



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Estratégia de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte de Moçambique



Novembro de 2021



ÍNDICE

I. Introdução e Fundamentação	1
II. Contextualização	2
III. Pilares de Intervenção e Prioridades	16
Pilar 1: Apoio à construção da Paz, segurança e coesão social.....	16
P1.1 Reforçar a coesão social, incluindo entre deslocados e comunidades de acolhimento.....	17
P1.2 Desenvolver as capacidades do Estado e comunidades para a construção da Paz e Reconciliação, através do diálogo participativo e de acções que contribuam para a prevenção do extremismo violento e radicalismo	17
P1.3 Apoiar a justiça inclusiva e segurança da comunidade	18
P1.4 Facilitar a cooperação transfronteiriça para o reforço da cidadania e negócios.	18
Pilar 2: Reconstrução do contrato social entre o Estado e a população	18
P2.1 Assegurar o acesso inclusivo e justo a serviços públicos.	18
P2.2 Reforçar a governação inclusiva, com foco na participação cidadã, combate à corrupção, e redistribuição e transparência fiscal	18
P2.3 Promover a gestão sustentável e participativa da terra e dos recursos naturais	19
P2.4 Promover a habitação social.....	19
Pilar 3: Recuperação económica e resiliência.....	19
P3.1 Apoio à recuperação dos danos gerados pelo conflito nos meios de subsistência, especialmente nos sectores agrário, pesca e silvicultura	19
P3.2 Promover a recuperação económica, através de apoio ao sector privado, incluindo a indústria do turismo, e recuperação e manutenção de infraestrutura essencial	20
P3.3 Fortalecer a contribuição das actividades extractivas à integração sócio-económica da população de Niassa, Cabo Delgado e Nampula, e promover sustentabilidade	20
P3.4 Contribuir para a inclusão económica, através de melhor acesso a serviços financeiros e desenvolvimento de capacidades	20
IV. Articulação com outras Estratégias e Planos.....	20
V. Costing, Financiamento e Mecanismos para Operacionalização	22
VI. Monitoria e Avaliação.....	26
VII. Acções Preliminares à Operacionalização.....	30
Anexo: COSTING POR PILAR.....	32
1.1. PILAR 1 - APOIO À CONSTRUÇÃO DA PAZ, SEGURANÇA E COESÃO SOCIAL	32
1.2. PILAR 2 - RECONSTRUÇÃO DO CONTRATO SOCIAL ENTRE O ESTADO E A POPULAÇÃO.....	37
1.3. Pilar 3 - RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E RESILIÊNCIA.....	46

I. Introdução e Fundamentação

A intensificação da insurgência armada em Cabo Delgado (CD), desde 2017, trouxe uma atenção renovada, nacional e internacional, para as três províncias do extremo norte de Moçambique. Até o final de Setembro de 2021, estima-se que a insurgência causou a perda de 4.500 vidas e provocou o deslocamento de aproximadamente 800.000 pessoas.¹ A este alto custo humano, soma-se o impacto de destruição de capital físico e humano, devastação de vidas e meios de sustento, bem como entraves às perspectivas económicas ligadas à exploração de gás natural liquefeito (LNG).

Este agravamento da violência no Norte, aconteceu quando o país estava no caminho da retoma, depois de choques que impactaram as suas capacidades e criaram grande pressão no orçamento do Estado (tal como a crise das dívidas ilícitas de 2016), e em concomitância com a crise pandémica do COVID-19 bem como os efeitos ainda presentes dos ciclones *Idai* e *Kenneth* (2019). Só o ciclone *Idai* causou mais de 600 mortes e mais de USD 3 mil-milhões em perdas e danos.

Cabo Delgado tem a terceira maior reserva mundial de gás liquefeito, que alimenta perspectivas de crescimento económico fundamentais para o país. Estes estão em risco devido à crescente insegurança, combinada com os efeitos da pandemia COVID-19. Esta pandemia colocou uma pressão adicional sobre sistemas e instituições. 150 casos foram contabilizados até 1 de outubro de 2021, os quais se concentram em Cabo Delgado, Nampula e na Província (e cidade) de Maputo.

O Governo de Moçambique, ciente dos desafios de desenvolvimento nas províncias do Norte do país, nomeadamente, Niassa, Cabo Delgado e Nampula, e da necessidade de adoptar uma abordagem multidisciplinar e que conte com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, aliou-se ao Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Nações Unidas e União Europeia para desenvolver uma Estratégia de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte (ERDIN).

A metodologia *Recovery and Peacebuilding Assessment* (RPBA), foi utilizada para o desenvolvimento da estratégia. Esta metodologia permite a utilização de uma abordagem padronizada e internacionalmente reconhecida, para identificar as causas subjacentes e impactos de um conflito ou crise, e assistir no desenvolvimento de uma estratégia para identificação de prioridades para a recuperação sócio-económica e a construção da paz. É neste sentido, e em reconhecimento do tempo necessário para atingir objectivos de desenvolvimento, que, apesar da ERDIN se referir a *desenvolvimento*, ela visa a recuperação e retoma, no espaço temporal de 5 anos, para que, aquando da sua conclusão, a base para o desenvolvimento económico e social seja reestabelecida.

A ERDIN tem como visão: por uma região norte integrada, em Paz e harmonia, mais segura, socialmente coesa, em crescimento económico, com inclusão e participação. A sua missão é promover a construção da Paz, a reconstrução do contrato social entre o Estado e o cidadão e a recuperação económica, alicerçadas na participação das comunidades, com inclusão de mulheres, jovens e grupos vulneráveis, de forma sustentável e resiliente, com respeito aos direitos humanos.

A estratégia visa abordar as raízes da pobreza, exclusão, desigualdade, deficiente capital humano e a falta de ganhos de desenvolvimento no Norte, bem como as causas do extremismo violento na Província

¹ Relatório IOM DTM, Setembro 2021.

de Cabo Delgado². Em termos de resiliência, a ERDIN define os resultados para reconstruir a governação e o tecido social e económico no Norte e visa apoiar as capacidades das comunidades locais para gerir choques climáticos ou de outra natureza. A ERDIN integra, ainda, as questões transversais de direitos humanos, género, juventude e resiliência climática. As questões transversais são de crucial importância no desenvolvimento de uma estratégia de construção da paz e recuperação económica, uma vez que: a juventude está no epicentro do conflito e constitui per si parte determinante para a solução do conflito; as mulheres e raparigas representam aproximadamente 52%³ da população de Niassa, Cabo Delgado e Nampula e são, portanto, actores fundamentais na coesão social e recuperação social e económica; o respeito a direitos humanos é um dever do Estado e um elemento necessário à reconstrução do contrato social e coesão social e, ainda, esta região estar sujeita a choques climáticos, e ter um potencial substancial no contributo económico advindo da exploração de recursos naturais.

A estratégia foi desenvolvida com base em um largo trabalho analítico, com utilização de dados quantitativos e qualitativos, colectados através de avaliações sectoriais (documento de suporte: Notas Sectoriais), análises do contexto e do conflito (documento de suporte: Contextualização); três rondas de consultas com partes interessadas, incluindo comunidades das três províncias (documento de suporte: Relatórios de Consultas), inquéritos de percepções⁴, imagens de satélite, discussões em grupos focais (documento de suporte: Relatórios dos Resultados das Discussões em Grupos Focais) e um modelo de equilíbrio geral computável (documento de suporte: Impactos do Conflito), notas de reflexão (documento de suporte: Coordenação Regional, Governação e Descentralização no âmbito da ERDIN e documento de suporte: Conteúdo Local) e levantamento das instituições e partes interessadas (documento de suporte: Mapeamento de Instituições e Actores no Norte de Moçambique).

A ERDIN é guiada pelos seguintes **princípios**:

1. Apropriação e participação a níveis nacional, local e comunitário.
2. Estabelecimento de plataformas efectivas de consulta e diálogo, flexibilidade e comunicação.
3. Complementaridade com outras iniciativas.
4. Reforço da resiliência institucional e comunitária.

II. Contextualização

As províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula, no conjunto, albergam uma população na ordem dos 10.4 milhões de habitantes⁵, equivalente a 36% da população moçambicana, e ocupam um território de 293,287 Km². Estas províncias possuem um nível mais elevado de pobreza quando comparadas com a região centro e sul do país, tendo Niassa e Nampula índices de prevalência de pobreza na ordem dos 67% e 65%, respectivamente, e Cabo Delgado 50%, de acordo com IOF (2014/2015). O Índice de Pobreza Multidimensional, disponível a nível distrital, também mostra que a taxa de pobreza é particularmente prevalente nos distritos costeiros de Nampula e Cabo Delgado (figura 1). Como toda a

² Cabe ressaltar, com relação ao aspecto religioso, que “o grupo foi-se militarizando sem, no entanto, ter uma elaboração teológica sofisticada nem uma ideologia claramente definida, apesar de reclamar a prática de um Islão fundamentalista. Todavia, é importante referir que o grupo tinha uma forte propaganda que se estruturava em torno de uma oposição explícita, por um lado, às políticas do governo e, por outro, às lideranças islâmicas locais.” – “Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique – o Caso de Mocimboa da Praia” – Saide Habibe, Salvador Forquilha e João Pereira – Cadernos IESE, n. 17, Setembro 2019.

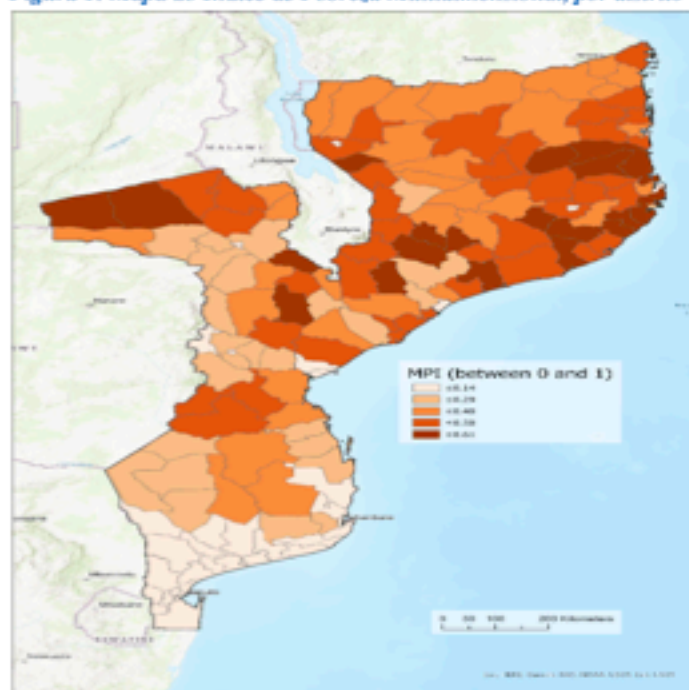
³ “Mulheres e Homens em Moçambique”, Instituto Nacional de Estatísticas (INE), 2017.

⁴ Cabe ressaltar que os dados quantitativos colectados foram limitados pela escassez de dados disponíveis, dificuldades de acesso e limites impostos pelo tempo disponível para o desenvolvimento da estratégia, bem como limitações impostas em função da pandemia COVID-19. No inquérito de percepções, por exemplo, somente foi possível utilizar uma amostra limitada de agregados familiares.

⁵ Projeção para 2019, baseada no censo de 2017.

região norte de Moçambique, a Província de Cabo Delgado contrasta com o sul do país pela maior incidência de analfabetismo.

Figura 1: Mapa do Índice de Pobreza Multidimensional, por distrito



Fonte: Banco Mundial

Moçambique ocupou a posição 180 de 189 países no Índice de Desenvolvimento Humano e a posição 148 de 157 países no Índice de Capital Humano do Banco Mundial (2019) devido aos resultados globais na saúde e educação (figura 2), significativamente mais baixos nas províncias nortenhas comparadas com o resto do país. No Norte, um terço das crianças e jovens de 5 a 24 anos não estão matriculados na escola⁶; a taxa média de matrícula no ensino secundário é de 13,3% em Cabo Delgado e abaixo de 20% em Niassa e Nampula, enquanto o nível nacional é de 23,9%⁷; a taxa de absentismo de professores é duas vezes mais elevada no Norte (40,9%) do que no Sul (19,1%)⁸. A paridade de género na educação primária também está abaixo da média nacional, segundo a avaliação nacional de 2016 (MINEDH 2017), 45% dos alunos do terceiro ano são meninas em Cabo Delgado, 44% em Niassa e 45% em Nampula enquanto o Sul praticamente atingiu paridade.⁹ Quanto à saúde, o *rácio* de unidades sanitárias por 10,000 habitante é de 0,38 em Nampula, e 0,55 em Cabo Delgado, comparado com a média nacional de 0,57. O *rácio* de pessoal de saúde por 10,000 habitantes é entre 4.14 e 5.70 nas províncias do Norte, e entre 7.62 e 8.42 em Gaza e Inhambane.¹⁰ Os índices de saúde reprodutiva, materno infantil, neonatal e infantil são significativamente piores: comparando Cabo Delgado com o resto do país, constata-se que o baixo peso à nascença é de 3,95% e 2,8% em Nampula, contra a média nacional que é de 2.7%¹¹;

⁶ Análise do Sector de Educação (ESA) - Relatório Preliminar, MINEDH, 2019.

⁷ "Expansion of Secondary Education in Mozambique", Banco Mundial, 2020.

⁸ Bassi, M., O. Medina, and L. Nhampossa, "Education Service Delivery in Mozambique: A Second Round of the Service Delivery Indicators Survey", Banco Mundial, 2018.

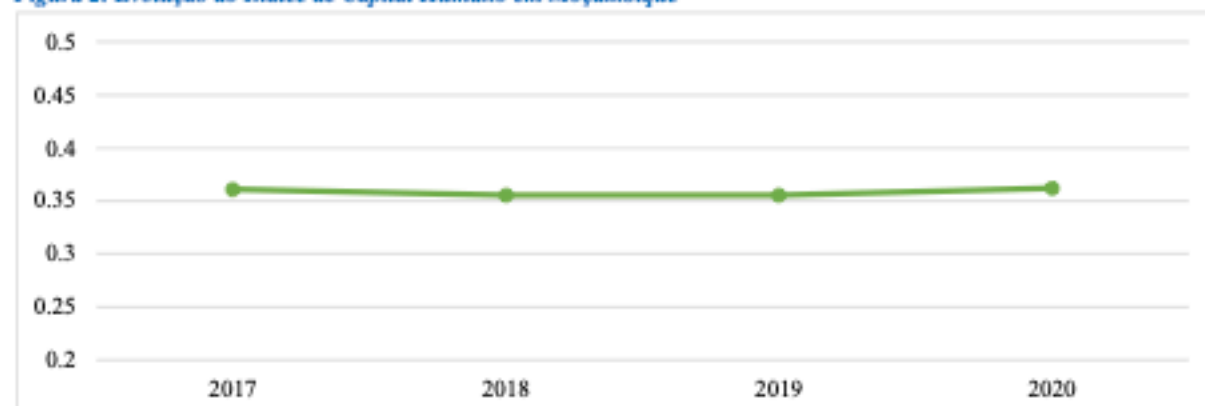
⁹ Segunda Avaliação Nacional da 3ª Classe, MINEDH, 2017.

¹⁰ Relatório do Inventário Nacional sobre a Disponibilidade e Prontidão de Infraestruturas, Recursos e Serviços de Saúde (SARA), MISAU, 2018.

¹¹ Anuário Estatístico de Saúde, MISAU, 2019.

a percentagem de mulheres grávidas que têm quatro consultas de cuidados pré-natais é substancialmente abaixo da média nacional (62%) em Niassa (46%) e Cabo Delgado (45%).¹²

Figura 2: Evolução do Índice de Capital Humano em Moçambique



Fonte: Base de dados do Índice de Capital Humano

A insegurança alimentar e a desnutrição no país são crónicas. Nas três províncias, Niassa, Nampula e Cabo Delgado, 48,37% da população está em situação de insegurança alimentar.¹³ No Norte, 51,4% das crianças com menos de 5 anos de idade sofrem de desnutrição crónica, enquanto a média nacional é de 43%.¹⁴ A província mais severamente afectada é a de Cabo Delgado, principalmente por causa da situação de conflito nos distritos de Quissanga, Macomia, Mocimboa da Praia e Nangade e a situação de alerta nos distritos de Balama, Palma, Mecúfi e Meluco.¹⁵

A maioria da população moçambicana (65%) vive em zonas rurais com base na agricultura de subsistência, altamente dependente das condições climáticas e sem uso de insumos agrícolas (irrigação ou maquinaria). A população rural vive com elevado nível de pobreza 56%, (IOF 2014-2015). Segundo o IOF 2014/15¹⁶, cerca de 8 em cada 10 pessoas pobres de todo o país encontram-se no espaço rural. Nas zonas costeiras as comunidades vivem de pesca artesanal. As áreas urbanas estão concentradas a volta das capitais provinciais, nomeadamente Lichinga (Niassa), Pemba (Cabo Delgado) e Nampula (Nampula).

Nas áreas mais integradas nas zonas urbanas (em torno dos municípios de Montepuez, Mueda e Mocimboa-da-Praia) os índices de analfabetismo são inferiores a 40%. No entanto, na região sudoeste da província e no Distrito de Palma as taxas de analfabetismo ultrapassam os 70%.¹⁷ O crescimento urbano e planificado e os municípios e distritos têm um défice de instrumentos de planificação e ordenamento territorial.

A comunicação entre o Norte e o resto do país é dificultada por infraestruturas e rodovias deterioradas, não existência de estradas ou em péssimo estado de transitabilidade, falta de meios de transporte para a

¹² Relatório do Inventário Nacional sobre a Disponibilidade e Prontidão de Infraestruturas, Recursos e Serviços de Saúde (SARA), MISAU, 2018.

¹³ Relatório do Estudo de Base de Segurança Alimentar e Nutricional 2013, Ministério da Agricultura, Novembro 2014. Segundo este mesmo relatório, as taxas de insegurança alimentar por província são: Niassa: 43,6%; Cabo Delgado: 51,4% e Nampula 50,1%.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Relatório Anual 2020 - Direcção Provincial de Saúde.

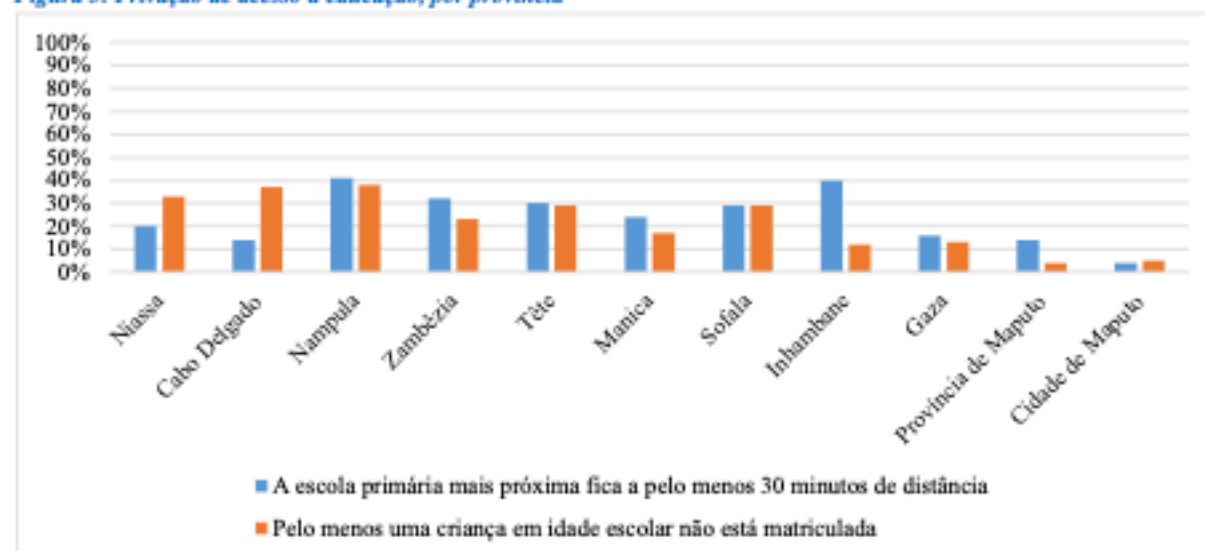
¹⁶ Ao momento da conclusão da elaboração da ERDIN, o IOF 2019/2020 foi publicado. No entanto, não tivemos o tempo necessário para processar os dados e reflecti-los nesta estratégia, razão pela qual usamos o IOF 2014/2015 como referência.

¹⁷ "Assimetrias Sociais – pistas para entender o alastramento do jihadismo islâmico em Cabo Delgado", João Feijó, Friedrich Erbert Stiftung, 2020.

maioria da população. No interior de cada província as vias de acesso, estradas secundárias e terciárias e pontes são susceptíveis de intransitabilidade na época chuvosa.

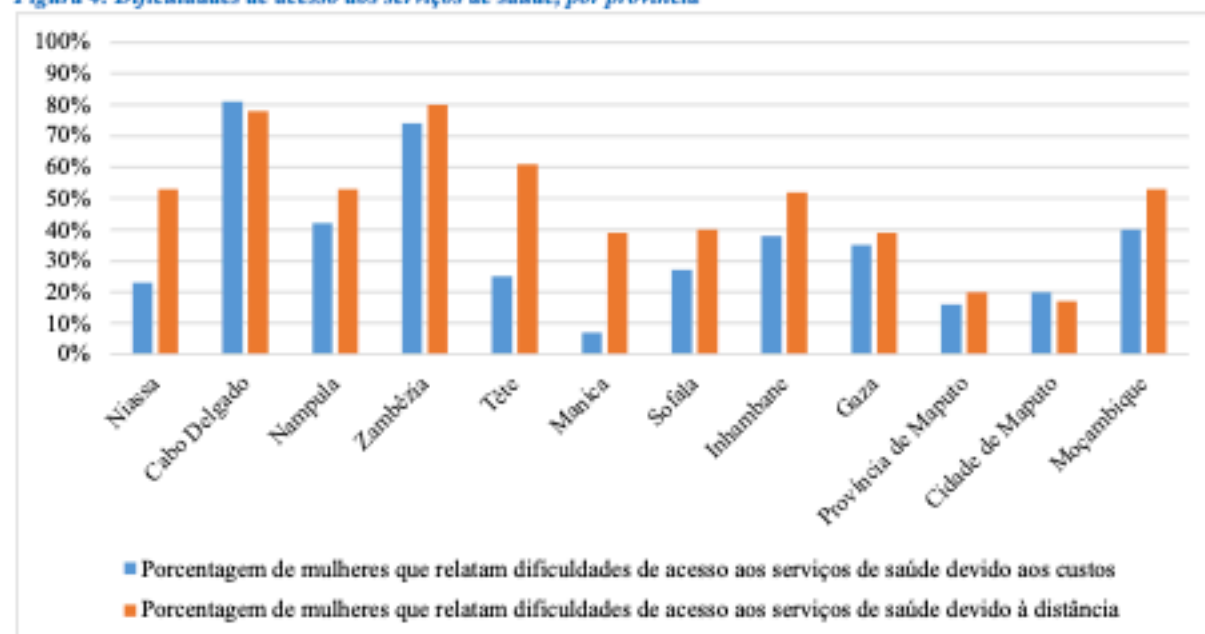
A provisão de serviços básicos prestados pelo Estado e autoridades locais, são severamente deficitários (figuras 3 e 4), do ponto de vista de pessoal qualificado e financeiro, com um impacto negativo a longo prazo nos sectores da saúde, educação e também na qualidade de vida da população. Esta provisão de serviços sofreu, ainda, a pressão criada pelo grande crescimento populacional, bem como a migração para centros urbanos, que combinados criaram deficiências adicionais – incluindo o acesso a moradias adequadas - notadamente nas áreas periurbanas e de assentamentos informais.

Figura 3: Privação de acesso à educação, por província



Fonte: IOF 2014/15

Figura 4: Dificuldades de acesso aos serviços de saúde, por província

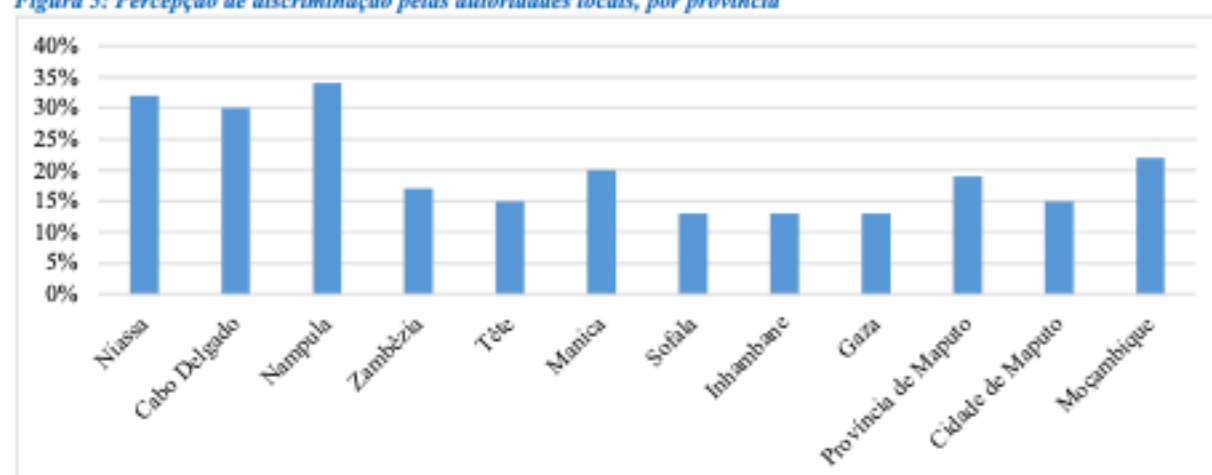


Fonte: Demographic and Health Survey (DHS) 2011

Em comparação com a média nacional, as percepções de discriminação são mais altas nas três províncias do Norte, Niassa, Cabo Delgado e Nampula (figura 5), e o nível de confiança nas instituições

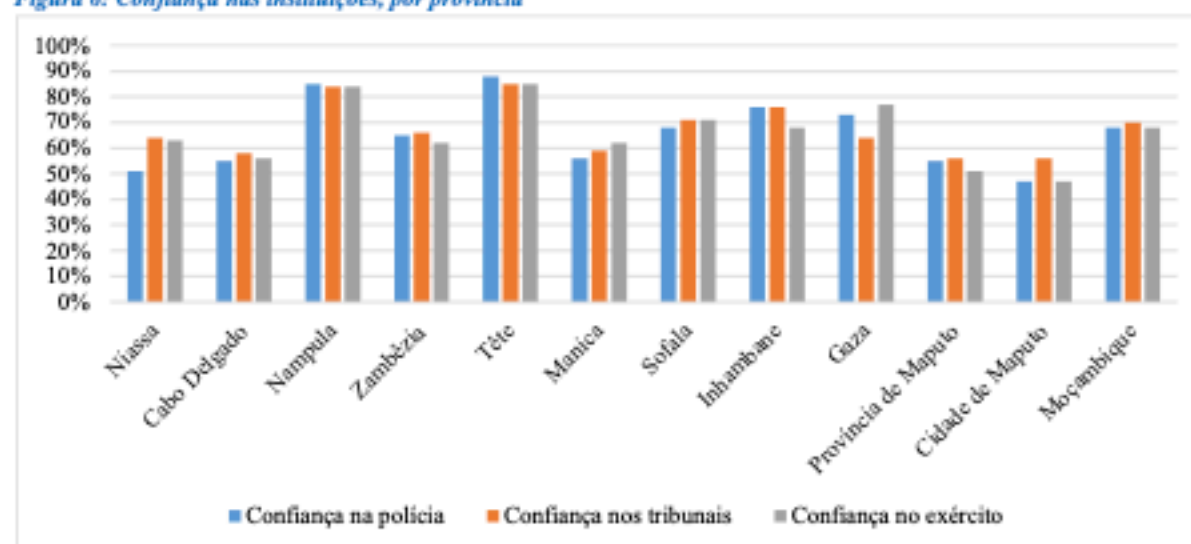
locais e a percepção de transparência dos governos locais é mais baixo (figura 6 e 7). Em entrevistas, as organizações da sociedade civil em Cabo Delgado e Nampula, manifestaram preocupações quanto à participação significativa da população em processos de tomada de decisão, bem como quanto à politização das existentes plataformas de consulta. A isto se adiciona o facto de que os mecanismos para contestação pacífica e engajamento cívico que incluam os distintos grupos sociais e demográficos – em particular os jovens – sejam limitados, o que também contribui a alimentar as percepções de exclusão e discriminação.

Figura 5: Percepção de discriminação pelas autoridades locais, por província



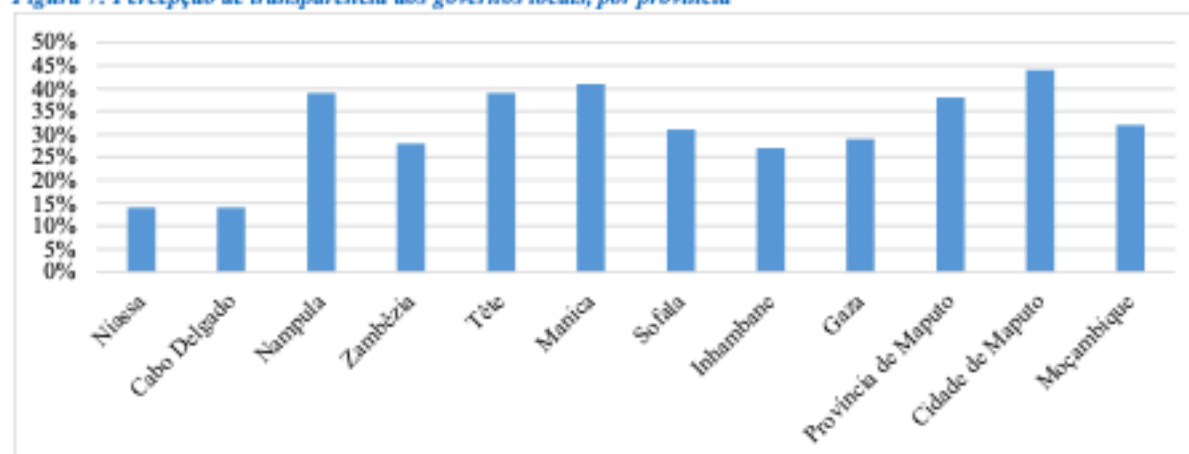
Fonte: Afrobarometer 2018

Figura 6: Confiança nas instituições, por província



Fonte: Afrobarometer 2018

Figura 7: Percepção de transparência dos governos locais, por província



Fonte: Afrobarometer 2018

O sistema de justiça enfrenta fraquezas estruturais, a extensão dos serviços judiciários não é abrangente, para além das barreiras linguísticas e de distância existentes. O custo da justiça é amplamente entendido como o “divisor de águas” em termos de acesso à justiça, as deficiências no quadro jurídico e os elevados custos judiciais prejudicam o acesso à justiça, tendo em conta as taxas de pobreza. Os resultados das discussões em grupos focais mostram que a confiança nas forças de segurança pública é também limitada, devido, entre outros, a alegações de violação de direitos humanos e corrupção, o que contribui para o sentimento de alienação da população, e isto num contexto onde os canais para recursos quanto a potenciais violações são limitados. A isto se junta ainda a ausência de um processo nacional e comunitário de reconciliação e diálogo.

A despeito desses desafios, as províncias do Norte são dotadas de inúmeros recursos naturais donde se destacam os recursos florestais, minerais e hidrocarbonetos. A Província de Cabo Delgado, com maior incidência em 2010, passou a constituir um importante palco de investimentos nos sectores do turismo, florestal e indústria extractiva. Estes investimentos geraram relativa riqueza e emprego, mas também tiveram consequências indesejáveis, notadamente para a população rural, com a ocorrência de expulsões ou reassentamentos, o que privou esta população dos seus meios de subsistência e diminuiu a sua capacidade de produção de alimentos, aumentando a exclusão sócio-económica e a migração para centros urbanos. Houve também, um aumento de conflitos sobre terra e recursos a nível das comunidades.

Mais recentemente, os investimentos na área do petróleo e gás e pedras preciosas atraíram milhares de imigrantes oriundos de vários países africanos e criaram nas comunidades locais a percepção de ameaça externa entre a juventude local, alegando que as oportunidades beneficiam sobretudo os do “Sul” ou de “Maputo”, e “estrangeiros”. Apesar do aumento do investimento na região, nas zonas da costa destaca-se a convicção de que pouco tem sido feito em prol da população local maioritariamente muçulmana.¹⁸ As percepções de injustiça na distribuição dos benefícios e oportunidades decorrentes das actividades extractivas, combinados com a falta de clareza no uso local de tais benefícios e o deslocamento populacional gerado por tais actividades – com consequências nefastas frequentes na resiliência, acesso a meios de vida e inclusão sócio-cultural de tais pessoas - vêm ainda adicionar-se a este quadro.

A preferência de trabalhadores estrangeiros é notada em várias áreas de actividade, desde os grandes projectos relacionados com petróleo e gás, aos pequenos negócios relacionados com moageiras e

¹⁸ Sekelekani, 26.10.2018 e VOA Português 16.01.2018.

contentores de venda de produtos. A mineração artesanal é uma actividade importante para geração de renda para as comunidades locais. Os mineradores artesanais, que trabalham frequentemente de forma informal, enfrentam a constante incerteza sobre a possibilidade de exercer esta actividade, sendo frequente e repetidamente expulsos das suas áreas de actividade. A imigração crescente de trabalhadores de outras províncias e países vizinhos (Tanzânia), que frequentemente têm melhores qualificações profissionais e, portanto, ocupam os cargos/actividades de melhor remuneração, também contribuiu para o aumento de conflitos locais, particularmente entre os jovens marginalizados e os imigrantes. Este fenómeno é ilustrado pelos acontecimentos na mina de Montepuez (MRM – Montepuez Rubi Mining).

A existência da pobreza generalizada nas províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula é transversal a todos os grupos etnolinguísticos, não obstante nos centros urbanos e no planalto maconde se registarem, ligeiramente, melhores condições habitacionais e melhor acesso a determinados bens de consumo. Apesar disso, os dados do censo de 2007 não mostram a existência de um grupo etnolinguístico que se destaque claramente dos restantes, pelas suas condições sócio-económicas.

Apesar da existência de inúmeros grupos etnolinguísticos, a província de Cabo Delgado é geralmente associada à presença de três grupos maioritários, designadamente; Macuas, Macondes e Muanis. O *emakhuwa* constitui a língua materna de 67,1% da população da província e trata-se de um grupo heterogéneo maioritariamente associado à religião islâmica nas zonas costeiras, mas com uma forte penetração cristã nas regiões do interior. Em segundo lugar o *shimakonde* surge no censo de 2007 como língua materna de 20% da população concentrada no Planalto de Mueda e com presença no litoral norte de Cabo Delgado e em centros de presença militar como Montepuez, Pemba, Nampula e Maputo. Trata-se dum grupo maioritariamente cristão e cuja actividade económica principal é a agricultura, complementada com a pecuária. Em terceiro lugar e representando 5,9% da população da província, o grupo *mwani* falante de *kimwani*, predominante ao longo da costa de Cabo Delgado a norte de Pemba, do Ibo até ao Rovuma, maioritariamente islâmica, que se dedica principalmente à pesca, que conjuga com a pequena agricultura alimentar, assim como a actividades comerciais. O português (3,4%) e o *kiswahili* (1,1%) surgem como a quarta e quinta língua materna.¹⁹

As províncias do Norte apresentam ainda especificidades culturais e sócio-económicas nas suas áreas fronteiriças. As regiões fronteiriças das províncias do Niassa e Cabo Delgado têm características distintas.²⁰ Os distritos fronteiriços, e a região mais vasta do Norte, caracterizam-se pelo enredamento e as ligações através das fronteiras. A cultura e a economia das regiões setentrionais têm sido orientadas para o comércio com o Malawi, Tanzânia, e o Oceano Índico.

O desenvolvimento histórico e político no Norte teve consequências ainda hoje visíveis. Uma representação largamente partilhada no norte de Moçambique, sobretudo entre a população *mwani*²¹ relaciona-se com a existência de diferentes oportunidades etnolinguísticas de acesso à riqueza, que se consubstanciam em desigualdades étnicas e que desafiam a integração sócio-política do território ou a constituição de uma identidade nacional.

¹⁹ João Feijó – Assimetrias sociais, pistas para estudar o alastramento do jihadismo islâmico em Cabo Delgado.

²⁰ Isso reflecte os resultados e análises internacionais sobre as características e dinâmicas distintas das regiões fronteiriças, onde o nexo de segurança e desenvolvimento é muitas vezes o mais dinâmico.

²¹ Bonatte, 2002, Santos 2010.

Desde o período colonial até 1942, o Centro e o Norte foram divididos em zonas administrativas separadas, o que fomentou a fragmentação e dificultou o estabelecimento de sistemas legais, económicos e administrativos comuns. O Sul tem uma economia baseada no comércio do ouro, enquanto o Norte desenvolveu uma tradição agrícola. A linha de costa do Norte favoreceu as trocas culturais e comerciais com o Oceano Índico. A população costeira do Norte recebeu uma forte influência da cultura *swahili* e tem uma grande população muçulmana. Estas diferenças regionais foram exacerbadas pela falta de infraestrutura que conecte o Norte ao resto do país, bem como padrões de migração, os quais são mais fortes para países vizinhos do que entre Norte e Sul do país.

Ao longo dos últimos dois séculos a Província de Cabo Delgado tem assistido a um conjunto de transformações político-económicas que se traduziram em reconfigurações das relações de poder na região. O percurso histórico seguido no Norte, desde o tempo colonial e mesmo em torno da luta pela independência nacional, foi marcado por uma maior estagnação sócio-económica e diminuição da representatividade e participação política, quando comparado ao resto do país. As relações entre certos grupos e as autoridades centrais foram historicamente marcadas por desconfiança.²² Algumas políticas do passado reforçaram a exclusão sistémica e institucional de certos grupos da população (particularmente muçulmanos), levando muitos indivíduos a aderir aos movimentos independentistas que emergiam no exílio.²³ A grande preocupação de muitos macuas refugiados em Zanzibar era que a independência significasse o exercício da sua *muçulmanidade*.²⁴

Estas são também as províncias com a maior discrepância entre os indicadores de desenvolvimento humano e de género, implicando uma situação particularmente difícil para as mulheres em comparação com os homens. As mulheres fazem face a desafios específicos, que se relacionam com a sua exclusão política e social, bem como altas taxas de violência de género e oportunidades limitadas de emprego. As mulheres têm acesso e controlo desiguais sobre os factores de produção e os recursos naturais, e ainda uma participação limitada na tomada de decisões, nas mãos dos homens, tanto na esfera pública quanto privada.

Nas consultas de campo, as mulheres jovens foram descritas como sendo mais privadas dos seus direitos e constringidas na sua participação aquando de reuniões com pessoas em posições de liderança, sobretudo devido a práticas culturais de casamento precoce e a dinâmicas de desigualdade de género.²⁵ Além do mais, o abuso sexual e a união prematura são factores que contribuem para baixar as taxas de ingresso e de conclusão de estudos das raparigas no Norte de Moçambique e a falta de informação e educação resulta numa baixa procura de Serviços de Saúde Sexual e Reprodutiva (SSRD).

Desde finais de 2017, a Província de Cado Delgado, no extremo norte de Moçambique, transformou-se num palco de violentos conflitos armados, inicialmente confinados às zonas da costa, maioritariamente islâmicas, e caracterizadas por um largo historial de exclusão, assistindo-se nos anos seguintes a uma maior capacidade de penetração para o interior e para o sul. A figura 8, abaixo, apresenta os focos de conflito, bem como o movimento de deslocados. Deste mapa vê-se que os efeitos do conflito já se alastram às três províncias, havendo ainda riscos concretos que o conflito e os seus efeitos se estendam ainda mais às províncias de Niassa e Nampula.²⁶

²² Alpers, 1999:171

²³ Macagno 2006:183-187; Bonate, 2013:59

²⁴ Macagno, 2006:142

²⁵ Ver documento de suporte: Relatórios de Consultas.

²⁶ A 14 de outubro, foi noticiado na STV que o comandante da força conjunta da SADEC Mpho Molomo, disse em conferência de imprensa que os insurgentes estão a dispersar-se para o sul do rio Messalo, entre as províncias de Niassa e Cabo Delgado.

Figura 8: Focos de conflito e movimentos de deslocados



As origens desta insurgência estão ligadas ao percurso histórico do Norte (Cabo Delgado em particular) acima descrito, incluindo o seu papel como berço do movimento pela independência. Também estão na origem desta insurgência as percepções de desigualdade, exclusão e marginalização, que datam do período de independência, e são ainda mais pungentes tendo em vista a riqueza e potencial económico da região (terceira maior reserva de gás liquefeito do mundo, larga costa, biodiversidade e fontes de energia). Estas percepções, são particularmente forte entre os jovens.

Apesar de não existir consenso sobre as motivações responsáveis pelas decisões de participação em grupos extremistas violentos, a literatura existente²⁷, entrevistas realizadas a moradores de Mocimboa da Praia permitem constatar que, entre a base social de recrutamento para o grupo de insurgentes *Al-Shabab*, como é localmente conhecido, destaca-se uma forte presença de jovens locais recrutados dos distritos costeiros da província de Cabo Delgado e Nampula, nomeadamente, Mocimboa da Praia, Macomia, Memba, Nacala-a-Velha e Nacala-Porto, que se juntaram ao grupo de insurgentes sob promessas de pagamento de valores monetários, emprego, em alguns casos bolsas de estudo no estrangeiro. As redes informais de amigos e laços de parentesco, foram fundamentais para o processo de recrutamento de jovens. O grupo dos *Al-Shabab* de Mocimboa da Praia usa redes sociais como o *Facebook*, *Twitter*, *WhatsApp* e vídeos para recrutar combatentes.

²⁷ Habibe, Salvador Forquilha e João Pereira – Cadernos – IESE nº 17.

No caso de Mocimboa da Praia²⁸, de acordo com as entrevistas realizadas no terreno, as motivações dos jovens eram de vária ordem: (i) necessidade de sobrevivência (mais de metade da população vive abaixo da linha de pobreza); (ii) baixo nível de escolaridade (sem qualificações profissionais e com responsabilidades por enormes agregados familiares); (iii) falta de emprego (vivem na miséria e com dificuldades de integração social); (iv) descontentamento com a governação local; (v) fantasias pessoais ligadas ao sentimento de pertencer a um grupo, busca de aventura, camaradagem, de propósito de vida e de identidade, estas últimas integrando outras causas fora das motivações sociais, económicas, políticas e mesmo religiosas. Outrossim, marginalizados e impossibilitados de ter um impacto no que quer que fosse, para estes jovens juntar-se ao grupo dos *Al-Shabab* era uma maneira de desafiar as antigas lideranças das mesquitas de Mocimboa da Praia, acusando-as de fazerem parte do governo, acreditando que integrar o *Al-Shabab* estariam a “lutar por alguma coisa”.²⁹

Os factores endógenos do conflito, incluem, portanto, fenómenos de assimetrias sócio-económicas, e de frustração de expectativas sociais relacionadas com a exploração de recursos naturais, sobretudo entre a juventude local, consolidando-se uma economia extractiva com fraca relação com o tecido económico local e pouco geradora de emprego. Isto vem adicionar-se a factores de percepção de exclusão política e económica, agravados pelo lento progresso na descentralização e mecanismos ineficazes de participação, bem como percepções de marginalização e exclusão. A juventude, em particular, sente-se em constante estado de espera. Há um padrão de exclusão dos jovens na consulta e da tomada de decisões a diferentes níveis. Os jovens são frequentemente excluídos das funções decisórias, para além de terem um espaço limitado para se envolverem e participarem a nível comunitário, distrital e provincial. Há uma percepção entre os jovens de que lhes falta a oportunidade de expressar os seus pontos de vista de uma forma significativa e segura.

Os factores exógenos fazem sobressair o relacionamento com células extremistas da África Oriental, ou com a confluência de diversos interesses económicos no Canal de Moçambique, relacionados não só com o controlo de um corredor energético, mas também de rotas ilegais de droga, pedras preciosas madeira e marfim. As fronteiras internacionais porosas - terrestres e marítimas - são atractivas para as redes de comércio ilícito que tiram partido da extensa linha costeira de difícil patrulhamento e do espaço terrestre. Estas redes operavam na região antes do conflito, reflectindo factores que incluem o subdesenvolvimento em Cabo Delgado.³⁰ A falta de medidas eficazes para combater a passagem de redes ilícitas através de Cabo Delgado contribuiu para a crescente rentabilidade de negócios ilícitos na província.

A estes factores do conflito, se opõem **factores de resiliência** a serem reforçados na implementação da ERDIN. Estes incluem o papel moderado de líderes religiosos, o que promove a resiliência e a mediação, particularmente relevante para fazer face ao extremismo violento, bem como as oportunidades criadas pela sociedade civil para criar espaços cívicos que permitam a contestação pacífica, a defesa de interesses e liberdade de expressão.

Instituições tradicionais e redes sociais informais são actores importantes de promoção da coesão social, organizações da sociedade civil são ainda actores activos na linha de frente quando uma crise acontece, seja ela devida a desastres naturais, epidemias ou violência. As mulheres têm um papel particularmente importante como actores de resiliência. O potencial das actividades extractivas é outro factor de resiliência digno de nota, tendo em vista a base para recuperação económica que pode representar.

²⁸ Habibe, Salvador Forquilha e João Pereira – Cadernos – IESE nº 17.

²⁹ Habibe, Salvador Forquilha e João Pereira – Cadernos – IESE nº 17.

³⁰ Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional 2020.

O conflito teve até a data um alto custo em vidas, bem como em destruição de capital humano e social. Tal impacto é mais concentrado ao nível local, mas pode também ser sentido a nível nacional, tanto quanto à degradação da coesão social como quanto à pressão sobre o orçamento do Estado. Ademais, estes impactos podem ainda tornar-se mais profundos, caso o conflito se agrave e se alastre a outras regiões. Este quadro exige, portanto, uma resposta imediata e multidisciplinar, que cubra não só as áreas já atingidas pelo conflito, como também aquelas em que efeitos de alastramento possam ocorrer.

Figura 9: fatalidades Maio de 2018 – Setembro de 2021



Fonte: The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), Setembro 2021.

O impacto mais imediato e pungente do conflito é na lastimável perda de vidas, bem como na deslocação de população em grande escala, com as consequências humanitárias que isto acarreta. 90% dos deslocados permaneceram em Cabo Delgado, dos demais, a maioria foi para Nampula (aproximadamente 67.000) e os restantes dividiram-se entre Niassa, Zambézia e Sofala.³¹ Esta deslocação por si só é um potencial factor de agravamento da situação tendo em vista a pressão adicional que cria não só para esta população, como também para as comunidades que a recebe.

O conflito exacerbou, ainda, o *deficit* de coesão social. O número de pessoas sem documentos aumentou, o que diminui a capacidade de acesso a serviços e agrava as percepções de exclusão. O espaço cívico sofreu uma forte contracção, fruto das restrições ao acesso à informação, entraves à liberdade de expressão e de imprensa e do aumento do nível de risco para defensores de direitos humanos.

O impacto na coesão social é de difícil quantificação, tendo em vista a escassez de dados disponíveis. No entanto, um impacto negativo é visível e gera preocupação quanto a efeitos adicionais do conflito, tendo em conta o contexto socio-económico acima descrito. As discussões em grupos focais indicam a presença de crescentes tensões entre os deslocados e as comunidades de acolhimento, com relação à distribuição de benefícios e acesso a meios de subsistência (terra e emprego). Apesar da solidariedade

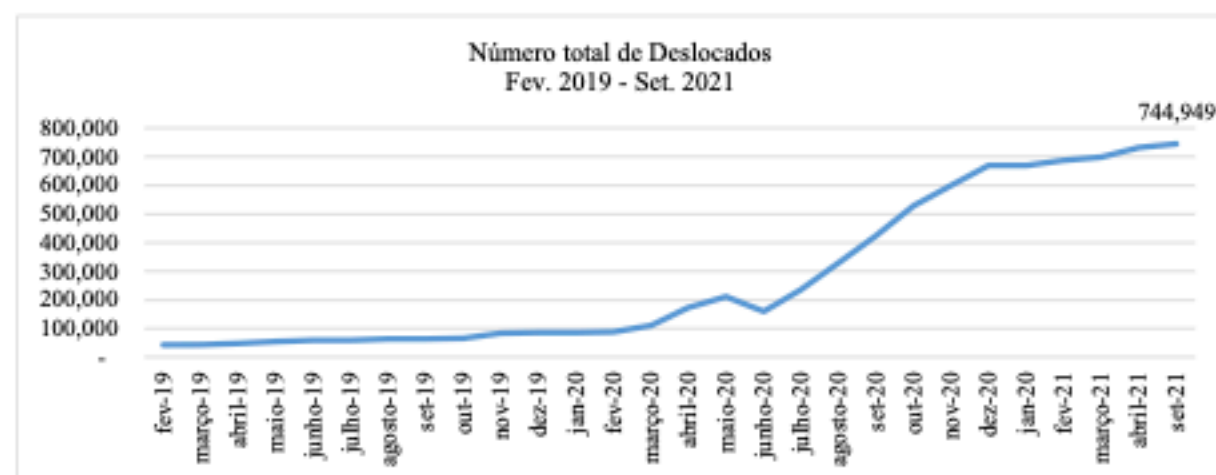
³¹ Para uma descrição mais detalhada da situação da população deslocada e humanitária, ver Plano de Resposta Humanitária para Moçambique 2021.

e cooperação presentes, em algumas áreas deslocados relatam tensões crescentes e discriminação.³² Algumas dinâmicas mencionadas aquando das consultas conduzidas para a preparação da ERDIN podem afectar a coesão.³³ Dentre estas, destacam-se percepções de tratamento desigual no acesso a serviços e ajuda, entre deslocados e comunidades de acolhimento e ainda a percepção entre jovens das comunidades de acolhimento, de que os deslocados estão em uma melhor situação e que a sua chegada diminuiu as oportunidades de trabalho para as comunidades de acolhimento. Este quadro é agravado pelo sentido geral de exclusão de mecanismos de tomada de decisão e estruturas de consulta.

O conflito também sobrecarregou os sistemas de prestação de serviços e assoberbou os mecanismos de resposta, que já estavam sob alta pressão em resultado do impacto dos ciclones *Idai* e *Kenneth* e, mais recentemente, da pandemia COVID-19. O influxo de deslocados também acelerou o processo de urbanização. Ademais, o conflito em Cabo Delgado teve impacto na segurança das comunidades da província, tendo colocado pressão adicional sobre uma força policial já com poucos recursos e resultou num custo humano para a força policial, devido ao seu envolvimento em hostilidades.³⁴ Estes factores adicionam-se às tensões crescentes e as fomentam, compondo assim um quadro de tensão e instabilidade social.

Ademais, o significativo nível de trauma psicossocial gerado pelo conflito é visível e agravado pelo efeito cumulativo com a pandemia COVID-19 e os desastres naturais que ocorreram em 2019 e 2020. O constante medo, depressão, falta de sono e deficiência de fala são sintomas que já estão presentes em grande escala e documentados. O acesso limitado a serviços de saúde mental e a perturbação dos sistemas de suporte comunitários e familiares, agravarão ainda mais estes impactos, que são tanto imediatos quanto de longo prazo.

Figura 10: Evolução do número de deslocados desde 2019



Fonte: IOM, Displacement tracking Matrix, Fevereiro de 2019 a Setembro de 2021

Não obstante dever-se manter o foco sobre o impacto humano e no impacto na coesão social, tendo em vista os factores subjacentes do conflito, os danos à infraestrutura (incluindo portos, pontes, estradas, prédios, telecomunicações e infraestrutura de energia) são extensos e afectam tanto a provisão de serviços como a economia local. Estabelecimento administrativos e privados foram destruídos,

³² Ver documento de suporte: Relatórios de Consultas e Relatório das Discussões em Grupos Focais.

³³ Ver documento de suporte: Relatórios de Consultas.

³⁴ Cabo Delgado Weekly 2020.

tribunais, escolas, postos de polícia e hospitais se transformaram em alvos deliberados. Apesar de não ser ainda possível uma total quantificação dos danos à infraestrutura, estes são de mais fácil verificação e, portanto, sobre eles pode-se apresentar um quadro mais completo.

Uma análise comparativa preliminar das imagens de satélite de 7 localidades de Cabo Delgado, entre 2019/2020 e Maio/Junho 2021 mostra aproximadamente 100 quilómetros de danos a edificações e estradas em: Diaca, Mingualewa, Mocimboa da Praia, Awasse, Palma, Pundandar e Quissanga, o que representa uma destruição de mais de 50% dos edifícios previamente existentes. Mocimboa da Praia sobressai como a localidade mais afectada em termos de destruição ou danos a edifícios (2,225), seguido por Palma (1,297). Os sectores da educação e saúde foram os mais atingidos, com 36% dos estabelecimentos danificados ou destruídos. Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 39 dos 55 estabelecimentos de saúde (55%) em 9 dos distritos de Cabo Delgado impactados pelo conflito não estão operacionais. Mais de 686 profissionais de saúde abandonaram os seus postos de trabalho devido à falta de segurança. Os ataques a estabelecimentos de saúde aumentaram de 3 em 2019 a 14 em 2020, tendo as escolas em Palma e Mocimboa da Praia sido totalmente destruídas. O levantamento conduzido pelo governo em Cabo Delgado em Agosto do presente ano, cobrindo os distritos de Mocimboa da Praia, Palma e Quissanga, conclui que danos aos edifícios públicos são de tal monta que tornam a sua recuperação inviável. O mesmo levantamento conclui que edifícios ligados a actividades económicas tem janelas e portas partidas e quebradas, o mobiliário e equipamento destruídos, foram incendiados, saqueadas e vandalizadas. Em todos distritos afectados foram destruídas cerca de 2,278 micro, pequena e média empresas (291 unidades industriais de processamento, 1,833 de comércio geral e 154 de serviços).

Figura 11: Imagens satélite intensidade de danos a infraestrutura e crescimento urbano



Fonte: CLS, 2021

É ainda de considerar o impacto negativo no desenvolvimento humano que o conflito já causou, não só no imediato como também para o futuro, uma vez que diminuiu a capacidade de provisão de serviços de saúde e educação, exacerbou a insegurança alimentar e piorou as condições de saneamento.

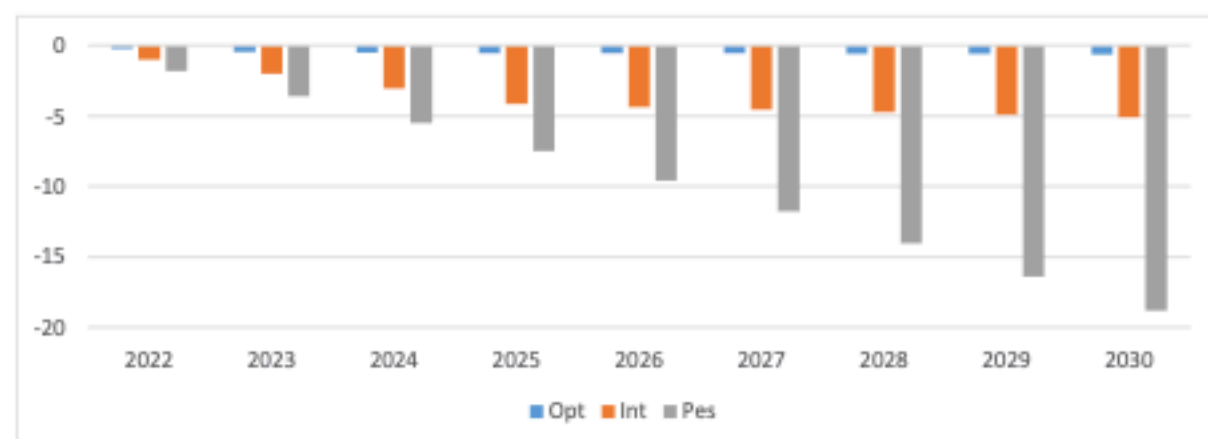
Estimativas actuais apontam para um impacto económico da violência estimado na ordem de 5% do PIB. Em Cabo Delgado, empresas locais viram-se expostas a um alto grau de incerteza e perderam activos e renda. Em finais de Março de 2021, a companhia Total suspendeu as suas operações, com perdas associadas ao conteúdo local estimadas, pela Confederação das Associações Económicas (CTA), a USD 1,2 milhões.

A longo prazo, é provável que o conflito tenha um impacto marco-económico significativo. Um modelo de equilíbrio geral computável foi desenvolvido, de forma a analisar o potencial impacto relacionado ao conflito nas três províncias, a longo prazo. O cenário utilizado para o planeamento da ERDIN supõe

que o Norte poderá continuar a sofrer ataques isolados nos próximos 4 a 5 anos, que o Noroeste de Cabo Delgado sofrerá impactos sociais e económicos adicionais e que o risco de conflito armado se estenderá a Pemba, bem como às províncias de Niassa e Nampula. O cenário supõe ainda que os fluxos de deslocado continuarão a fluir.³⁵

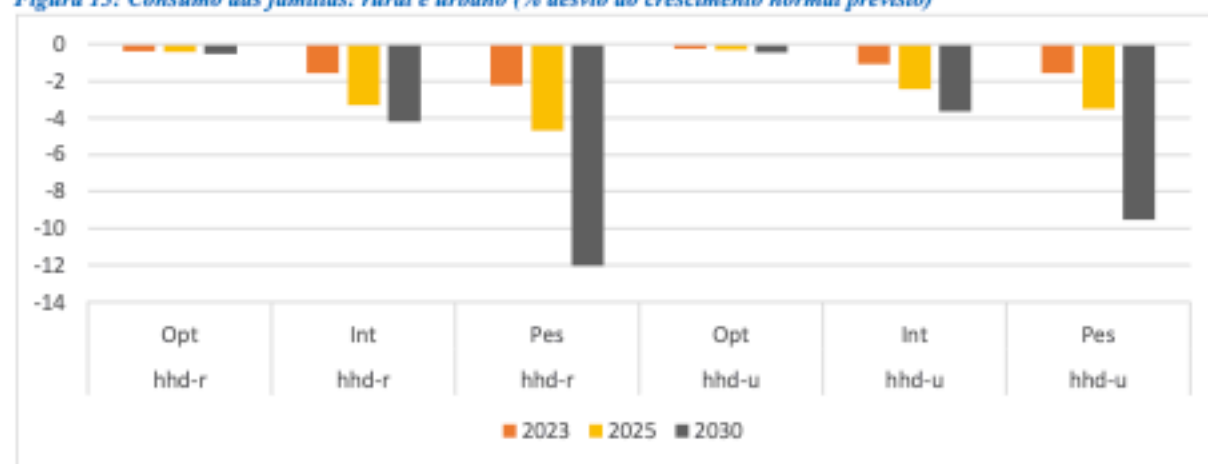
A nível sectorial, o cenário aponta para um impacto na actividade económica de Cabo Delgado da ordem de uma redução de 0,025% do PIB agrário e de 0,491% do PIB da indústria e serviço (excluindo o sector das extractivas), para cada 1% de aumento nos eventos de conflito.

Figura 12: PIB a Preços de Mercado (% desvio do crescimento normal previsto)



A nível do agregado familiar, o modelo prevê que o declínio do rendimento, combinado com preços mais elevados, tenha efeitos graves. É provável que as famílias rurais tenham maiores perdas de bem-estar do que as urbanas. No entanto, um conflito prolongado e mais disseminado poderá resultar em perdas consideráveis de bem-estar, tanto para as populações rurais como urbanas.

Figura 13: Consumo das famílias: rural e urbano (% desvio do crescimento normal previsto)



³⁵ Uma descrição detalhada do modelo de equilíbrio geral computável encontra-se no documento de suporte: Impactos do Conflito.

III. Pilares de Intervenção e Prioridades

Dado que as acções com potencial para a recuperação económica, a construção da Paz e a prevenção de conflitos são diversas, uma avaliação das prioridades das acções a serem desenvolvidas no âmbito da presente estratégia foi feita com base em critérios que respondem à sua visão e missão.

Nesse sentido, as prioridades identificadas resultam de avaliações sectoriais, bem como de consultas com a população e partes interessadas. Os resultados de tais avaliações foram em seguida priorizados, tendo em vista que a ERDIN visa identificar, dentre todas as necessidades das províncias em questão, as prioridades que permitam fazer face às causas directas do conflito, ao seu impacto imediato e promover a Paz, de uma forma visível num espaço de 5 anos. As questões transversais (género, direitos humanos, juventude e resiliência climática) foram objecto de uma análise individualizada, da qual foram derivadas acções específicas, que foram então incorporadas em cada um dos sectores, de forma a torná-las parte íntegra de cada pilar. Adicionalmente, como detalhado no capítulo V abaixo, 50% dos beneficiários de cada intervenção deverão ser mulheres (e raparigas, quando aplicável) e mulheres deverão estar devidamente representadas nas diferentes estruturas de supervisão e coordenação.

Os critérios utilizados para priorização são:

1. Que a actividade contribua de forma imediata e concreta para a construção da Paz e prevenção de conflitos nas províncias do Norte.
2. Que a actividade contribua para eliminar/resolver as causas subjacentes do conflito e reduza a exclusão e marginalização de diferentes grupos e estratos sociais nas províncias do Norte.
3. Que a actividade reforça e legitima a presença do Estado e das instituições e alarga o espaço de participação cívica do cidadão.
4. Que a actividade tenha em devida consideração as questões transversais.
5. Que a actividade seja realista e exequível (tendo em conta a situação de segurança, recursos humanos e financeiros) no espaço de tempo previsto.

As prioridades assim identificadas reagrupam-se em três pilares, descritos abaixo. Os pilares, em conjunto, visam a inclusão política, social e económica de grupos marginalizados. O impacto desejado somente pode ser atingido pela inter-conectividade entre os três pilares, que foi reconhecida durante o exercício de priorização e deverá ser objecto de atenção durante a implementação.

Pilar 1: Apoio à construção da Paz, segurança e coesão social

O Pilar 1 considera questões relacionadas com a construção da Paz resiliente, sustentável e inclusiva; a Segurança e a Coesão Social. A falta de segurança e coesão social, bem como o acesso deficitário à justiça e a mecanismos de diálogo e espaços para contestação, são um dos factores subjacentes do conflito e constituem uma ameaça à recuperação sócio-económica do Norte de Moçambique. A necessidade de promover a unidade nacional é reconhecida no Programa Quinquenal do Governo (2020-2024) que dita que *“A unidade Nacional é fundamental para o alcance da paz e reconciliação nacional, baseada no respeito pela diversidade ideológica e partidária, no diálogo, na tolerância, nas oportunidades para todos, na valorização da diversidade etnolinguística, religiosa e racial, e no continuo cultivo da moçambicanidade”*³⁶. O inquérito de percepção frisa a construção da Paz como um

³⁶ Programa Quinquenal do Governo 2020-2024, República de Moçambique, parágrafo 58, página 48.

dos desejos mais elevados da população sendo que não existe uma arquitectura de Paz dedicada para responder eficazmente às queixas antes que se recorra à violência.³⁷

Dessa maneira, as acções prioritárias desenvolvidas nesse pilar estão relacionadas à necessidade de se desenvolver capacidades para a Paz, acesso à justiça, segurança comunitária e cooperação transfronteiriça para a Paz e desenvolvimento. Algumas das recomendações, especialmente aquelas relacionadas ao estabelecimento de uma arquitectura da Paz, devem ser aplicadas a nível nacional para garantir que as intervenções locais sejam eficazes e sustentáveis e possam estabelecer os alicerces que previnam a eclosão de futuros conflitos.

O foco deste Pilar está no fortalecimento da resiliência das comunidades afectadas por conflitos, especialmente as populações mais vulneráveis das comunidades deslocadas e acolhedoras. Para tanto, é necessário o enfoque na promoção de capacidades para Paz, na promoção da Reconciliação e Coesão Social, na garantia do Acesso à Justiça, no respeito aos Direitos Humanos, no fortalecimento da segurança da comunidade e a resiliência, Paz e desenvolvimento das comunidades transfronteiriças.

Os objectivos estratégicos do Pilar 1 são:

P1.1 Reforçar a coesão social, incluindo entre deslocados e comunidades de acolhimento

O conflito teve consequências devastadoras na vida e nos meios de subsistência da população das províncias do Norte, gerando ainda deslocamento de população – principalmente para centros urbanos - . Este deslocamento provoca pressão na provisão de serviços, gerando tensões adicionais entre os deslocados e as comunidades de acolhimento. É, portanto, fundamental que se reforce a coesão social entre os diferentes grupos, assegurando uma pronta resposta às necessidades imediatas destes grupos, de forma a diminuir as tensões crescentes e prevenir conflitos secundários.

P1.2 Desenvolver as capacidades do Estado e comunidades para a construção da Paz e Reconciliação, através do diálogo participativo e de acções que contribuam para a prevenção do extremismo violento e radicalismo

A construção da Paz requer sistemas dedicados, bem como capacidades para diálogo e reconciliação, tanto nas comunidades quanto no Estado pois requer um engajamento contínuo e mútuo entre o Estado e o cidadão. O investimento no desenvolvimento de tais sistemas e capacidades, promovendo assim não só o diálogo como aumentando o espaço para contestação civil pacífica, é também fundamental para a prevenção da radicalização e do extremismo violento, uma vez que os jovens, em particular, têm plataformas e oportunidades limitadas para veicular as suas necessidades e opiniões, o que contribui para a percepção de alienação.

³⁷ Bornstein 2008.

P1.3 Apoiar a justiça inclusiva e segurança da comunidade

O acesso efectivo e inclusivo à justiça é crucial para fomentar inclusão, legitimidade do Estado e dar resposta às causas subjacentes do conflito pois fomenta a resolução pacífica de conflitos, bem como aumento a confiança no Estado. Isto deve ainda ser acompanhado de mecanismos que assegurem a responsabilização pelo respeito aos direitos humanos e que permitam recursos efectivos em casos de violação. O investimento nas capacidades das forças de segurança em respeito aos direitos humanos e implementação do policiamento comunitário reforçarão a coesão social, o diálogo entre as comunidades e o Estado e a segurança da comunidade.

P1.4 Facilitar a cooperação transfronteiriça para o reforço da cidadania e negócios.

Os laços históricos das comunidades fronteiriças antecedem as fronteiras nacionais. Estes laços, associados à fraca integração no desenvolvimento nacional, resultam em um isolamento destas comunidades. A sua resiliência é mais baseada nas relações transfronteiriças do que na integração em Moçambique. Por outro lado, a porosidade das fronteiras contribui para actividades ilícitas e insegurança. A cooperação transfronteiriça deve, portanto, promover a cidadania e o comércio, diminuindo assim o isolamento destas comunidades e, ao mesmo tempo, contribuir para fronteiras mais seguras.

Pilar 2: Reconstrução do contrato social entre o Estado e a população

O Pilar 2 visa a reconstrução do contrato social, através da promoção de governação inclusiva e acesso a serviços básicos, ao mesmo tempo dando apoio ao desenvolvimento habitacional e gestão de terras e recursos naturais, em reconhecimento do impacto que a ineficiente provisão de serviços públicos tem na legitimidade do Estado e nas percepções de exclusão e marginalização, que são factores subjacentes do conflito.

As actividades sob este Pilar contribuirão para reforçar a capacidade e legitimidade do governo a nível central e local, reforçando as estruturas e mecanismos de governação, transparência, prestação de contas e participação de cidadãos, bem como contribuir para a provisão de serviços mais equitativos e um melhor planeamento habitacional.

Os objectivos estratégicos do Pilar 2 são:

P2.1 Assegurar o acesso inclusivo e justo a serviços públicos.

O alto grau de vulnerabilidade da população do Norte precede o conflito e foi por ele exacerbado. Esta vulnerabilidade decorre, entre outros, de um acesso desigual a serviços públicos e contribui para o descontentamento com o Estado. É, portanto, imperativo aumentar a resiliência desta população, através da promoção do acesso equitativo e sustentável a serviços públicos e fortalecimento da protecção social. Este conjunto de acções contribui, ainda, para a diminuição do *deficit* de desenvolvimento destas províncias, bem como para um aumento da legitimidade do Estado.

P2.2 Reforçar a governação inclusiva, com foco na participação cidadã, combate à corrupção, e redistribuição e transparência fiscal

A falta de mecanismos de participação e inclusão na governação, falta de clareza quanto às competências e responsabilidades dos diferentes órgãos de governação e inconsistência na redistribuição e uso de recursos a nível local não são favoráveis ao fortalecimento da confiança entre o

cidadão e o Estado. Tem-se, portanto, que fortalecer a participação, inclusão e transparência no uso de recursos fiscais, de forma a reforçar esta relação de confiança, bem como assegurar que os recursos públicos sejam usados em consonância com as prioridades e necessidades locais.

P2.3 Promover a gestão sustentável e participativa da terra e dos recursos naturais.

Os recursos naturais, e principalmente a terra, são a principal fonte de subsistência da maior parte da população no Norte. O acesso desigual a estes recursos foi impactado pelos choques climáticos e exacerbado pelo conflito, com uma consequente diminuição do acesso a meios de subsistência e aumento da vulnerabilidade, o que também favoreceu o aumento da competição pelos escassos recursos disponíveis e contribuiu para o aumento da tensão entre grupos da população e maior volatilidade. É, portanto, necessário promover o acesso equitativo e sustentável a recursos naturais, de forma a diminuir os conflitos gerados pela competição para o uso destes recursos, preservar a biodiversidade e diminuir a degradação ambiental.

P2.4 Promover a habitação social

O conflito acelerou a migração no Norte, contribuindo para assentamentos informais e não planeados de conglomerados populacionais, resultando em um *deficit* de infraestruturas, distorções do mercado imobiliário e *deficit* de habitação adequada, contribuindo assim não só para um aumento da vulnerabilidade – em particular das populações deslocadas – como também uma deterioração da já baixa coesão social. Estas pressões devem ser aliviadas, através de apoio à habitação social, particularmente para jovens.

Pilar 3: Recuperação económica e resiliência

O Pilar 3 visa potenciar a actividade económica e a capacidade produtiva, especialmente das populações mais excluídas e afectadas pelo conflito, enquanto motor de recuperação e crescimento, reconhecendo que o crescimento económico é essencial ao desenvolvimento e que a exclusão económica é um dos factores subjacentes do conflito. Este Pilar reconhece ainda a importância do sector extractivo, tanto como um factor de resiliência, quanto um dos factores que contribuiu para o conflito.

A recuperação sócio-económica em comunidades afectadas pelo conflito está fortemente ligada à criação de meios de subsistência e à restauração económica. A recuperação económica exige que o sector privado, o comércio e as actividades financeiras se recuperem e requer intervenções tanto no sector formal quanto no sector informal, para apoiar o desenvolvimento de cadeias de valor, o empreendedorismo jovem, e esquemas de promoção de emprego com foco nas mulheres e juventude, bem como a reconstrução de infraestrutura de base.

Os objectivos estratégicos do Pilar 3 são:

P3.1 Apoio à recuperação dos danos gerados pelo conflito nos meios de subsistência, especialmente nos sectores agrícola, pesca e silvicultura

O conflito teve grande impacto económico nas populações vulneráveis ao impedir o seu acesso aos meios tradicionais de sustento, especialmente agricultura de subsistência, pesca e silvicultura. Por sua vez, a falta de meios tradicionais de subsistência elevam a vulnerabilidade dessas populações ao conflito, às redes ilícitas de comércio e ao uso insustentável do ambiente. Apoio ao retorno dessas

populações a meios de subsistência seguros, sustentáveis e inclusivos é a chave para a prevenção de conflitos futuros e para mitigar tensões advindas do deslocamento e da insegurança.

P3.2 Promover a recuperação económica, através de apoio ao sector privado, incluindo a indústria do turismo, e recuperação e manutenção de infraestrutura essencial

O sector privado da região Norte, que já apresentava vulnerabilidades em termos de capacidade e investimentos anteriormente ao conflito, sofreu com a destruição de infraestruturas, o aumento do isolamento geográfico e a perda de capacidades humanas e financeiras. Apoiar o conteúdo local através do suporte a micro, pequena e média empresas, incluindo nas áreas de turismo e da engenharia civil, ajudará a recuperação e a criação de empregos, facilitará a mobilidade e a comunicação, especialmente em áreas marginalizadas. Estas acções também contribuirão para a diminuição das disparidades regionais de desenvolvimento.

P3.3 Fortalecer a contribuição das actividades extractivas à integração sócio-económica da população de Niassa, Cabo Delgado e Nampula, e promover sustentabilidade

A contribuição das actividades extractivas ao tecido sócio-económico do Norte foram, até agora, muito limitadas tanto na criação de empregos locais quanto na redistribuição dos recursos fiscais gerados. Além disso, em alguns casos, o cumprimento das obrigações legais por parte das extractivistas é deficitário – o que contribui para a sensação de exploração e exclusão por parte das comunidades locais. Adicionalmente, a mineração artesanal, exercida principalmente pelos jovens, sofre de falta de assistência e regulamentação que promova o seu exercício de forma segura e lícita. Todos esses aspectos deterioram as relações na região Norte e podem incitar ao conflito. Portanto, investir para uma melhor integração sócio-económica das diferentes actividades neste sector, bem como capacitar as comunidades para engajar com as empresas em pleno conhecimento de seus direitos é parte importante da prevenção de futuros conflitos. É também fundamental assegurar a canalização de recursos fiscais provenientes deste sector, como previsto na regulamentação aplicável.

P3.4 Contribuir para a inclusão económica, através de melhor acesso a serviços financeiros e desenvolvimento de capacidades

A vulnerabilidade e marginalização – especialmente de jovens e mulheres – impede-os de ter acesso a serviços financeiros, empregos formais e oportunidades de capacitação para o mercado de trabalho. Isso aumenta sua disposição para exercerem práticas ilícitas ou a serem recrutados por grupos insurgentes. Sua inclusão económica por meio de acesso a serviços financeiros, oportunidades de emprego e desenvolvimento de suas capacidades é uma forma de proporcionar impacto imediato e visível à população.

IV. Articulação com outras Estratégias e Planos

A construção da Paz faz-se através da associação de intervenções que contribuam para diminuir os factores de vulnerabilidade, enfrentem as causas subjacentes do conflito e promovam a inclusão social e económica com um processo de implementação que favoreça o diálogo, a participação e a inclusão.

Os mecanismos e processos de implementação e a coordenação entre diferentes iniciativas são, portanto, tão fundamentais para o objectivo da estratégia quanto para a implementação das prioridades identificadas.

Neste âmbito, a ERDIN tem duas funções complementares. Por um lado, identifica, em cada um dos seus três pilares, as acções prioritária para a recuperação económica e construção da Paz nas províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula. Por outro lado, estabelece uma estrutura e um processo para a priorização e coordenação geral para as actividades a serem implementadas nestas três províncias, nos domínios que cobre, para o prazo de 5 anos.

Esta segunda função da ERDIN visa promover um uso mais eficiente de recursos, assegurando que haja consistência e coordenação entre diferentes iniciativas, otimizando assim as sinergias entre estas iniciativas e potencializando o impacto global. Visa ainda assegurar que todas as iniciativas sigam os princípios e a lógica de intervenção estabelecidos nesta estratégia.

A resposta humanitária à situação em Niassa, Cabo Delgado e Nampula continuará, no seu fundamental papel de protecção e assistência, e respeitando os princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência que a ela se aplicam. Nas actividades que tenham impacto a médio e longo prazo, notadamente que envolvam resiliência e reconstrução de serviços e infraestruturas, a articulação com a ERDIN se fará a nível das províncias, através dos mecanismos descritos abaixo.

Em reconhecimento da urgência das respostas a dar à situação em Cabo Delgado, o governo desenvolveu uma iniciativa para reconstrução de infraestruturas de base nesta província. Este plano será articulado com a ERDIN também a nível das províncias, e a ele se aplicarão os princípios, critérios e mecanismos aqui definidos.

Outras iniciativas já em curso deverão ser trazidas para articulação também a nível provincial. Iniciativas que ainda não estejam em fase de implementação deverão seguir os critérios de priorização da ERDIN, descrever como se articulam com esta estratégia e ser apresentadas aos mecanismos de coordenação abaixo descritos.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Moçambique (2015-2035), em actualização, identifica vários dos sectores cobertos pela ERDIN como sectores prioritários, nomeadamente o desenvolvimento do capital humano – definido pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento não apenas como *“formação das pessoas para participarem no processo produtivo, mas em primeiro lugar aos factores que directamente influenciam na capacidade do homem ter uma vida de qualidade, ser saudável e participar activamente na vida da comunidade”*³⁸; pesca e desenvolvimento de infraestruturas. Esta estratégia preconiza ainda a coordenação e articulação institucional e alinhamento dos diferentes planos estratégicos, de forma a garantir um uso mais eficiente de recursos e evitar duplicações.³⁹ A ERDIN articula-se, portanto, com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento tanto nos temas que aborda quanto nos mecanismos de operacionalização que adopta. Uma vez finalizado o período de implementação da ERDIN, espera-se que a região Norte tenha recuperado o *deficit* criado pelo impacto do conflito, de forma que possa retomar a sua plena inclusão no caminho para o crescimento económico. É, no entanto, de se esperar que os aspectos específicos da ERDIN, designadamente os relacionados ao Pilar 1, à coesão social, ao diálogo e à participação devam ser objecto de particular atenção além do período da ERDIN e, portanto, devem ser incluídos na implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, que vier a ser aprovada, tendo em vista a actualização em curso.

A ERDIN também se articula com as prioridades, pilares e objectivos do Programa Quinquenal do Governo (2020-2024), que estabelece que *“a acção fundamental do Estado estará direccionada para*

³⁸ Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035, República de Moçambique, parágrafo 85, página 22.

³⁹ *Ibid*, páginas 29 e seguintes.

*três Prioridades, designadamente: i) Desenvolver o capital humano e Justiça social; ii) Impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego; e iii) Fortalecer a gestão sustentável dos recursos naturais e do ambiente... A materialização da acção do Governo em cada uma das três prioridades será sustentada por três Pilares: i) Reforçar a democracia e preservar a unidade e coesão nacional; ii) Promover a boa governação e a descentralização; e iii) Reforçar a cooperação internacional.*⁴⁰

O Programa Quinquenal do Governo reconhece ainda a especial atenção a ser dedicada aos assuntos da juventude, mulher, combatentes, habitação e emprego pelo seu papel e relevância para a manutenção da estabilidade social e à agricultura (produção agrícola, pesca e aquacultura), infraestruturas económicas e sociais, turismo e indústria extractiva.

A ERDIN articula-se, ainda, com os planos de desenvolvimento de cada província. Por um lado, estes planos serão tomados em consideração no momento do desenvolvimento dos planos de implementação da ERDIN em cada província. Por outro lado, como acima indicado, estes planos deverão passar a incluir os aspectos específicos da ERDIN, designadamente relacionados ao Pilar 1, coesão social, diálogo e participação, de forma a institucionalizar acções que evitem o ressurgimento de conflito.

V. Costing, Financiamento e Mecanismos para Operacionalização

O Plano de Acção que acompanha esta estratégia tem um valor total de **MZN 157.461.535.747 (USD 2.491.479.996)** e apresenta as prioridades por pilar e sector com o respectivo orçamento detalhado. Para cada sector, as intervenções estão organizadas em três componentes: políticas, reforço institucional e investimentos/operações. O *costing* foi estruturado com base no cenário de impacto a longo prazo⁴¹ e é dividido em três períodos temporais: (i) primeiro ano, (ii) segundo ano e (iii) anos 3 a 5.

Esta divisão temporal é fundamentada na experiência internacional que mostra que planos de reconstrução pós-conflito devem cobrir um tempo limitado – visando recolocar a região em questão na trilha para o crescimento sócio-económico clássico – no qual devam produzir um impacto visível e cumulativo. Tais períodos também reconhecem as realidades operacionais, que demandam um período de preparação às actividades mais complexas e, portanto, uma projecção cautelosa das actividades que poderão ter lugar no primeiro ano, de forma a não gerar expectativas pouco realistas junto à população e ao mesmo tempo, identificação de acções visíveis e de impacto imediato, exequíveis no primeiro ano.

A figura 12 abaixo apresenta o *costing* geral da ERDIN, por pilar, componente e período (primeiro ano, segundo ano e anos 3-5). O *costing* detalhado de cada um dos sectores de cada Pilar encontra-se no anexo.

⁴⁰ Programa Quinquenal do Governo 2020-2024, República de Moçambique, parágrafos 7 e 8, página 5.

⁴¹ O cenário de impacto a longo prazo aqui mencionado é o cenário intermediário do documento de suporte: Impactos do Conflito.