

MAIS DO QUE UM DOCUMENTO

Reflexões sobre a estruturação e implementação do Plano de Acção Nacional de Moçambique sobre Negócios e Direitos Humanos



Introdução

A preparação e futura implementação do Plano de Acção Nacional sobre Negócios e Direitos Humanos surge num momento em que Moçambique enfrenta desafios e expectativas de grande magnitude. A economia nacional tem sido marcada pela exploração intensiva de recursos naturais, pelas transformações sociais resultantes de grandes projectos

extractivos e por tensões que se agravaram com a insurgência no norte do país. Estas dinâmicas tornaram mais evidente a necessidade de um instrumento que oriente de forma clara a conduta das empresas, o papel do Estado e os direitos das comunidades.

O PAN assume particular importância porque procura estabelecer um compromisso nacional



Para Moçambique, o levantamento da força maior em Palma e a contínua relevância dos projectos extractivos, aliados aos conflitos não resolvidos e aos desafios aos direitos humanos nas regiões ricas em minerais, fazem deste um período crítico para a acção. Se o PAN for adiado, ficar sem estrutura ou financiamento garantido, existe um risco real de que os investimentos e as operações comerciais sejam retomados num vazio, com consequências desastrosas para as comunidades, o ambiente e a estabilidade social.

com a justiça social e com práticas empresariais sustentáveis. A sua aprovação apresenta, por um lado, um avanço normativo, por outro lado, uma mudança na forma como o país pensa o desenvolvimento. Pretende-se que a economia não seja apenas um espaço de acumulação, mas uma plataforma de inclusão e respeito pela dignidade humana. A presença crescente de empresas internacionais, aliada às fragilidades institucionais em vários sectores, torna indispensável um quadro regulatório que promova equilíbrio entre interesses económicos e obrigações sociais e ambientais.

Neste contexto, o PAN oferece a oportunidade de construir uma nova visão de relacionamento entre Estado, empresas e comunidades. Esta visão só será alcançada se o documento for

compreendido não como um fim em si mesmo, mas como um guia prático, concebido para influenciar políticas públicas, melhorar processos de decisão e criar mecanismos de responsabilização.

O fim da força maior em Palma, somado à reactivação progressiva das actividades extractivas e ao regresso de actores privados de segurança, torna este um período particularmente sensível. O Plano só será útil se for pensado como um instrumento vivo, capaz de influenciar decisões, prevenir abusos e melhorar a actuação das instituições. A sua relevância depende da capacidade de transformar princípios em práticas concretas, orientadas por evidências e guiadas pela necessidade de produzir mudanças reais no terreno.

A importância do PAN num momento decisivo para Moçambique

O PAN emerge como uma ferramenta estratégica num período em que Moçambique se confronta com escolhas críticas sobre o modelo de desenvolvimento que pretende seguir. A história recente mostra que os ciclos de crescimento económico nem sempre garantiram melhorias significativas para as comunidades mais afectadas pelos grandes projectos. Esse desfasamento está relacionado com insuficiências persistentes na fiscalização, ausência de transparência nas cadeias de valor, fragilidades nos processos de consulta comunitária e tensões latentes sobre o uso da terra.

Neste cenário, o Plano constitui uma oportunidade para corrigir assimetrias e estabelecer novos padrões de responsabilidade. A sua implementação pode contribuir para reduzir os riscos sociais e ambientais das actividades empresariais, melhorar a protecção de grupos vulneráveis e fortalecer a confiança entre instituições públicas e cidadãos. O potencial transformador do PAN reside na sua capacidade de articular as obrigações do Estado com as responsabilidades do sector privado, integrando princípios internacionais num quadro adaptado à realidade moçambicana.

Ao introduzir directrizes claras para a gestão de riscos, o PAN pode igualmente servir como

mecanismo de prevenção de conflitos, sobretudo em regiões onde o desenvolvimento de grandes projectos foi acompanhado por tensões territoriais, disputas laborais ou queixas relacionadas com reassentamentos. A relevância do Plano aumenta num país onde as desigualdades regionais são marcantes e onde as expectativas das comunidades nem sempre encontram resposta nas políticas públicas existentes. Os investimentos em gás, rubis, grafite e outros recursos colocam o país num ponto de viragem, mas também expõem as fragilidades da governação das indústrias extractivas. A experiência das comunidades afectadas mostra que o progresso económico nem sempre se traduz em melhorias sociais, sobretudo quando as acções não são acompanhadas por mecanismos claros de responsabilização, transparência e participação.

O PAN pode transformar esta realidade ao introduzir linhas de orientação para uma conduta empresarial responsável e para a actuação do Estado na protecção dos direitos humanos. O documento só cumprirá este papel se apresentar prioridades claras, acções possíveis de implementar e responsabilidades bem distribuídas entre governo, empresas, reguladores, autoridades locais e sociedade civil.

Desafios estruturais na governação dos recursos naturais

A governação dos recursos naturais continua a ser uma das áreas mais sensíveis e determinantes para a estabilidade e o desenvolvimento nacional. Em várias regiões, sobretudo nas províncias com forte presença de indústrias extractivas, as comunidades relatam experiências de exclusão que se repetem ao longo dos anos. A fragilidade dos sistemas de fiscalização, a insuficiência de mecanismos para garantir a transparência e a lentidão na resolução de conflitos tornam estas zonas particularmente vulneráveis.

Além disso, muitos processos de reassentamento carecem de acompanhamento adequado. Diversas comunidades continuam a enfrentar dificuldades relacionadas com falta de água, terras improdutivas, ausência de infra-estruturas sociais e perda de meios de subsistência. A ausência de participação efectiva nas decisões

que moldam o território aprofunda sentimentos de injustiça. As avaliações do CDD mostram que este cenário é agravado, quando defensores de direitos humanos e líderes comunitários enfrentam restrições ou intimidações ao tentarem levantar preocupações legítimas¹.

A insurgência em Cabo Delgado intensificou as desigualdades já existentes e mostrou a ligação entre fraca governação, vulnerabilidade social e conflitos. Estas dinâmicas demonstram que o PAN não pode ser apenas uma compilação de boas práticas, mas precisa de enfrentar problemas estruturais que historicamente prejudicaram a relação entre o Estado, as empresas e as comunidades. A sua força depende da capacidade para transformar o modo como as instituições actuam no terreno e como os projectos são concebidos e implementados na governação dos recursos naturais.

Transformando princípios em prática: O que é necessário para uma implementação eficaz

A transformação do PAN num instrumento eficaz depende de uma estrutura de implementação que combine estratégia, coerência e capacidade prática. O Plano deve estabelecer prioridades que permitam ao Estado dirigir esforços para áreas essenciais sem dispersão². A identificação dessas prioridades deve basear-se em dados confiáveis, avaliações de risco e consultas abrangentes que incluam comunidades, empresas, académicos e organizações da sociedade civil.

Outro elemento crucial consiste na definição de uma sequência de acções que respeite o ritmo institucional do país. Reformas estruturais como a melhoria dos sistemas de fiscalização, o fortalecimento das instituições regulatórias e a criação de mecanismos de coordenação nacional exigem preparação prévia e recursos adequados. Em paralelo, outras iniciativas podem avançar em simultâneo, como a formação de funcionários públicos, o reforço de plataformas comunitárias de diálogo e o desenvolvimento

de instrumentos para melhorar a transparência.

Para garantir a implementação, o PAN deve inspirar um compromisso político transversal. A clarificação das responsabilidades dentro do governo, a integração das províncias no processo e a definição do papel das empresas são condições essenciais para garantir continuidade ao longo dos anos. A eficácia do Plano aumenta quando existe um ambiente institucional que incentiva a aprendizagem contínua, a revisão periódica das acções e a correcção de práticas que não produzem os resultados esperados.

Os calendários devem ser realistas e adaptados ao contexto moçambicano. Sem prazos ajustados à capacidade das instituições, o PAN arrisca tornar-se um exercício formal, sem resultados concretos. As responsabilidades precisam de ser explicitadas de forma clara, evitando sobreposições que frequentemente levam à estagnação. O papel das empresas, dos governos provinciais, das autoridades tradicionais e das

¹ <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2025/03/Contextualizing-Mozambiques-Commitment-to-Business-and-Human-Rights-1.pdf#:~:text=As%20a%20result%2C%20in%202024%2C%20Mozambique%20presented,en%2D%20sure%20the%20protection%20of%20human%20rights>.

² https://unece.org/DAM/hlm/projects/UNDA-9th_tranche/Documents/Guidelines_on_drafting_and_implementation_of_the_NAPs_final.pdf

organizações da sociedade civil deve ser reconhecido como parte de um esforço comum.

Os recursos financeiros e técnicos devem ser assegurados desde o início. Planos sem orçamento dificilmente se materializam e tendem a

depender da boa vontade de actores individuais, o que cria vulnerabilidade e perda de continuidade. O país também precisa de indicadores de monitoria que avaliem o impacto das medidas no terreno e não apenas a sua execução.

Lições do Quênia e do Uganda

Com base nas lições aprendidas por outros países africanos que nos precederam, como o Quênia e o Uganda, a jornada demonstra como um Plano de Acção Nacional (PAN), se estruturado adequadamente, se pode tornar não apenas um símbolo, mas uma ferramenta viva para proteger comunidades, regular a conduta empresarial e promover o desenvolvimento sustentável.

No Quênia, o primeiro país africano a formalizar um PAN ao abrigo dos Princípios Orientadores da ONU, o governo estabeleceu um Comité de Implementação multisectorial composto por actores estatais, instituições de direitos humanos, autoridades laborais, representantes do sector privado e organizações da sociedade civil.³ Esse Comité fez mais do que ficar inactivo: em poucos meses, elaborou um plano de trabalho detalhado, definindo acções políticas claras, actores responsáveis, cronogramas, orçamentos e indi-

cadores de monitorização. Resultado: o PAN tornou-se mais do que uma declaração, tornou-se um roteiro operacional que orienta a governação empresarial e de direitos humanos, com ligações às metas nacionais de desenvolvimento⁴.

No Uganda, que em 2021 adoptou um PAN de cinco anos, o plano deu prioridade a oito áreas temáticas directamente relevantes para contextos como o de Moçambique: terra e recursos naturais, ambiente, direitos laborais, transparência fiscal, prestação de serviços sociais por actores privados, protecção do consumidor, acesso à reparação e direitos de grupos vulneráveis⁵. A concepção do plano enfatizou a coordenação institucional entre vários ministérios, a mobilização de recursos para monitorização, o desenvolvimento de capacidades para actores estatais e não estatais e a participação da comunidade, particularmente nas áreas afectadas pelas indústrias extractivas⁶.

O que é que estas experiências nos ensinam e o que é que Moçambique deve aproveitar delas?

Em primeiro lugar, um PAN deve ser institucionalizado desde o início. O Comité de Implementação do Quênia, com um mandato claro e membros de diversos sectores, demonstra que a coordenação multisectorial é viável e eficaz. Sem esta estrutura, corre-se o risco de o plano se manter apenas no papel, sujeito à inércia burocrática.

Em segundo lugar, o PAN deve incorporar prioridades concretas e sensíveis ao sector, especialmente em áreas relevantes para Moçambique, como a governação da terra e dos recur-

sos naturais, a protecção ambiental, os direitos laborais, a prestação de serviços sociais e o acesso à reparação. O enfoque temático do Uganda demonstra que um âmbito alargado, embora claro, ajuda a abordar as múltiplas dimensões dos riscos para os direitos humanos relacionados com as actividades empresariais, particularmente nos sectores extractivos ou dos recursos naturais.

Em terceiro lugar, a inclusão e a participação são fundamentais. As amplas consultas realizadas no Quênia, que abrangem o governo, a so-

³ https://bhr.knchr.org/AboutUs/NAPImplementationCommittee.aspx?utm_source=chatgpt.com

⁴ https://www.monitor.co.ke/2021/04/09/the-role-of-national-action-plans-on-business-human-rights/?utm_source=chatgpt.com

⁵ https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/uganda-adopts-a-national-action-plan-on-business-and-human-rights/?utm_source=chatgpt.com

⁶ https://mglsd.go.ug/wp-content/uploads/2023/07/Approved-National-Action-Plan-on-Business-and-Human-Rights.pdf?utm_source=chatgpt.com

cidade civil, as autoridades tradicionais e os grupos vulneráveis, contribuem para a legitimidade do Plano de Acção Nacional e garantem que este reflecte as reais preocupações daqueles que provavelmente serão mais afectados. Uma abordagem baseada nos direitos humanos, atenta às questões de género, deficiência e marginalização social, aumenta as probabilidades de o Plano de Acção Nacional alcançar resultados equitativos.

Em quarto lugar, um PAN deve ser apoiado por recursos, calendários e mecanismos de monitorização. A adopção precoce, por parte do Quénia, de um plano de trabalho detalhado com actores, calendários, orçamentos e indicadores, ilustra que, sem estes elementos, mesmo as políticas bem intencionadas podem estagnar.

Ter indicadores mensuráveis para acompanhar o progresso ajuda a garantir a responsabilização e a correcção de rumo ao longo do tempo.

Por último, e talvez o mais importante, a implementação do PAN deverá iniciar-se sem demoras, assim que este seja aprovado. O momento é crucial. Para Moçambique, o levantamento da força maior em Palma e a contínua relevância dos projectos extractivos, aliados aos conflitos não resolvidos e aos desafios aos direitos humanos nas regiões ricas em minerais, fazem deste um período crítico para a acção. Se o PAN for adiado, ficar sem estrutura ou financiamento garantido, existe um risco real de que os investimentos e as operações comerciais sejam retomados num vazio, com consequências desastrosas para as comunidades, o ambiente e a estabilidade social.

Recomendações estratégicas para uma implementação eficaz

Apresentam-se recomendações práticas e priorizadas para orientar a implementação do PAN.

Criar um Comité Nacional de Implementação com mandato legal e representação técnica das províncias, do sector privado e da sociedade civil, capaz de harmonizar políticas e gerir um fundo para actividades prioritárias.

Definir um plano sequenciado com prioridades anuais e metas trimestrais, onde reformas estruturantes precedam actividades dependentes dessas reformas.

Assegurar financiamento inicial que cubra coordenação, monitorização, formação e iniciativas de impacto rápido, combinando recursos públicos e parcerias externas com contrapartida estatal.

Instituir mecanismos locais de consulta e plataformas de acompanhamento para que as comunidades possam apresentar queixas, participar em planos de mitigação e validar medidas de reparação.

Adoptar políticas públicas para proteger defensores de direitos humanos e denunciantes, com canais seguros de denúncia e protocolos de resposta rápida.

Criar unidades de mediação e equipas de resposta rápida com competências técnicas para avaliação de risco e resolução de conflitos, e integrar avaliação social nos estudos de impacto.

Estabelecer sistema de monitorização com indicadores de processo, de resultados e de impacto, e publicar relatórios anuais acessíveis ao público.

Alinhar o PAN com a EITI, os Grupos de Trabalho dos Princípios Voluntários e mecanismos locais de reclamação para evitar duplicações e potenciar sinergias.

Desenvolver uma estratégia de comunicação que explique objectivos, responsabilidades e resultados, fortalecendo a legitimidade do Plano.



MISSÃO:

Inspirar e impulsionar ações para proteger os direitos humanos, fortalecer a democracia e promover a justiça.

MISSION:

Inspiring and driving actions to protect human rights, strengthen democracy, and promote justice.

INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Direitos Humanos
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: André Mulungo
Autores: Hélio Siteo e Abdul Tavares
Layout: CDD

Contacto:
Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
Telefone: +258 21 085 797

 CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

