



**PROTECÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES RURAIS  
SOBRE A TERRA NOS DRAFTs DO ANTEPROJECTO  
DA PNT: É UM FAVOR OU UM DIREITO?**

**Alberto Tovele e Neusa Balane**

## **INTRODUÇÃO**

A Política Nacional de Terras (PNT) e sua legislação de Moçambique são consideradas uma das melhores de África. É, igualmente, considerada progressista porque reconhece e salvaguarda os direitos da mulher sobre a terra, protege os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades sobre a terra. Todavia, em Moçambique prevalecem práticas do direito consuetudinário que prejudicam os direitos das mulheres sobre a terra, mulheres estas que são as principais usuárias da terra na prática agricultura familiar e constituem 52% do total da população de acordo com o Censo de 2017 (INE, 2019).

Está em curso, desde 2017, um processo de revisão da Política Nacional de Terras e da sua legislação. Neste contexto, no dia 16 de Julho de 2020, o Presidente da República Filipe Nyusi fez o lançamento da auscultação pública no qual colocou, como as seguintes premissas a serem mantidas na nova PNT: a propriedade estatal da terra, o direito de acesso à terra por todos os moçambicanos e a protecção dos direitos adquiridos pelas famílias e pelas comunidades. O Presidente da República exortou a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras<sup>1</sup> (CRPNT) e a direcção do Ministério da Terra e Ambiente (MTA) a conduzirem o processo de auscultação da forma mais transparente e inclusiva de modo a legitimar as soluções propostas para a PNT e sua legislação.

Em Agosto de 2020 foi publicado, pela CRPNT, o Plano de Acção para a Revisão da Política Nacional de Terras (PARPNT) contendo a parte referente à metodologia a ser seguida na auscultação pública. No PARPNT foi acrescentado uma quarta premissa a ser mantida na nova PNT, a citar: *a promoção e garantia dos direitos da mulher sobre a terra e sobre os outros recursos naturais considerados como de sobrevivência para a economia familiar.*

---

<sup>1</sup> A CRPNT é composta por 10 membros e apenas 1 dos membros é mulher.

Foi publicado no *Website* do Ministério da Terra e Ambiente (MTA)<sup>2</sup> o anteprojecto da PNT, sem que tenha sido feito um diagnóstico da implementação da PNT em vigor, o que levanta relevantes questionamentos sobre a actual revisão pois o diagnóstico devia alimentar o debate sobre a necessidade de revisão da política nacional de terras e da sua legislação. Ademais, a auscultação pública ocorreu sem observância das directrizes do Presidente da República sobre a necessidade de ser inclusivo, transparente e abrangente.

Neste texto pretende-se fazer uma análise da situação dos direitos das mulheres nos *drafts* do anteprojecto da PNT. Especificamente, pretende-se reflectir sobre a quarta premissa a ser respeitada na nova PNT: promoção e garantia dos direitos da mulher à terra, em especial da mulher rural camponesa. O texto encontra-se estruturado da seguinte forma: primeiro, faz-se uma reflexão sobre a auscultação das mulheres rurais no âmbito da revisão da PNT, seguindo-se uma análise da promoção e protecção dos direitos das mulheres na versão 0, na versão 1 e na versão do anteprojecto da PNT.

### **AUSCULTAÇÃO DAS MULHERES RURAIS NO ÂMBITO DA REVISÃO DA PNT**

O processo de auscultação sobre a revisão da PNT foi marcado por problemas de carácter metodológico, mas também por não ter sido um processo inclusivo e abrangente. Por um lado, verificou-se a aplicação de inquéritos com questões enviesadas e respostas fechadas não havendo espaço para emitir opiniões, por outro, verificou-se a realização de entrevistas colectivas (Bruna, 2021). Este método de colecta de não é adequado para captar sensibilidades e opiniões dos diferentes grupos nas comunidades, como, por exemplo, as mulheres e os jovens que têm vivências e aspirações diferentes. Por conseguinte, é problemático assumir que as respostas sejam representativas da comunidade (Bruna, 2021).

As entrevistas com mulheres camponesas na província de Maputo, realizadas pelo Centro Terra Viva (CTV), evidenciam que a 1ª ronda de auscultação sobre a revisão da PNT envolveu um grupo-alvo que não é o das mulheres rurais e camponesas. Neste contexto uma das mulheres explicou:

*"[...] Houve um encontro com a comissão em Maputo, onde informaram que fizeram consultas nas mulheres que trabalham a terra e que as mesmas são vulneráveis ou pobres. Eu. Pessoalmente, desmenti essa informação. Eles insistiram que haviam feito, mas nós respondemos que não, pelo menos no meu distrito não houve e nunca ouvi; se tiverem consultado, só poderia ser em mulheres empresárias e não nós, as pobres."* (entrevista Mulher camponesa em Marracuene, 2021<sup>3</sup>)

---

<sup>2</sup> <https://mta.gov.mz/>

<sup>3</sup> Centro Terra Viva (2022) Auscultação de camponesas na Província de Maputo sobre a Revisão da Política Nacional de Terras, disponível em : <https://www.youtube.com/watch?v=Mj06KPCi53c> data de acesso: 12 de Abril de 2022

Uma outra mulher camponesa afirmou:

*"[...], nunca ouvi falar aqui na Manhica. Nunca tivemos um encontro para nos informar sobre a primeira lei de terras; não temos conhecimento, nem do actual processo de revisão dessa tal política. Ainda não recebemos nenhuma comissão para falar do assunto."* (entrevista com Mulher camponesa em Manhica, 2021<sup>4</sup>)

Uma outra mulher camponesa disse:

*"Nunca ouvi falar em políticas de terras e não sei o que é isso; é pela primeira vez a ouvir acerca do assunto; nem sei quais são os meus direitos sobre a terra que me possui. Porém, desejo ser como as outras que têm o direito no uso da terra. Gostaríamos de ter DUATs, que nos deixassem trabalhar livremente para garantir o nosso sustento, porque as nossas famílias, filhos e outras coisas da nossa vida dependem exclusivamente da machamba e, se nos tirarem a terra para dar aos que têm dinheiro, onde nós vamos viver!?"* (entrevista com Mulher camponesa em Boane, 2021<sup>5</sup>).

À luz das evidências, observa-se uma grande exclusão e marginalização do processo de auscultação negligenciando-se, de forma sistemática, o direito à informação pelos principais intervenientes desse processo. Neste âmbito, o Fórum Mulher e o Fórum Moçambicano das Mulheres Rurais (FOMMUR) emitiram um comunicado, no 12 de Março de 2022, reiterando os problemas metodológicos do diagnóstico, tendo afirmado que: *O processo de Revisão da PNT não contou com a participação das mulheres em paridade com os homens e muito menos ouviu e consultou as mulheres rurais e camponesas através das suas organizações e representantes.*

### **O QUE MUDOU DO DRAFT0 PARA O DRAFT1 DO ANTEPROJECTO DA PNT?**

No draft 0 da PNT, a palavra *mulher* é encontrada 12 vezes, um número reduzido comparativamente às palavras: *investimento* que aparece 55 vezes, *titulação* encontrada 51 vezes, *comunidades locais* que aparece 41 vezes, *transmissão* que aparece 36 vezes, *sustentável* observada 35 vezes no anteprojecto da PNT.

---

<sup>4</sup> Centro Terra Viva (2022), Auscultação de camponesas na Província de Maputo sobre a Revisão da Política Nacional de Terras. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fPwlsqKygc> data de acesso: 12 de Abril de 2022

<sup>5</sup> Centro Terra Viva (2022) Auscultação de camponesas na Província de Maputo sobre a Revisão da Política Nacional de Terras disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=eYWo4cZf5\\_I](https://www.youtube.com/watch?v=eYWo4cZf5_I) data de acesso: 12 de Abril de 2022

Encertos do anteprojecto da PNT em que aparece a palavra mulher:

Os dados de 2020 do Instituto Nacional de Estatística (INE) indicam que o país possuía cerca de 30 milhões de habitantes dos quais 48% são homens e 52% são **mulheres**. O Governo definiu directrizes de orientação sobre o processo de Revisão da Política Nacional de Terras de 1995, nomeadamente: (...) promoção e garantia dos direitos da **mulher** à terra, em especial da **mulher** rural camponesa. A boa governação da terra contribui para o alcance dos objectivos de desenvolvimento sustentável em especial o seu papel (...) na equidade de género no acesso e uso da terra, incluindo o estabelecimento de mecanismos legais e institucionais que assegurem a terra para a **mulher** e as camadas menos favorecidas;

A análise de certos elementos textuais, como a incidência, a frequência, a sua direcção e intensidade referente à situação das mulheres no anteprojecto da PNT, sugere que a promoção e protecção dos direitos das mulheres sobre a terra não é o foco do texto. De forma geral, a palavra mulher aparece no texto do anteprojecto num contexto de descrição e não se estabelecem linhas de política para fazer face aos problemas enfrentados pelas mulheres no acesso, uso e aproveitamento da terra, outrossim, não se encontra a ligação entre garantia dos direitos sobre a terra e a promoção da agricultura familiar que é, maioritariamente, praticada pelas mulheres rurais. Foi neste âmbito que o documento de posição política das mulheres e camponesas sobre Revisão da Política Nacional de Terras em Moçambique apresentou as seguintes demandas:

*reconhecimento inequívoco dos nossos direitos humanos e em estrita igualdade formal e material com os homens; Que os processos de consulta e participação o sejam em espírito e letra e que se garantam as condições necessárias para que aconteçam democraticamente e em segurança de todas/os; Que sejam criados pacotes específicos para as mulheres rurais e camponesas de apoio à produção familiar em ordem à soberania alimentar do país; Que se reconheça, se valorize e se proteja de forma efectiva e inequívoca a agricultura familiar, onde as mulheres são a grande maioria, que é a real responsável pela provisão alimentar das/os moçambicanas/os; Que prevaleçam os interesses das/dos cidadãs/os moçambicanas/os sobre os do interesse do capital estrangeiro, favorecendo as iniciativas locais, os circuitos curtos de comercialização, a formação de cooperativas de produção, transformação e comércio de bens alimentares e pecuários (Fórum Mulher e FOMMUR, 2022).*

Na sequência dos trabalhos feitos pela CRPNT foi elaborado o *Draft* 1 da PNT, o qual trouxe algumas melhorias em termos de redacção. Todavia, a questão da protecção e promoção dos direitos das mulheres sobre a terra permaneceu irrelevante e omissa neste *draft*. A palavra mulher aparece 3 vezes no *draft* 1, sendo que aparece duas vezes no contexto das balizas estabelecidas para revisão da PNT, designadamente: "a

*promoção e garantia dos direitos da mulher à terra, em especial da mulher camponesa, rural e urbana*<sup>6</sup>. E aparece pela terceira vez, em referência aos princípios fundamentais da PNT de 1995 que permanecem válidos na nova política, respectivamente: "*Princípio da promoção e garantia do acesso à terra pela mulher e outros grupos sociais vulneráveis, como mecanismo de materialização da igualdade, justiça social e equidade*"<sup>7</sup>.

Os direitos das mulheres que deviam ser respeitados e incontestados, fundamentados na equidade entre homens e mulheres, estão muito aquém de serem alcançados, principalmente, nas questões básicas e legítimas relacionadas com o acesso, uso e aproveitamento da terra e dos recursos naturais. Este facto encontra eco nas propostas trazidas no *Draft 1* da PNT<sup>8</sup> ao colocar a promoção e protecção dos direitos das mulheres sobre a terra numa dimensão superficial e irrelevante, negligenciando as nuances que a envolvem neste processo e que contribuem para a manutenção do seu bem-estar. Entretanto, quer no *Draft 0*, quer no *Draft 1* da PNT, no capítulo VI sobre *Pilares, Questões e Medidas de Política de Terras*, na sua alínea B) *Garantia de Acesso à Terra, Protecção e Consolidação dos Direitos Adquiridos por Ocupação* apresenta-se a titulação e delimitação sob forma de co-titularidade como salvaguarda dos direitos das comunidades. Deste modo, é recomendada a massificação da titulação e da co-titularidade do DUAT entre cônjuges e pessoas unidas de facto para reduzir o fosso existente entre homens e mulheres.

A proposta da co-titularidade não é um elemento novo. Ela está prevista no regulamento da lei de terras em vigor. A sua massificação é pertinente para conferir segurança de posse de terra pelas mulheres. Todavia, a sua eficácia e alcance serão limitados por várias razões, tais como: os programas de titulação massiva são onerosos, pelo que a sua implementação pode ficar dependente do interesse e vontade das agências de cooperação internacional dados os avultados valores que um processo de titulação massiva envolve. O sector de administração de terras em Moçambique funciona com poucos recursos o que também contribui para um baixo desempenho, em particular na titulação de DUATs (Tanner, 2010). Outrossim, a titulação não oferece segurança para as mulheres e pode ter efeitos adversos, porque nos sistemas costumeiros onde vigora o sistema patriarcal, as mulheres não são detentoras de direitos primários sobre a terra, e os seus direitos sobre a terra definem-se em função da sua relação com os homens, seja como mãe, viúva, esposa ou filha (Errico, 2021; Rugadya 2020). Desta forma, as mulheres correm o risco de serem excluídas e marginalizadas num processo de individualização dos direitos sobre a terra, pois mesmo as sociedades matrilineares tem sofrido alterações culturais em função de contacto com outras culturas com sistema patrilineares.

---

<sup>6</sup> Encertos do *Draft 1* da Política Nacional de Terras

<sup>7</sup> *idem*

<sup>8</sup> Ler também: Chiziane, Eduardo. (2007) "*Implicações Jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras.*" Maputo-UEM.

Os esforços estabelecidos ao nível da lei da família, das sucessões, assim como em processos de titulação dos direitos sobre a terra, por si só, são insuficientes para promover e defender os direitos das mulheres. As soluções para promoção e defesa dos direitos das mulheres sobre a terra devem ser encontradas na interacção entre os direitos colectivos e direitos individuais, onde o reconhecimento de direitos colectivos são um complemento aos direitos individuais (Errico, 2021). Com efeito, o anteprojecto da PNT identifica como uma das prioridades nacionais a contribuição para a promoção da igualdade e equidade de género. Todavia, não se encontram mecanismos específicos para a efectivação deste princípio concernente à promoção e protecção dos direitos das mulheres sobre a terra. Portanto, os direitos das mulheres sobre a terra, em conformidade com a Constituição da República de Moçambique e com as directrizes do PARPNT, deviam ser promovidos e protegidos, fundamentados na equidade entre homens e mulheres e nos direitos humanos das mulheres. Contudo, não encontram respostas nas propostas trazidas pelo *Draft* 1 da PNT.

### **AUSCULTAÇÃO DAS MULHERES RURAIS E CAMPONESAS: UMA JANELA DE OPORTUNIDADES PARA UMA PNT SENSÍVEL AO GÉNERO E ÀS MULHERES?**

O governo de Moçambique estendeu os prazos para auscultação dos cidadãos em torno das propostas apresentadas no draft 1 da PNT. Neste âmbito, duas organizações da sociedade civil, o Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) e o Fórum Mulher, organizaram, de 9 de Junho a 5 de Julho, eventos de auscultação das mulheres e líderes comunitários em torno da revisão da PNT. Foi realizado um evento de auscultação das mulheres em cada província: o primeiro, no distrito de Ribaué, Província de Nampula, o segundo, na cidade de Tete e, o último, no distrito de Chibuto, na província de Gaza<sup>9</sup>. No dia 22 de Julho de 2022 os resultados da auscultação das mulheres foram apresentados e entregues ao Vice-Ministro da Terra e Ambiente. Os resultados das auscultações às mulheres constituíram uma janela de oportunidades para inclusão de questões referentes ao direito de acesso, uso e aproveitamento da terra pelas mulheres e, desta forma, permitir a formulação de uma política nacional de terras que apresente linhas de políticas sensíveis ao género e às questões das mulheres.

---

<sup>9</sup> CDD, (2022) Mulheres de Gaza defendem a inclusão da mulher e jovens nos processos de legitimação de ocupações de terra e resolução de conflitos, política moçambicana, Sexta - feira, 8 de Julho de 2022 I Ano 04, n.º 367

## A PROTECÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES NO *DRAFT 2* DO ANTEPROJECTO DA PNT

O *draft 2* do anteprojecto apresenta melhorias na abordagem dos direitos das mulheres. Verifica-se neste draft uma abordagem que procura fazer a interligação entre a necessidade de promoção da agricultura do sector familiar, praticada maioritariamente por mulheres, com a garantia da terra para a agricultura de forma especial para agricultura do sector familiar e a orientação para a criação e promoção de incentivos de investimento na agricultura familiar camponesa, com vista ao alcance da segurança e soberania alimentar e nutricional. Outro aspecto positivo é que estas medidas introduzidas orientam para a necessidade de participação efectiva da mulher nos tribunais comunitários e nos órgãos de administração e gestão da terra.

Há algumas ambiguidades na colocação das propostas ou linhas orientadoras. A título de exemplo, no draft, o número 10 (sobre as directrizes para revisão da PNT) no seu ponto 4 estabelece: *a promoção e garantia dos direitos da mulher à terra, em especial da mulher camponesa, rural e urbana*. Com efeito, no draft 1 no draft 2, as mulheres foram desagregadas em diferentes subcategorias: rural, urbana e camponesa. Esta colocação separa as categorias rural e camponesa quando possuem a mesma essência. Esta redacção difere da versão do draft 0 que colocava atenção especial na mulher rural. Ademais, verifica se um esforço não se percebe qual é a necessidade de destacar categorias para dar atenção especial, quando todas as categorias de mulheres terão o mesmo tratamento.

O texto apresenta uma frequência de 21 vezes da palavra mulher, o que representa uma mudança em relação ao *draft 1*, mas não se traduz, necessariamente, na equidade e inclusão. O *draft 2* do anteprojecto da PNT revela, nas linhas orientadoras, que a palavra mulher foi incluída não tendo em conta as especificidades que envolvem os direitos das mulheres no acesso, uso e aproveitamento da terra. Frequentemente, as palavras “em particular as mulheres” foram destacadas nas diversas linhas de política para dar a entender que as mulheres estão incluídas nas propostas em que “todos” estão referenciados de forma generalizada. Portanto, esta inclusão não dota, necessariamente, as propostas para lidar com os desafios e problemas directamente ligados às mulheres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A 1ª ronda de auscultação pública, no âmbito da revisão da PNT, resultou na elaboração de um diagnóstico de implementação da PNT de 1995 e de um anteprojecto de nova PNT sem a participação satisfatória das mulheres rurais e camponesas. Consequentemente, os documentos em alusão não se apresentaram funcionais para a promoção e protecção dos direitos e interesses das mulheres, especialmente das mulheres camponesas, e que possibilitem uma gestão sustentável em benefício da população, em geral, e da mulher, em particular, a longo prazo.

A promoção e protecção dos direitos das mulheres sobre a terra no *Draft 0* da PNT apresentaram-se de pouca relevância e abordagem superficial. No *Draft 1* da PNT houve melhorias em termos de redacção, mas, este quesito permaneceu omissos. Ademais, os Anteprojectos da PNT nas versões 0 e 1 não apresentaram mecanismos de promoção e protecção dos direitos das mulheres sobre a terra. Outrossim, não se verificou a interligação entre a agricultura do sector familiar, a protecção dos direitos a terra e a criação de incentivos para agricultura familiar.

No *Draft 2* do anteprojecto da PNT houve melhorias em relação à protecção dos direitos das mulheres. Todavia, grande parte das orientações das linhas de política apresentam medidas generalistas, não contém orientações para o estabelecimento de mecanismos ou medidas específicas para lidar com situações em que os direitos das mulheres são violados em contextos costumeiros ou não.

## RECOMENDAÇÕES

- **Quanto à protecção dos direitos das mulheres sobre a terra**, a elaboração da Lei de Terras, e seu regulamento, deve levar em consideração os aspectos que dificultam o acesso, uso e aproveitamento da terra e dos recursos naturais em sistemas costumeiros, ou não, que circunscrevem a mulher.
- **A Lei de Terras deve incluir mecanismos específicos** para lidar com o conjunto de práticas culturais, sobretudo em contextos patriarcais, que violam os direitos das mulheres sobre a terra.
- **O fortalecimento da protecção dos direitos das mulheres sobre a terra** deve ser feito, não apenas, com base instrumentos político-legais, mas há também necessidade de assegurar estes direitos a partir de mudanças sócio-culturais. Neste sentido, vários actores têm um papel relevante: os órgãos do Estado, as organizações da sociedade civil, a academia.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUNA, N. (2021) um primeiro olhar às auscultações da revisão da política nacional de terras: meio caminho andado para a invalidação? *Destaque Rural*/nº 132, Observatório do Meio Rural

CRPNT (2022) Termos de Referência do Processo de Consulta Pública sobre o Draft 1 do Anteprojecto da Política Nacional de Terras, Gabinete da Ministra, ministério da Terra e Ambiente

DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA FILIPE JACINTO NYUSI, presidente da República, por Ocasião do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras, Presidência da República, Cidade da Matola, 16 de Julho de 2020

ERRICO, S. (2021) "Women's Right to Land Between Collective and Individual Dimensions. Some Insights From Sub-Saharan Africa" *Frontiers in Sustainable Food Systems* Volume 5, Article nº 690321

FÓRUM MULHER e FOMMUR problemas e preocupações das mulheres rurais relativos ao diagnóstico e ao anteprojecto da política nacional de terras, Maputo, 12 de Março de 2022, Fórum Mulher e FOMMUR

FÓRUM MULHER e FOMMUR (2022) Documento de posição política das mulheres e camponesas Revisão da Política Nacional de Terras – PNT - em Moçambique, Maputo

INE (2019) IV Censo Geral da População e Habitação. Instituto Nacional de Estatística Resultados Definitivos.

PLANO DE ACÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS 2021: Metodologia de Auscultação, CRPNT Ministério da Terra e Ambiente disponível em: <https://www.crpnt.gov.mz/por/content/download/6276/44689/version/1/file/crpnt+metodologia+de+auscultacao+publica+agosto+2020+v2.pdf>

POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS: DRAFT disponível em <https://www.mta.gov.mz/wp-content/uploads/2022/02/Anteprojecto-da-PNT.pdf>

RUGADYA, M. (2020). Titling of Customary Tenure is not a fix for Women's Land Right: a review of Evidence and Practice, Washington DC, USA.

TANNER, C. (2010) "Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican land law in practice"; in W. Anseeuw e C. Alden (eds) *struggle for land in Africa: conflict, politics and change*, Cape Town: HSRC, Press pp.105-130

CDD, (2022) Mulheres de Gaza defendem a inclusão da mulher e jovens nos processos de legitimação de ocupações de terra e resolução de conflitos, política moçambicana, Sexta-feira, 8 de Julho de 2022 I Ano 04, n.º 367

E-mail: [office@omrmz.org](mailto:office@omrmz.org)

Endereço: Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.

Maputo – Moçambique

[www.omrmz.org](http://www.omrmz.org)