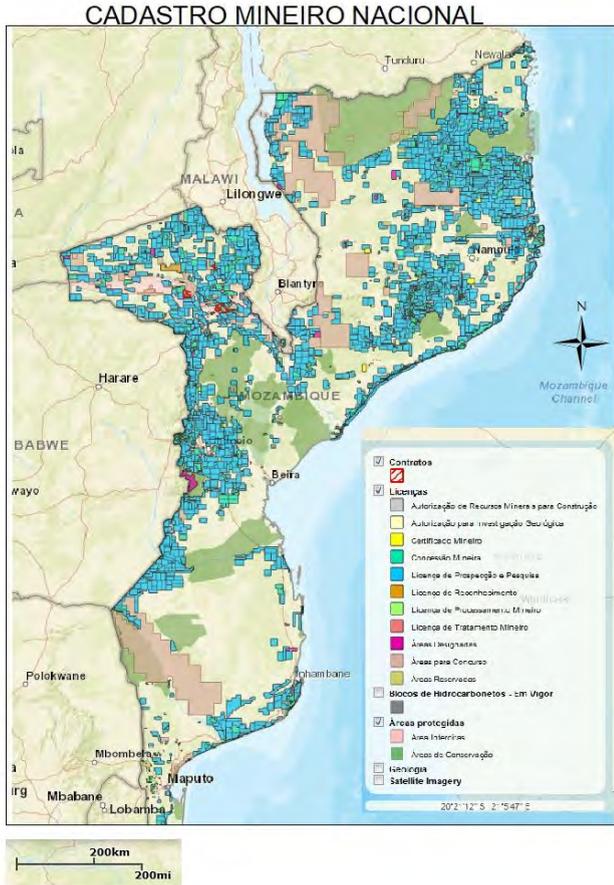
CC de::

- Concelho Municipal da Cidade de Pemba,

- PCD,
- Governo do distrito de Pemba,
- Secretaria Provincial,
- Procuradoria Provincial,
- Comando Provincial da Polícia da República,
- Assembleia Municipal da cidade de Pemba,
- Assembleia Provincial,
- Assembleia da República,
- Sociedade Civil (FOCAD),
- Órgãos de Comunicação Social (RM, TVM, Noticias, Horizonte, Rádio Wimbe, Rádio Sem Fronteiras)



# Anexo 4 - Cadastro Mineiro de Moçambique

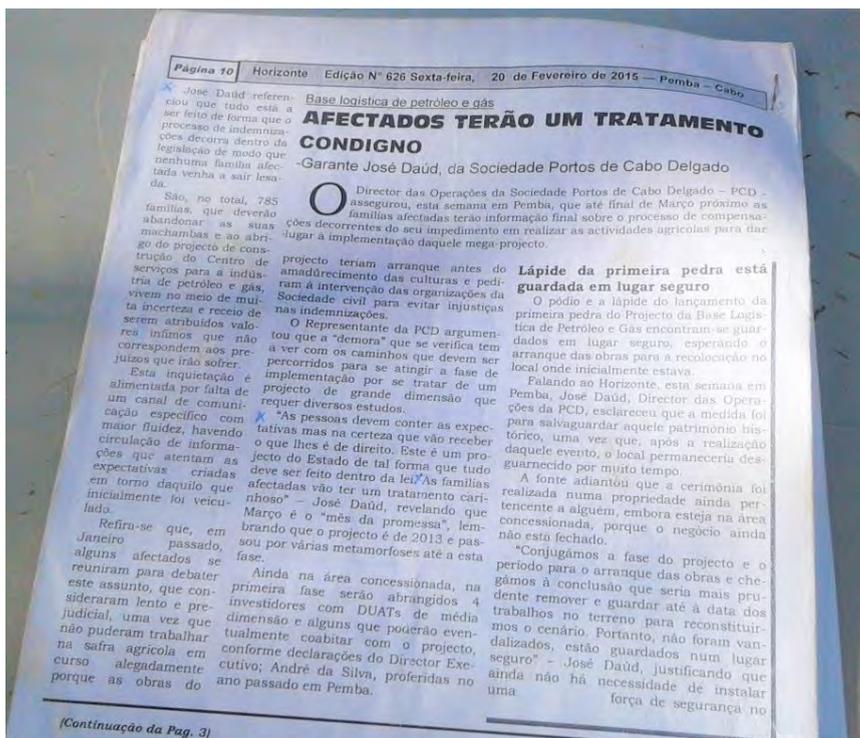


Fonte: <http://portals.flexicadastre.com/mozambique/pt/>



# Anexo 5 – Artigos publicados na *media*

Jornal Horizonte, 20/2/2015



Jornal Notícias de 25/07/2015

### **CABO DELGADO: Residentes de Muxara de costas voltadas com PCD**

ALGUNS residentes do bairro Muxura, na cidade de Pemba, cujas suas áreas de produção agrícola estão dentro do espaço concessionado à empresa Portos de Cabo Delgado (PCD), onde se pretende erguer a base logística para petróleo e gás decidiram, há dias, travar a edificação das obras de vedação do recinto como forma de forçar a empresa a reconhecer os seus direitos.

Os referidos residentes acusam a empresa de não obedecer a Lei de Terras no que se refere às compensações resultantes das expropriações dos seus espaços para dar lugar à implantação daquele empreendimento económico.

Naquilo que se pode considerar como sendo o maior conflito de terras jamais registado na cidade de Pemba, o caso já foi alvo de uma petição deu entrada no gabinete da governadora provincial de Cabo Delgado, Celmira da Silva, em Maio último, sendo que o mesmo continua a ser matéria de conversa de esquina, pelo menos na urbe.

Os peticionastes dizem terem sido empurrados para a pobreza absoluta pelo proponente do projecto, pois, conforme referem, perderam seus cajueiros, mangueiras, bananeiras, cana-de-açúcar e outras culturas que garantiam a subsistência das suas famílias e fonte de renda para a educação dos seus filhos.

“Atribuir sete meticais por metro quadrado é contra os princípios que regem o Decreto n.º31/2012, de 8 de Agosto, Regulamento de Reassentamento e Compensações Resultantes de Actividades Económicas e outra legislação atinente. Não houve nenhuma negociação com a população sobre a tabela a ser praticada e todos os afectados foram

surpreendidos com os valores na sala de pagamentos”, lê-se na petição a que o nosso Jornal teve acesso.

Entretanto, com o objectivo de obter mais esclarecimentos sobre o caso, a nossa Reportagem deslocou-se à PCD, onde foi recebida por um funcionário da empresa que se escusou a identificar. No entanto, dizendo-se falar em nome do director das operações, o mesmo disse que a empresa não estava obrigada a falar à Imprensa sobre o caso e quem o devia fazer está em Maputo. Só que, momentos depois, chegou nos escritórios José Daúde, director das operações da empresa, o qual, por seu turno, remeteu o assunto ao chefe da edilidade da cidade de Pemba, Tagir Ássimo, sob a alegação de que quem gere os solos urbanos é o Conselho Municipal.

“Sobre os assuntos técnicos das obras estou disponível mas sobre a terra não é connosco”, sentenciou o director das operações da empresa Portos de Cabo Delgado, na cidade de Pemba.

Aliás, na última segunda-feira, os residentes afectados voltaram a queixar-se sobre o assunto ao presidente do Conselho Municipal da cidade de Pemba, Tagir Ássimo, que esteve de visita de trabalho no bairro Muxara. Na circunstância, Omar Abdala, um dos residentes locais, denunciou também que a PCD está a expandir a sua vedação para a zona habitacional.

“Estamos a perder o nosso bairro a cada dia que passa. A PCD está cada vez mais a puxar a sua vedação para a zona residencial. Perdemos as nossas casas e machambas. Estamos a pedir a sua intervenção, senhor presidente. Você é nosso filho e não deixe que o bairro desapareça”, pediu Omar Abdala, ao chefe da edilidade da cidade de Pemba.

Entretanto, falando à Imprensa, o edil disse que o Conselho Municipal está a par do assunto e explicou que a PCD foi concessionada uma área de cerca de oito hectares que

abrange a cidade de Pemba e o vizinho distrito de Metuge, onde algumas famílias foram afectadas as quais a empresa deverá proceder à sua compensação devido à perda dos seus espaços de cultivo.

“Foi feito um levantamento por uma empresa contratada pela PCD e ficou decidido que cerca de 830 famílias seriam compensadas. Houve quem recebeu, outros acharam melhor perceberem bem o processo. A nossa preocupação, neste momento, é a demora da indicação pela empresa da zona onde a população vai continuar a fazer machambas” - disse o presidente do Conselho Municipal da cidade de Pemba, Tagir Ássimo Carimo.

### **Jonas Wazir**

Acedido a:

[http://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos/2015/07/cabo-delgado-residentes-de-muxara-de-costas-voltadas-com-pcd.html](http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2015/07/cabo-delgado-residentes-de-muxara-de-costas-voltadas-com-pcd.html) Data de acesso 18/08/2018

Jornal O País, 17/8/2018

## **População reivindica indemnização justa das suas machambas em Pemba**

Manifestantes montaram barricadas na principal via de acesso a cidade de Pemba para reivindicar justa indemnização das suas machambas que foram expropriadas para dar lugar a construção da base logística de Pemba.

Tudo começou de forma pacífica, mas a situação acabou em tumultos, quando a polícia decidiu disparar balas reais para o ar, gás lacrimogéneo, e começou a deter os supostos cabecilhas da manifestação, que juntou centenas de pessoas, na sua maioria mulheres e idosos residentes nos bairros de Mahate e Muxara, nos arredores da cidade de Pemba.

A Polícia reconhece ter usado muita força para dispersar os manifestantes, mas diz que era única forma de controlar a situação.

A situação aparenta ter voltado a normalidade, mas a polícia continua no local, para evitar qualquer reacção da população, que vem manifestando há cerca de três anos mas sem sucesso.

### **Hizidine Achá**

Data de acesso, 17/08/2018,

<http://opais.sapo.mz/populacao-reivindica-indemnizacao-justa-das-suas-machambas-em-pemba>

