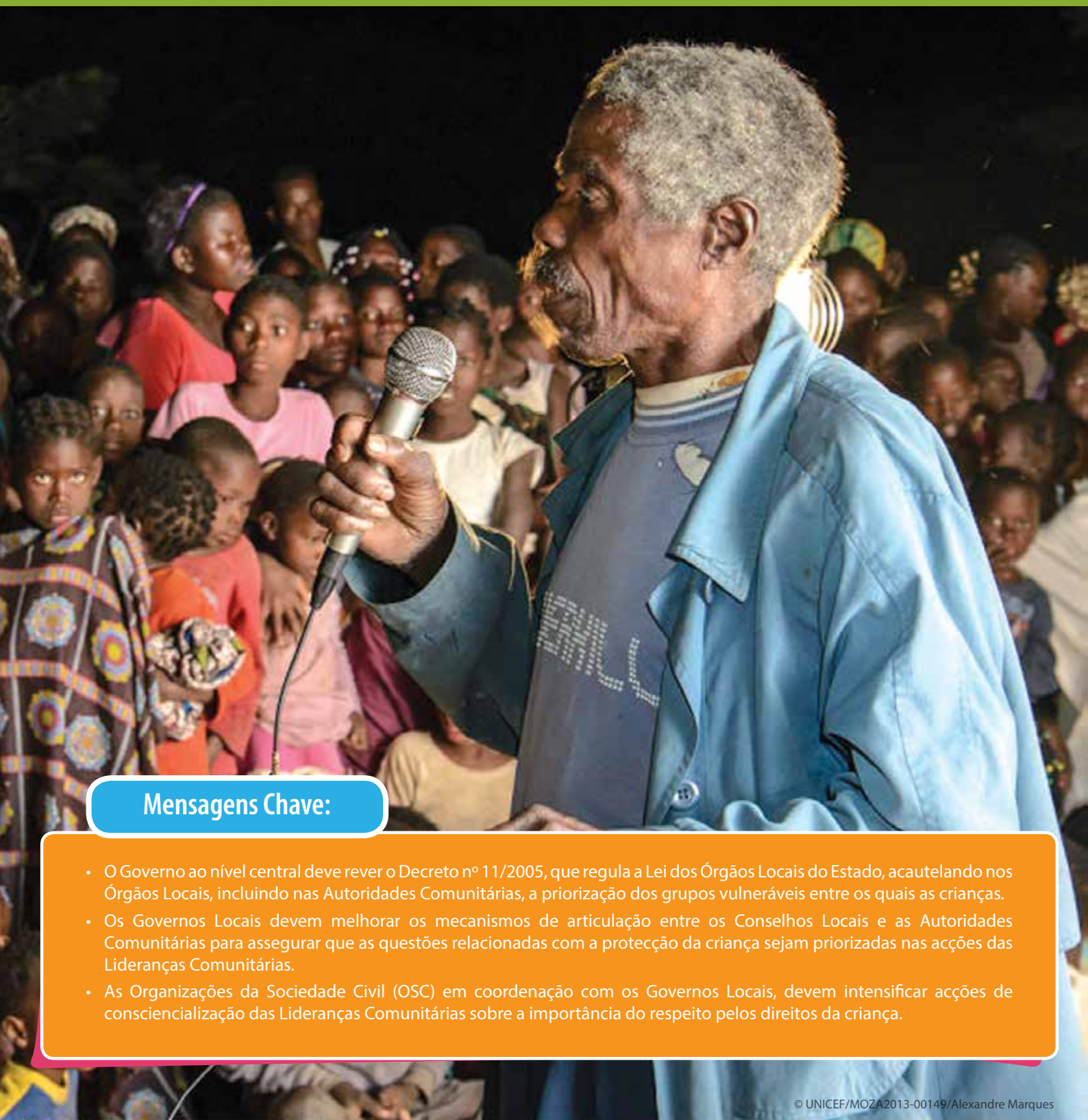




Forum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança

Policy Brief N° 7 | Novembro de 2016

## Desafios das Lideranças Comunitárias na Promoção e Protecção dos Direitos das Crianças



### Mensagens Chave:

- O Governo ao nível central deve rever o Decreto nº 11/2005, que regula a Lei dos Órgãos Locais do Estado, acautelando nos Órgãos Locais, incluindo nas Autoridades Comunitárias, a priorização dos grupos vulneráveis entre os quais as crianças.
- Os Governos Locais devem melhorar os mecanismos de articulação entre os Conselhos Locais e as Autoridades Comunitárias para assegurar que as questões relacionadas com a protecção da criança sejam priorizadas nas acções das Lideranças Comunitárias.
- As Organizações da Sociedade Civil (OSC) em coordenação com os Governos Locais, devem intensificar acções de consciencialização das Lideranças Comunitárias sobre a importância do respeito pelos direitos da criança.



# 1. Introdução

O presente documento apresenta uma breve análise sobre o papel das Lideranças Comunitárias na promoção e protecção dos direitos da criança, com base no previsto na legislação em vigor referente ao funcionamento das autoridades locais, e nas percepções sobre o que tem sido a prática no que concerne ao envolvimento destas lideranças no processo de mudança de comportamentos, atitudes e práticas nocivas que violam os direitos da criança, com enfoque para o nível comunitário.

O principal objectivo do mesmo é contribuir para influenciar processos de decisão para a melhoria do papel das Lideranças Comunitárias na protecção dos direitos dos grupos vulneráveis na comunidade, com especial destaque para as crianças. A prevalência de práticas culturais nocivas tem sido um dos principais factores que fomentam fenómenos prejudiciais a sobrevivência e desenvolvimento da criança, como é o caso da desnutrição, casamento prematuro, gravidez precoce, abuso sexual, trabalho infantil, e outros.

Moçambique possui um quadro político legal favorável para a promoção e protecção dos direitos da criança<sup>1</sup>. Para além de o país ser signatário dos principais instrumentos internacionais sobre os direitos da criança<sup>2</sup>, foi estabelecido um quadro nacional que, embora suficientemente robusto, precisa ainda ser fortalecido para assegurar a devida protecção à criança na família, na comunidade e na sociedade em geral.

Contudo, mesmo existindo um quadro legal favorável que promove e protege os direitos da criança, associado ao progresso

na criação de condições para melhorar o bem-estar das crianças, prevalecem factores que influenciam negativamente o alcance de progressos mais rápidos para reduzir os actuais níveis de vulnerabilidade em que as crianças moçambicanas estão sujeitas. A prevalência de práticas culturais nocivas tem sido apontado, em diferentes estudos<sup>3</sup>, como um dos principais factores determinantes que impedem avanços mais céleres em assegurar que as crianças, nomeadamente raparigas, fiquem livres de todas as formas de violência, com destaque para a violência física e sexual, que traz severas consequências para a saúde sexual e reprodutiva e para a sua sobrevivência e desenvolvimento.

Apesar da existência de estruturas administrativas reconhecidas pelo Estado ao nível comunitário – como é o caso das Lideranças Comunitárias – que poderiam jogar um papel mais interventivo na promoção e protecção dos direitos da criança através do combate às práticas culturais nocivas, prevalece ainda a manifestação destas práticas e a cultura do silêncio face à lei em vigor, sendo este um dos principais constrangimentos na implementação dos direitos das crianças. Embora o papel das Lideranças Comunitárias na protecção da criança em algumas zonas do país tem sido fortalecido através de diferentes iniciativas tanto das instituições do Estado e do Governo como das Organizações Sociedade Civil (OSC), estas não assumiram ainda, a consciência desejável de colocar nas suas prioridades, o respeito e protecção dos direitos da criança como uma das suas principais responsabilidades.

<sup>1</sup> Destaque para a Lei nº 7/2008, Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da Criança; Lei nº 6/2008, Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas, Particularmente Crianças e Mulheres; Lei nº 8/2008, Lei da Organização Tutelar de Menores; Lei nº 10/2004, Lei da Família; Lei nº 29/2009, Lei sobre Violência Doméstica; Lei nº 35/2014, Lei de Revisão do Código Penal; Plano Nacional de Acção para a Criança (PNAC II) 2013-2019; Estratégia Nacional de Combate aos Casamentos Prematuros 2016-2019; entre outros.

<sup>2</sup> Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança (CDC) e Carta Africana dos Direitos e Bem Estar da Criança.

<sup>3</sup> UNICEF, UNFPA & CECAP (2015); MISAU & UNICEF (s.d.).

## 2. O Conceito de Lideranças Comunitárias

O termo Lideranças Comunitárias ou Autoridades Comunitárias<sup>4</sup> pode ser definido como “grupos ou indivíduos investidos de um poder legal institucionalizado, político ou outro, aceite pela sociedade” (Nguiraze e Aires, 2011). No contexto africano e moçambicano em particular, as Lideranças Comunitárias são investidas tanto de poder formal como informal, actuando como *instituições comunitárias* legitimadas pela comunidade, e que resguardam princípios e valores morais e culturais que orientam a forma de estar e ser dessa mesma comunidade. Por essa razão, as Lideranças Comunitárias têm um poder social significativo no seio das suas comunidades.

Segundo o Decreto do Conselho de Ministros nº 15/2000 de 20 de Junho<sup>5</sup>, artigo nº 1, as Autoridades Comunitárias são “os chefes tradicionais, os secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais”. Segundo o mesmo Decreto, “uma vez legitimadas, as Autoridades Comunitárias são reconhecidas pelo competente representante do Estado”.

As Autoridades Comunitárias são os representantes legítimos de uma determinada comunidade, e que no exercício das suas funções, articulam com os órgãos locais do Estado, desempenhando a função de interlocutor entre a comunidade e os órgãos do Estado, assegurando que exista uma convivência que estimule o bem-estar da comunidade.

## 3. Reconhecimento Legal das Lideranças Comunitárias

O reconhecimento das lideranças comunitárias enquadra-se num conjunto de reformas políticas ligadas ao processo de descentralização do Aparelho do Estado, destacando-se três instrumentos principais que orientam este processo:



Um dos instrumentos legais associado ao reconhecimento das Autoridades Comunitárias é o Decreto nº 15/2000 atrás referido.



Este documento enfatiza ainda o papel que as lideranças comunitárias tem ao nível das comunidades, onde no artigo 2 do decreto em referência reconhece que “no desempenho das suas funções administrativas, os Órgãos Locais do Estado deverão articular com as autoridades comunitárias, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais, na concepção e implementação de programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local”.

No exercício das suas funções, as Autoridades Comunitárias são vistas como sujeitos de direitos pois, no artigo 5 do Decreto nº 15/2000, é referido que as autoridades têm o direito de (i) Ser reconhecidas e respeitadas como representantes das respectivas comunidades locais; (ii) Usar os símbolos da República; (iii) Participar nas cerimónias oficiais organizadas localmente pelas autoridades administrativas do Estado, entre outros. Associado a este Decreto, a Lei nº 08/2003, de 27 de Março<sup>6</sup>, introduziu, entre outros aspectos, os Conselhos Locais aos níveis Distrital, do Posto Administrativo, da Localidade e da Povoação, como órgãos de consulta das autoridades

<sup>4</sup> Neste documento, entenda-se o uso do termo “Autoridade Comunitária” como equivalente do termo “Liderança Comunitária”.

<sup>5</sup> Estabelece as Formas de Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias. Publicado no Boletim da República, 1ª Série, nº 24, Suplemento, de 20 de Junho de 2000.

<sup>6</sup> Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE).

da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações e o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável.

Como forma de melhorar a participação do cidadão nos processos de governação do país, foram instituídos os Conselhos Locais que são as instituições por meio das quais os cidadãos participam e influenciam a tomada de decisões para o desenvolvimento político, económico e social local. É por meio destas instituições que é feita a consulta comunitária que traduz a participação da comunidade no processo de governação.

Um outro instrumento, o Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho de 2005<sup>7</sup>, que define a constituição e a forma de funcionamento dos Conselhos Locais, prevê que integram os Conselhos Locais, as Autoridades Comunitárias, os representantes dos grupos de interesse de natureza económica, social e cultural, escolhidos pelo órgão local ou fórum de escalão inferior. Aqui, importa referir que o papel dos Conselhos Locais não é, ainda, de influência em processos decisórios nas diferentes áreas de interesse local, uma vez que estes estão reduzidos em “*meras instâncias de consulta sem nenhum carácter deliberativo*”<sup>8</sup>, ficando amputada a capacidade dos grupos de interesse nele representados em influenciar, de facto, decisões que representam os interesses dos grupos vulneráveis, como é o caso das crianças.

## 4. O Papel das Lideranças Comunitárias na Advocacia dos Direitos da Criança

As Lideranças Comunitárias, através do seu envolvimento e em articulação com os Conselhos Locais, desempenham um papel importante em processos de participação e consulta comunitária<sup>9</sup> no que tange ao processo de governação local. Este processo de consulta que é feito pelos Conselhos Locais nos diferentes níveis<sup>10</sup>, é previsto também no artigo 35 do Diploma Ministerial nº 67/2009 e no artigo 118 do Decreto nº 11/2005, que definem um conjunto de funções e tarefas a serem exercidas e executadas pelos Conselhos Consultivos.

### Caixa 1: Funções dos Conselhos Locais:

As funções dos Conselhos Locais são exercidas em quatro domínios principais: a) Domínio cívico, que tem a ver com a educação cívica, convivência e justiça social; b) Domínio Social, que tem a ver com saúde pública, educação, cultura e solidariedade; c) Domínio económico, que tem a ver com a segurança alimentar, abertura e manutenção das vias de acesso e de valas de drenagem, abertura de poços de água, fomento da produção e comercialização pesqueira, agrícola e pecuária, bem como a indústria e outros negócios; d) Domínio dos recursos naturais, que tem a ver com aproveitamento da terra, recursos hídricos, floresta, fauna bravia e meio ambiente.

Neste quadro, apesar de não ser explícito em termos específicos o domínio dos direitos da criança nas funções dos Conselhos Locais – da mesma forma que outros grupos vulneráveis na comunidade também não estão explícitos – pode-se inferir que as questões ligadas a criança são inclusas nos domínios cívico e social, assim como no económico e dos recursos naturais. Contudo, havendo um tratamento transversal dos grupos vulneráveis na estrutura de funcionamento dos Conselhos Locais e logo, no papel e influência que as Lideranças Comunitárias poderiam desempenhar nos processos de consulta a que são sujeitos pelas autoridades locais, os assuntos relativos às necessidades e prioridades específicas dos grupos vulneráveis, nomeadamente crianças, podem ficar diluídos por outras prioridades que não sejam ligadas a saúde, educação, nutrição ou protecção, que são prioridades centrais para as crianças.

Por outro lado, para que as prioridades centrais das crianças sejam igualmente endereçadas pelas Lideranças Comunitárias e influenciadas por estas nos processos de consulta, é importante que estas estejam consciencializadas sobre a importância dos direitos da criança nas suas comunidades. Um dos passos fundamentais para a construção dessa consciencialização é quebrar as barreiras culturais que privilegiam a prática costumeira à lei formal, não sendo por isso suficientes, as responsabilidades das Lideranças Comunitárias previstas na legislação, referentes ao seu papel na liderança das comunidades, embora a legislação não especifique, aspectos relativos a promoção e protecção dos grupos vulneráveis na comunidade, com destaque para as crianças. Sendo esta uma fragilidade importante da legislação sobre o papel das Lideranças Comunitárias por via da sua articulação com os Conselhos Consultivos, é importante que a mesma seja revista para acautelar uma componente específica de priorização dos grupos vulneráveis entre os quais as crianças.

A prática sobre o funcionamento dos Conselhos Locais, e consequentemente das acções das Lideranças Comunitárias, mostra que a monitoria das infra-estruturas públicas tem constituído uma das principais prioridades dos membros dos Conselhos Locais. Associado a esta prioridade está a monitoria dos beneficiários do Fundo do Desenvolvimento Distrital (FDD), conhecido por 7 milhões. Esta temática tem sido reportada como ocupando sempre as agendas dos encontros destes Conselhos.

A questão dos conflitos de terra, também tem sido uma das temáticas frequentemente abordadas nos encontros dos Conselhos Locais assim como dos Tribunais Comunitários, entre outros espaços de resolução de problemas. A prática também mostra que os problemas de ordem mágico-religiosas e violência doméstica, constituem igualmente questões que fazem parte do leque das acções prioritárias que as lideranças comunitárias procuram resolver na comunidade.

<sup>7</sup> Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

<sup>8</sup> [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE\\_Des2010\\_2.GovDist.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_2.GovDist.pdf)

<sup>9</sup> A consulta comunitária é o meio através do qual os governos locais informam-se sobre as opiniões das suas comunidades antes de tomarem uma determinada decisão.

[http://www.caicc.org.mz/conteudos/documentos/MASC/Guiao\\_Conselhos\\_Consultivos\\_Locais.pdf](http://www.caicc.org.mz/conteudos/documentos/MASC/Guiao_Conselhos_Consultivos_Locais.pdf)

<sup>10</sup> Nível do Distrito, Posto Administrativo, Localidade e Povoação.

<sup>11</sup> As ETD são constituídas por técnicos de diferentes áreas e são responsáveis pela elaboração do Plano Económico, Social e Orçamento do Distrito (PESOD) e respectiva monitoria da sua implementação. No processo de elaboração do PESOD, as ETD desdobram-se em consultas à população num processo que inicia na Povoação e termina no Distrito, em que os Conselhos Consultivos e as Lideranças Comunitárias nestes diferentes níveis são igualmente envolvidas.



Uma maior articulação entre os Conselhos Locais e as Lideranças Comunitárias em questões relacionadas com a protecção da criança é importante, aproveitando a oportunidade e capacidade que tem as Equipes Técnicas Distritais (ETD)<sup>11</sup> para que, durante o processo de consulta para a elaboração dos planos locais, estas possam contribuir na capacitação e consciencialização das Lideranças Comunitárias sobre aspectos ligados aos direitos da criança. Portanto, estas devem saber, a partir das Autoridades Administrativas e Governamentais locais, que a protecção dos direitos da criança deve ser uma prioridade importante no âmbito das suas funções e responsabilidades.

## 5. Pontos de Entrada para Melhorar o Papel das Lideranças Comunitárias na Protecção dos Direitos da Criança

A promoção e protecção dos direitos das crianças, apesar de ser de certa forma abordada pelas Lideranças Comunitárias, principalmente devido as acções de sensibilização promovidas

por OSC, é ainda incipiente, se forem comparadas com a priorização dada aos aspectos acima mencionados. Além de não estar explícito nos termos de referência dos membros dos Conselhos Locais, prevalecem como constrangimentos para a protecção da criança por parte das Lideranças Comunitárias, alguns aspectos, destacando:

- Representação social sobre a criança e a rapariga em particular. Apesar dos esforços realizados no âmbito da sensibilização sobre os direitos da rapariga, persistem ainda situações relacionadas com relações de poder entre homens e mulheres nas comunidades, onde estas continuam sendo vistas como subalternas aos homens. Os casamentos prematuros envolvendo crianças raparigas são um exemplo da predominância destas relações de poder. A percepção sobre o papel da mulher na vida social, estritamente ligada a reprodução social da família, é ainda, uma percepção largamente predominante no seio das Lideranças Comunitárias, facto que propicia a ocorrência do casamento prematuro e outras formas de violência contra a criança e baseada no género;
- As práticas culturais tradicionais, a cultura do silêncio e o poder relacionado com as barreiras entre as famílias e a comunidade em geral, são obstáculos que precisam ser

superados com o envolvimento das próprias Lideranças Comunitárias. Assegurar que estas continuem a ser consciencializadas para serem parte do processo de mudança, passando às crianças, especialmente raparigas e seus cuidadores, poderes para quebrar a cultura do silêncio e capacidade para elas próprias serem parte do processo de mudança;

- Fraco conhecimento sobre o seu papel como actores de desenvolvimento local e como modelos de referência e guias da comunidade, para desempenharem desta forma, o papel de protectores dos direitos da criança. É importante que as Autoridades Administrativas locais, em articulação com as próprias lideranças, orientem, através de medidas administrativas, para que estas sejam o garante da promoção e protecção dos direitos da criança na comunidade – agindo como uma espécie de provedores de justiça para as crianças na comunidade.

### Caixa 2: Principais Recomendações para Advocacia

- O Governo ao nível central deve rever o Decreto nº 11/2005, que regula a Lei dos Órgãos Locais do Estado, acautelando nos Órgãos Locais, incluindo nas Autoridades Comunitárias, a priorização dos grupos vulneráveis entre os quais as crianças.
- Os Governos Locais devem melhorar os mecanismos de articulação entre os Conselhos Locais e as Autoridades Comunitárias para assegurar que as questões relacionadas com a protecção da criança sejam priorizadas nas acções das Lideranças Comunitárias.
- As Organizações da Sociedade Civil (OSC) em coordenação com os Governos Locais, devem intensificar acções de consciencialização das Lideranças Comunitárias sobre a importância do respeito pelos direitos da criança, fortalecendo os mecanismos já existentes como os Comitês Comunitários de Protecção da Criança, quebrando barreiras culturais que privilegiam a prática costumeira à aplicação da lei formal.

## 6. Conclusão

É reconhecido o papel central que as Lideranças Comunitárias têm na promoção do desenvolvimento local. Pela sua legitimação comunitária e reconhecimento legal, estas lideranças podem ser transformadas em actores de mudança comportamental e campeãs no que tange a promoção e protecção dos direitos das crianças.

Apesar de existir uma articulação entre as Lideranças Comunitárias e os Conselhos Consultivos Locais, e nestes serem abordadas temáticas relacionadas com a criança através de questões ligadas a saúde, educação, nutrição, entre outros aspectos, não existe na legislação atrás referida, responsabilidades tanto para as Lideranças Comunitárias como para os Conselhos Locais, orientadas especificamente para a promoção e protecção dos direitos da criança – da mesma forma que, por exemplo, vem expressa na legislação a necessidade de se “desenvolver acções para mitigar o impacto do conflito homem/fauna bravia”, entre outros aspectos. Em

outras palavras, a responsabilidade de promoção e protecção dos direitos da criança aparece de forma transversal e não prioritária, o que de certo modo, enfraquece o envolvimento das Lideranças Comunitárias na promoção e protecção dos direitos da criança.

## Bibliografia

Forquilha, Salvador. (2007). *Mecanismos de Participação comunitária no Contexto da Governação Local em Moçambique Actores, oportunidades e desafios do processo da criação e funcionamento das IPCCs*. (Discussion Paper). Maputo.

FORQUILHA, S. (2008). *O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local*. ISCTE - Centro dos Estudos Africanos. Lisboa.

MALUA, Zabiro (2014). *O Papel das Lideranças Comunitárias na Preservação dos Casamentos Prematuros*. Departamento de Sociologia da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, Moçambique.

Ministério da Mulher e da Acção Social (2004). *Inquérito sobre Violência Contra a Mulher*. Governo de Moçambique, Maputo, Moçambique.

Ministério da Saúde (MISAU) & UNICEF (s.d.). *Violência e Abuso Sexual de Crianças em Moçambique*. Maputo.

NGUIRAZE, André Camanguira; AIRES, Jussara Danielle Martins (2011). *Moçambique: Processos de Participação das Comunidades Rurais no Desenvolvimento Local*. In: Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 5, n. 1, p. 30-65.

Sociedade Aberta. (2008). *Avaliação do Funcionamento dos Conselhos Consultivos: Análise Propriamente Dita*. Maputo. Sociedade Aberta.

UNICEF (2010). *Pobreza Infantil e Disparidades em Moçambique*. Maputo, Moçambique.

UNICEF (2014). *Situação das Crianças em Moçambique 2014*. Maputo, Moçambique.

UNICEF, FNUAP & CECAP. (2015). *Casamento Prematuro e Gravidez na Adolescência em Moçambique: Causas e Impacto*. Maputo: UNICEF.

## Legislação

- Constituição da República de 2004;
- Diploma Ministerial nº 67/2009, de 17 de abril de 2009. Orienta a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais;
- Lei nº 8/2003, de 27 de Março de 2003. Orienta a Organização e o Funcionamento dos Órgãos Locais do Estado;
- Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho de 2005. Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado;
- Decreto nº 90/2009, de 15 de Dezembro. Cria o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).





Forum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança – ROSC  
Bairro da Coop, Rua B, nr. 247 | Maputo-Moçambique  
Telefax: +25821418753 | Webpage: [www.rosc.org.mz](http://www.rosc.org.mz)

Parceiros:

