

# A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS DESLOCAMENTOS NO NORTE DE MOÇAMBIQUE

Novembro de 2020  
Versão 2: Maio de 2021

*UN-Habitat em apoio ao planeamento,  
gestão e implementação de  
intervenções de recuperação em  
assentamentos humanos*



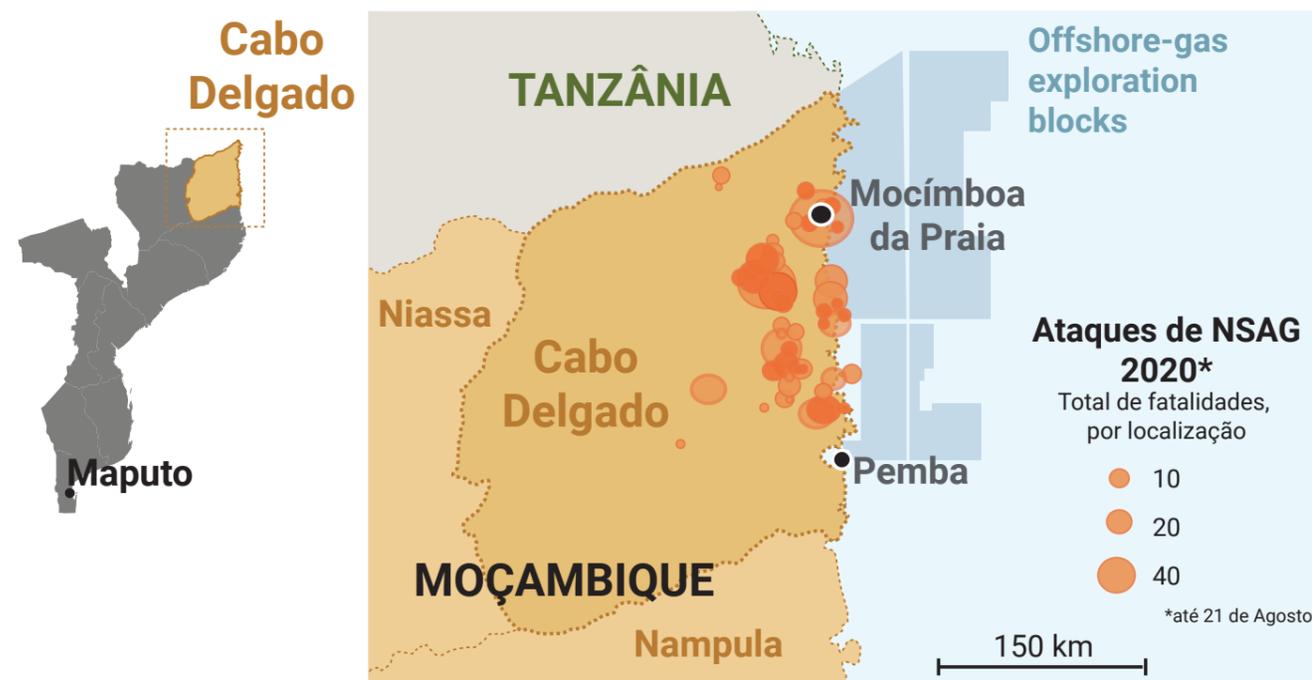
## I. CONTEXTO E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA



A chegada de barcos tradicionais a vela transportando cada um cerca de 30 à 40 pessoas nas margens do bairro Paquitequete em Pemba, capital da Província de Cabo Delgado, tornou-se um cenário recorrente no imaginário coletivo, dentro e fora de Moçambique<sup>1</sup>. Pessoas desalojadas procuram por protecção contra os ataques violentos que estão a acontecer em toda a área nordeste de Cabo Delgado desde outubro de 2017. Muitos procuraram refúgio em capitais de distritos como Mocimboa da Praia, mas quando estes distritos se tornaram muito perigosos, eles optaram por se refugiar no arquipélago das Quirimbas. Desde os recentes ataques às ilhas, tem-se observado em Pemba um significativo incremento no fluxo de Deslocados Internos (IDPs). A dinâmica de deslocamento está agora a afectar também as províncias de Nampula e Niassa, e o conflito está a se espalhar pela Tanzânia.

O conflito entre as forças governamentais e Grupos Armados Não Estatais (NSAG) tem se intensificado no Nordeste da Província desde o início de 2020, chamando maior atenção à crise ao nível internacional e interesses de apoio para intervenções humanitárias por parceiros relevantes de desenvolvimento.

Fig. 1: Ataques distribuídos dentro de Cabo Delgado em 2020



(Fonte: ACLED, 2020)

Em julho de 2020, o OCHA reportou 250.000 deslocados internos em Cabo Delgado, o dobro do número reportado em março de 2020. Estes dados foram confirmados pelo Governo (Fig.3). A sobreposição da distribuição geográfica dos ataques e a presença de deslocados por distritos mostram a necessidade de apoiar a relocação de comunidades hospedadas em distritos críticos para áreas mais seguras e com melhores condições em termos de proteção, meios de subsistência e acesso a serviços básicos. Em meados de novembro de 2020, estima-se que cerca de 450.000 pessoas estejam deslocadas internamente nas províncias de Cabo Delgado, Nampula e Niassa, de acordo com a IOM e OCHA. Em Maio de 2020, de acordo com as mesmas fontes, foram identificados 697,538 deslocados internos. Os distritos que hospedam a maioria dos deslocados são Pemba (151,553 indivíduos), Metuge (119,317) Mueda (82,079), Ancuabe (60,617) e Montepuez (55,963). A crise está, sem dúvida, aumentando rapidamente.

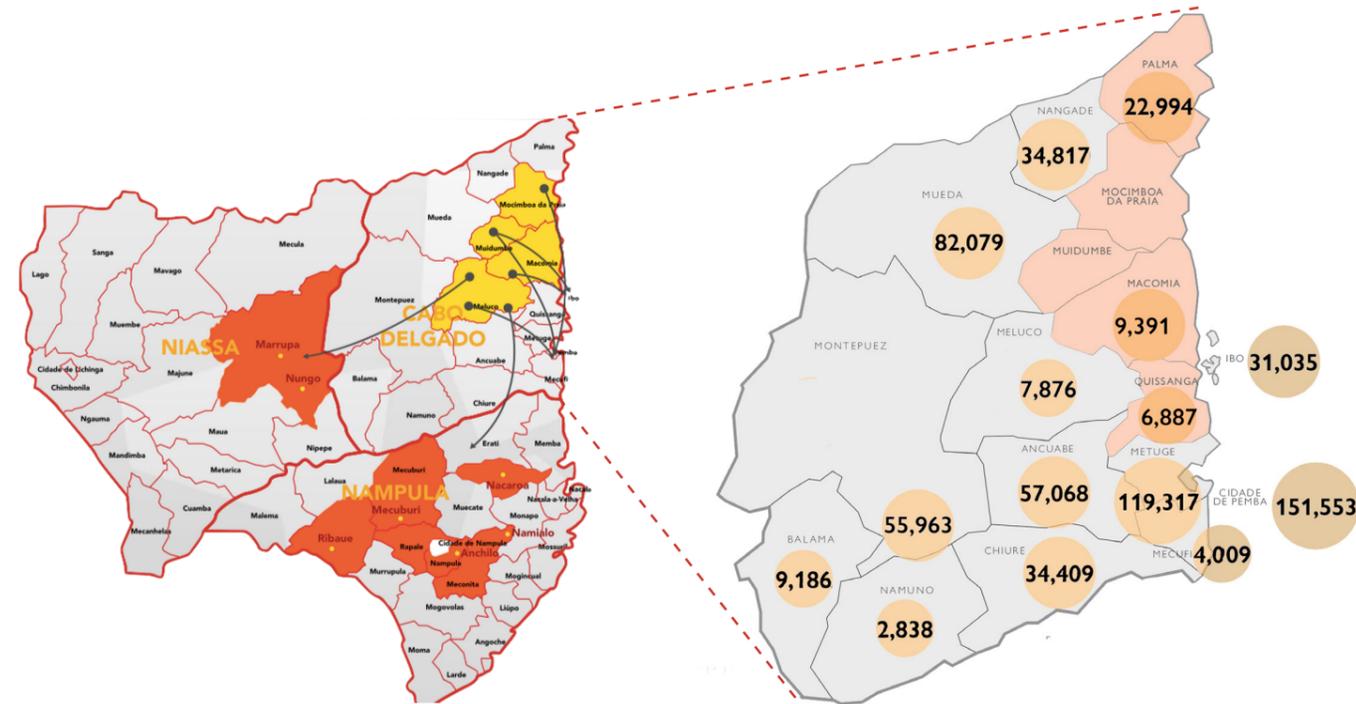


Fig. 2: Cenário de redistribuição regional dos IDPs

(Fontes: ADIN, 2020; IOM, 2020, 2021)

Fig. 3: Distribuição de IDPs nos Distritos de Cabo Delgado Março 2021

Cabo Delgado, apesar de ser fartamente rico em recursos minerais e ambientais, tem a segunda maior taxa de desnutrição crônica e de casamento infantil e a maior taxa de analfabetismo e de pobreza multidimensional do país, que atualmente está na posição 180º de 189º no Índice de Desenvolvimento Humano. Além disso, a região registou eventos climáticos extremos, como o Ciclone Kenneth em abril de 2019, afetando cerca de 500.000 agregados familiares, que viram suas habitações parcialmente ou totalmente destruídas, seguido pelas chuvas torrenciais registadas em dezembro de 2019 e janeiro de 2020.

O conflito e seus massivos deslocamentos induzidos, combinados com os efeitos de desastres anteriores e a alta vulnerabilidade socioeconómica, estão tendo **impactos profundos no uso do solo e posse da terra** nos assentamentos urbanos recetores (cidades maiores como Pemba já tem um aumento demográfico significativo na ordem de aproximadamente 30% em poucos meses), deixando as **autoridades locais totalmente despreparadas**, resultando na **falta de acesso a serviços básicos** para todos (água, saneamento, gestão de resíduos, escolas, postos de saúde, eletricidade, etc.), no uso impróprio dos recursos naturais (por exemplo, desmatamento, que leva a degradação do solo), entre outros aspetos. Além disso, a situação de habitação dos deslocados internos é inadequada e a segurança alimentar deles está em perigo. Foram registados um alto número de casos de conflito entre deslocados internos e comunidades anfitriãs, bem como violência entre os agregados familiares, especialmente baseada no género. Tudo isso é exacerbado pela pandemia da COVID-19 e suas consequências nos grupos vulneráveis.

Distrito	IDPs	População Total	IDP/Popul. ratio %
Palma	23,787	67,025	35
Mocimboa da Praia	26000	127705	20
Nangade	34817	89714	39
Mueda	82079	170347	48
Muidumbe	8163	98864	8
Macomia	9391	114345	8
Ibo	31035	12205	254
Quissanga	6887	50259	13
Meluco	7876	36700	21
Montepuez	55963	272069	20
Ancuabe	57068	159340	35
Metuge	119317	86866	137
Pemba	151553	200529	75
Mecufi	4035	61531	6
Chiure	34409	299235	11
Namuno	2838	245248	1
Balama	9186	175733	5
<b>TOT</b>	<b>697,538</b>		

\*UN-Habitat 2021 (baseado nos dados do DTM, IOM-Maço de 2021)



Fig. 4: Rácio entre IDPs e população local nos Distritos de Cabo Delgado (Março 2021)

<sup>1</sup><https://clubofmozambique.com/news/mozambique-25-more-boats-carrying-idps-dock-in-pemba-174481/>

A Estratégia do Governo para organizar a Assistência Humanitária<sup>2</sup> e o cenário de redistribuição dos deslocados internos mostra o **papel importante desempenhado pelas cidades e vilas**. De facto, estas funcionam efectivamente como principais centros onde as comunidades afectadas estão a migrar, pois fornecem maior percepção de segurança e protecção, além da possibilidade de acesso a infraestrutura, aos serviços e aos meios de subsistência.

## II. QUADRO GERAL DE RESPOSTA À CRISE



No dia 20 de setembro de 2020, o Presidente da República de Moçambique abordou a situação da crise em Cabo Delgado em sua **declaração na Assembleia Geral das Nações Unidas e destacou os esforços em andamento para ajudar a população afetada** no sentido de garantir a proteção e os meios de subsistência às pessoas deslocadas, bem como aos que ainda permanecem em áreas de conflitos. Ele também apresentou a recém-criada **Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte de Moçambique (ADIN)**, sediada na Província de Cabo Delgado, sendo o órgão de promoção do desenvolvimento económico local integrado, que tem também dentre suas responsabilidades a coordenação geral para a resposta e recuperação à crise. A ADIN já elaborou e apresentou um **Plano de Emergência de Assistência Humanitária às populações afetadas pelo conflito**, que inclui a criação de **novos assentamentos para cerca de 70.000 famílias**.

O Presidente saudou todas as **iniciativas e parcerias da ONU** para enfrentar este enorme desafio em conjunto, reconhecendo a vasta e longa experiência da ONU na cooperação humanitária e em prol do desenvolvimento em Moçambique. No mesmo mês, o Governo de Cabo Delgado partilhou o **Plano Provincial de Emergência de Assistência Humanitária aos deslocados internos**, que está alinhado com o quadro regional desenvolvido pela ADIN. Este plano multissetorial visa relocal os deslocados internos de 9 distritos localizados no nordeste da província. Os **governos locais** também estão a trabalhar em vários Planos Distritais de Emergência de Assistência Humanitária aos deslocados internos.

O **Banco Mundial**, por outro lado, está a planear financiar intervenções de prevenção e resiliência no valor de 700 milhões de dólares Norte Americanos para responder às principais causas do conflito relacionados com o acesso ao poder, governação, serviços básicos e meios de subsistência, bem como a importante integração entre os níveis centrais e locais<sup>3</sup>. Além disso, as partes interessadas relevantes do desenvolvimento público e privado, sob a liderança do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), os Países Baixos e a USAID criaram recentemente uma **Plataforma de Coordenação Multi-Actores (Multi-stakeholders Platform MSP)** para promover a coordenação de esforços e iniciativas nas questões económicas, infraestruturais e de desenvolvimento social da Região Norte de Moçambique, e também apoiará intervenções humanitárias planeadas.

Enquanto isso, a intervenção das Nações Unidas na crise é guiada pelas **Decisões do Comité Executivo (CE) das Nações Unidas** de 9 de julho de 2020, que se concentram principalmente em:



• Fortalecer a coordenação da ONU e a presença local, de forma a garantir uma análise integrada, coerência e complementaridade no planeamento, na partilha de informações e nas atividades operacionais;



• Rever a capacidade e as estruturas existentes da ONU para coordenação e coerência para garantir uma abordagem abrangente; e



• Usar mudanças climáticas, resiliência e a resposta ao COVID-19 como pontos de entrada para alcançar grupos vulneráveis, garantindo proteção.

Em particular, a **Equipa-País das Nações Unidas (UNCT)** está a desenvolver uma **Estratégia Abrangente da ONU para o Norte de Moçambique**, alinhada aos quadros acima mencionados, o Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento de Moçambique (UNDAF) e o Plano de Resposta da Equipa-País Humanitária (HCT), para intervenções integradas, coordenadas, adequadas e sensíveis ao género e ao

ambiente com foco para abordar aspetos humanitários, de desenvolvimento, direitos humanos, paz e estabilidade da crise. A estratégia visa intensificar as atividades de desenvolvimento em andamento no âmbito da implementação do UNDAF no ano de 2021 por meio de: (i) priorização do planeamento espacial, segurança alimentar e nutrição, geração de renda, juventude e empregos, habitação adequada e prestação de serviços básicos/ serviços sociais, saúde, género, educação, resiliência climática e resiliência a conflitos; (ii) apoio a ADIN, autoridades nacionais e provinciais, incluindo a capacitação e assistência técnica; (iii) promoção da descentralização por meio do planeamento participativo de desenvolvimento local.

Por último, para facilitar uma resposta coordenada à crise, o Governo de Moçambique solicitou o apoio das Nações Unidas (ONU), da União Europeia (UE), do Banco Mundial (WB) e do Banco de Desenvolvimento Africano, para desenvolver uma estratégia multissetorial para o Norte do país, que será o resultado de uma Avaliação conjunta de Recuperação e Consolidação da Paz (**RPBA**), a ser realizada no início de 2021. Este Position Paper foi desenvolvido levando em consideração este contexto, a fim de atuar de forma coerente e contribuir para a estrutura existente

## III. DEFININDO O PAPEL POTENCIAL DO ONU-HABITAT



Considerando as características de rápida evolução da crise, os quadros mencionados acima e a aspiração do governo em garantir uma abordagem abrangente e sustentável para enfrentá-la, este documento pretende ajudar a definir o **papel potencial que o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) poderia ter no apoio ao planeamento, gestão e implementação de intervenções e soluções urbanas duráveis para atender às necessidades humanitárias e de recuperação resiliente resiliente no Norte de Moçambique**.

Devido ao seu mandato e a longa experiência internacional em contextos semelhantes, o foco central do ONU-Habitat é a promoção do **nexo humanitário-desenvolvimento-paz**. É importante notar que o Programa tem se engajado durante as últimas três décadas em vários países devastados pela guerra em todo o mundo, com um alto grau de sucesso, nomeadamente na Somália, RDC, Iraque, Sudão, Afeganistão e Colômbia, entre outros. Atualmente, está a iniciar um projecto de 4 milhões de euros em Burkina Faso, no meio da crise do Sahel, para a implementação de soluções urbanas duráveis com a integração local de deslocados internos em quatro cidades.

O 4º Domínio de Mudança do **Plano Estratégico da ONU-Habitat 2020-2023** tem como objetivo **“Prevenção e resposta eficazes às crises urbanas”**. Dentro dessa estrutura, as principais atividades que irão constituir o foco do ONU-Habitat para lidar com a crise do Norte de Moçambique são:

- I. Melhorar os padrões de vida e inclusão de deslocados internos e comunidades anfitriãs por meio da resposta e recuperação eficaz à crise;
- II. Aumentar a integração e inclusão social das comunidades por meio de abordagens participativas;
- III. Construir a resiliência em ambientes construídos e em infraestruturas de acordo com os padrões de reconstrução melhorada (*Build Back Better*); e
- IV. Capacitar e empoderar autoridades nacionais e locais na coordenação dos atores relevantes para lidar com os efeitos da crise na população urbana e nas necessidades de renovação.

Isso também responde às prerrogativas do Programa Quadro Global do ONU-Habitat sobre *Cidades Inclusivas: Aumentando os impactos positivos da migração urbana*.



<sup>2</sup> Apresentação da ADIN sobre “Abordagem da Agência para o Desenvolvimento Integrado da região Norte”, setembro de 2020

<sup>3</sup> Banco Mundial apresentou a publicação intitulada: “Prevenção e Resiliência em Moçambique: Elegibilidade e Lições Aprendidas de Experiências Internacionais”, de setembro de 2020

## IV. ÁREAS PROPOSTAS DE ENGAJAMENTO



### 4.1. Integração do planeamento espacial em diferentes escalas

Para enfrentar a crise de maneira eficaz, o planeamento espacial precisa ser realizado em diferentes escalas:



- *Ao nível da comunidade*, é fundamental promover o **planeamento participativo** que empodere as autoridades locais e inclua as comunidades deslocadas e anfitriãs no processo, de maneira a construir **coesão social e identificar soluções duráveis** nas cidades, vilas e outras áreas que hospedam/recebem deslocados internos. O planeamento participativo em comunidades afetadas pelo deslocamento aplica uma **abordagem territorial localizada (area-based approach)** para o desenvolvimento de diretrizes de intervenção, através de assistência técnica in situ e treinamento providenciado às autoridades distritais, municipais e locais envolvidas. É importante ressaltar que os planos participativos deverão conduzir à **priorização de serviços básicos e sociais e de infraestrutura, à autoconstrução assistida de habitações, bem como investimentos de pequena escala que podem se desencadear em atividades de geração de renda e na melhoria dos meios de subsistência.**



- *Ao nível da cidade, vila e assentamento*, o ONU-Habitat propõe a aplicação do instrumento denominado “**Perfil Urbano para uma melhor resposta à crise humanitária**” com enfoque nonexo humanitário-desenvolvimento-paz, adaptado ao contexto urbano do Norte de Moçambique. Em particular, as **Zonas Integradas de Desenvolvimento Social (ZIDS)** podem ser planeadas como extensões das cidades e vilas para efetivamente integrar as comunidades afetadas pelo deslocamento.



- *Na escala provincial e regional*, o **Quadro de Desenvolvimento Espacial**<sup>5</sup>, que está a ser utilizado com sucesso para planejar a área ao redor do Campo de Refugiados de Maratane não muito distante de Nampula, poderá ser utilizado para obter uma **melhor compreensão das dinâmicas de deslocamentos dentro de um território maior e da distribuição real de funções socioeconômicas, ambientais e culturais entre os assentamentos humanos do norte de Moçambique**, para apoiar a ADIN e os governos distritais e autárquicos no aprimoramento de estratégias espaciais de intervenção e estabelecimento um sistema de monitoramento espacial adequado.

### 4.2. Reforço da governação urbana, gestão fundiária e tomada de decisões estratégicas

As autoridades municipais e distritais estão na linha de frente da crise e completamente sobrecarregadas. É fundamental **integrar profissionais qualificados, estabelecer mecanismos institucionais e desenvolver ferramentas que possam ajudar as autoridades locais a responder de forma eficaz à crise**. As abordagens sobre governação de crises urbanas estão bem definidas em instrumentos de referência formulados com a participação do ONU-Habitat ao nível global como o Quadro de Competências Urbanas para a Ação Humanitária, bem como o Protocolo de Engajamento entre Governos Locais e Atores Humanitários. Portanto, será importante preparar um **pacote de apoio às autoridades locais**, priorizando as cidades, vilas e distritos mais afetados pelo fluxo maciço de deslocados internos.

O ONU-Habitat também tem uma vasta experiência em mediação de **conflitos fundiários, registo e segurança de posse**, que é uma questão chave para proteger os grupos vulneráveis e minimizar o conflito entre os deslocados internos e as comunidades anfitriãs.

Por fim, o ONU-Habitat propõe **fornecer assistência técnica para apoiar a tomada de decisões estratégicas ao nível da ADIN e dos governos provinciais interessados** em questões relacionadas com o ordenamento do território e a identificação de soluções duradouras para integrar os deslocados internos em áreas urbanas.

### 4.3. Fornecimento de suporte técnico para implementação de Soluções Urbanas Duráveis

Com base nas soluções duráveis identificadas a partir dos planos comunitários participativos e planos urbanos elaborados no item 4.1, o **ONU-Habitat pode apoiar as autoridades locais na implementação de planos efetivos para o benefício dos deslocados internos e das comunidades anfitriãs**. Soluções duráveis podem incluir a **melhoria da prestação de serviços básicos e sociais** (por exemplo, água, saneamento, gestão de resíduos, escolas, centros de saúde, eletricidade, etc.), a promoção de **construções de habitações resilientes e infraestrutura comunitária**, com base na vasta experiência do ONU-Habitat no país, além de investimentos de pequena escala e capacitação profissional para a **geração de empregos, atividades de geração de renda e meios de subsistência**, especialmente ligadas ao setor de construção.

## V. CONSTRUINDO PARCERIAS



Sob a orientação geral da Coordenadora Residente e Coordenadora Humanitária das Nações Unidas em Moçambique, o ONU-Habitat está empenhado em apoiar o sistema das Nações Unidas e outros parceiros importantes no país, fornecendo recomendações e advocacia na definição de políticas e programação conjunta para o desenvolvimento urbano sustentável, com foco na melhoria da coesão social e inclusão de populações afetadas pelos deslocamentos. ONU-Habitat considera esta uma importante oportunidade para a **coordenação entre agências** como alternativa à abordagem em silos por vezes provocada pela dualidade entre resposta de emergência/humanitária e recuperação/desenvolvimento. **O ONU-Habitat possui conhecimentos e experiência extensiva sobre urbanização sustentável, assentamentos humanos e melhoria das ligações entre meio urbano e rural**, assim como colaborações sólidas e frutíferas com agências da ONU que podem ser replicadas ao nível desta demanda, como com o UNICEF, IOM, ACNUR, FNUAP, PNUD, PMA, OIT, OHCHR, ONU Mulheres e FAO, entre outras.

O ONU-Habitat já está a operar no Norte de Moçambique, com 3 projetos ativos visando escolas seguras, hospitais seguros, habitação resiliente e prestação de serviços básicos no quadro da recuperação e reconstrução pós-ciclone e em resposta à pandemia da COVID-19. O ONU-Habitat possui um escritório em Nampula e vai abrir em breve um escritório de campo em Pemba; esta estrutura operacional existente poderá servir de base para que de maneira incremental aumente sua capacidade e presença na Região Norte de Moçambique para melhor apoiar a resposta e recuperação da crise provocada pelo conflito que está em curso na região.

O ONU-Habitat também está empenhado em dar continuidade à colaboração com as autoridades de nível nacional, provincial, municipal e distrital, e à promoção de maior envolvimento das demais partes interessadas, como parceiros de desenvolvimento bilaterais e multilaterais, bancos de desenvolvimento, sociedade civil, redes profissionais e académicas, na identificação e implementação de soluções urbanas duráveis no Norte de Moçambique, como parte da contribuição para a resolução da crise no curto, médio e longo prazos.

<sup>4</sup> Global Alliance for Urban Crises, 2019 <http://urbancrises.org/wp-content/uploads/2019/02/1.-Urban-Profiling-For-Better-Responses-to-Humanitarian-Crises-1.pdf>

<sup>5</sup> O Quadro de Desenvolvimento Espacial (QDE) facilita a gestão urbana em países com sistemas de planeamento frágeis, 2019, International Planning Studies

<sup>6</sup> Global alliance for Urban Crisis, 2020 <http://urbancrises.org/wp-content/uploads/2019/02/5.-GUIDANCE-NOTE-Protocol-of-Engagement-Documents-JD-060219.pdf>

# ONU HABITAT

POR UM FUTURO URBANO MELHOR

ONU-HABITAT MOÇAMBIQUE  
Rua Macombe Macossa, 151  
Maputo, Mozambique



IMPLEMENTANDO  
A NOVA  
AGENDA URBANA

