



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade



# POLICY BRIEF

## INDÚSTRIA EXTRACTIVA, INSURGÊNCIA EM CABO DELGADO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE – ENTRE O BOOM E A MALDIÇÃO DE RECURSOS

Como evitar a dupla maldição de recursos?

Autor: Celson Bahule, PhD



## SUMÁRIO EXECUTIVO

O *policy brief* aqui apresentado é resultado de uma mesa redonda que reuniu múltiplos actores e representantes das organizações da sociedade civil moçambicana com o intuito de discutir numa perspectiva multidisciplinar alguns aspectos inerentes a descoberta e exploração de enormes recursos como carvão mineral em Tete e gás natural liquefeito em Cabo Delgado a título de exemplo. O *boom* de recursos que o país está experimentar, posa enormes desafios de governação e chama por uma maior intervenção de actores como as organizações da sociedade civil, academia, confissões religiosas e público em geral. O debate aberto e inclusivo com vista a um entendimento mais amplo e busca de sinergias pode ser um importante passo a governação dos recursos e na elaboração de políticas sustentáveis que possam fazer deste *boom* uma autêntica benção para o país e nunca uma maldição como os eventos recentes tendem a corroborar.

O documento aqui apresentado traz aquilo que é o entendimento de actores relevantes no debate construtivo, crítico e analítico que a OXFAM junto dos seus parceiros implementadores e agências de cooperação, através do seu pilar sobre a governação da indústria extractiva estão a levar a cabo para melhor intervir, incluir e aconselhar o governo e os fazedores de políticas públicas.

Contém igualmente um rol de análises e recomendações de como encarar os desafios presentes endereçando bases socio-económicas e políticas que vão de encontro com as aspirações do país e da região.

## Introdução

A insurgência vivida na província nortenha de Cabo Delgado é alvo de várias reflexões e debates não só por parte do governo como também por parte das Organizações da Sociedade Civil, Academia, Confissões Religiosas, e público em geral. É um fenómeno que extravasa o campo político-militar e penetra no campo social pois mais do que uma questão política e económica, os ataques envolvem toda uma sociedade.

Da data dos primeiros ataques até hoje, contabilizam-se mais de 700 refugiados e um número não exacto de mortes. O alastrar dos ataques e o cimentar da presença dos insurgentes em distritos e vilas e mais próximos dos projectos de gás, fez surgir uma preocupação enorme sobre o futuro dos projectos de exploração de gás natural liquefeito e acima de tudo sobre o adiamento dos planos económicos e projecções feitas pelo Governo da república de Moçambique.

Vários são os teóricos que associam o conflito que se vive em Cabo a descoberta e exploração do gás de Palma. Todavia, dado o contexto fechado e falta de evidências, torna-se difícil estabelecer um paralelismo directo e correlação entre os dois fenómenos que concorrem para corroborar a teoria de *resource curse*.

O propósito deste *policy brief* é trazer alguns elementos históricos sobre a governação de recursos naturais em Moçambique e ajudar a perceber os últimos ciclos de governação. Esta perspectiva histórica pode ajudar a perceber como o país chegou ao actual estágio. É uma discussão que julgamos relevante na nossa área temática pois não se pode pensar em projectos de desenvolvimento sem que haja estabilidade política; não se pode pensar em prover ajuda humanitária sem que haja segurança; tampouco se pode pensar em combater a pobreza sem que haja espaço para implementar políticas públicas sustentáveis.

O policy oferece uma reflexão estrutural e exaustiva sobre alguns dos aspectos sobejamente conhecidos por muitos mas analisados e discutidos sobre um ponto de vista ligeiramente equidistantes e diferentes. Oferece igualmente um rol de recomendações devidamente fundamentas e alicerçadas em evidências e que espelham a real necessidade e caminhos pelos quais devemos trilhar enquanto país.

É um documento que permanece aberto e não oferece conclusões finais, por se tratar de um resultado de uma mesa redonda que irá chamar mais reflexões teóricas e acções práticas para que se trilhe por um activismo virado para a mudança de atitude e advocacia junto ao governo.

## Contexto e Problema

A reflexão em torno da temática da governação da indústria extractiva não pode e nem deve estar desligada nem dissociada do contexto vivido na província nortenha de Cabo Delgado. Embora não hajam evidências que indiquem claramente a relação entre a descoberta e exploração de recursos e o surgimento de conflitos que numa primeira fase foi designado étnico-religioso, e evoluiu para uma espécie de descontentamento social motivado pela exclusão na participação dos projectos de desenvolvimento e que por fim desembocaram extremismo violento que tem custado vidas humanas não apenas a aquela parcela do país mas a todo um Moçambique.

Apesar de esforços iniciais por parte do governo de minimizar o que se passava em Cabo Delgado, os últimos acontecimentos obrigaram a uma tomada de decisão mais pragmática e a uma intervenção militar para debelar este mal. À contratação de mercenários russos e sul-africanos para fazer face ao crescente nível de domínio e ocupação de distritos circunvizinhos da Península de Afungi, seguiu-se a um pedido de apoio a troika da SADC e conseqüente chegada de tropas Rwandesas, sul africanas, zimbabwenas e de outros países como Angola por exemplo.

Números não confirmados apontam para cerca de 700 mil deslocados devido ao conflito violento que perdura já desde 2017. Cabo Delgado é hoje palco de uma guerra sem rosto que para além de semear luto e dor, retarda o sonho de exploração do gás e desenvolvimento do país. As agências humanitárias tem o seu trabalho condicionado pelo elevado grau de acesso e falta de segurança na província; O alto secretismo em volta do conflito, exacerbou a perseguição a imprensa e o fechamento do espaço cívico; A dignidade dos refugiados é violada a cada instante e as raparigas e mulheres são as que mais exposição negativa estão a ter, pois relatos apontam para violação de seus direitos básicos não só pelos insurgentes, como também pelas forças de defesa e segurança.

Há zonas sitiadas na província de Cabo Delgado e um silêncio tremendo por parte das autoridades de direito. Isto leva-nos a questionar sobre o presente e futuro da exploração do gás, sobre o futuro das populações afectadas e sobre o custo de intervenções militares da SADC e de outros países.

Como podem estes ataques levados por insurgentes minar a exploração do gás natural liquefeito e conseqüentemente adiar o desenvolvimento do maior investimento extractivo do continente africano, assim como o seu impacto económico a medio e longo prazo?

## Visão Geral da Pesquisa

A pesquisa levada a cabo para elaboração do policy brief foi basicamente qualitativa com foco na revisão da literatura. Pela natureza dos termos de referência, os objectivos propostos e discutidos, a equipe teve o entendimento de que para além da síntese com as principais intervenções, o policy deve conter recomendações ajustadas ao que foi produzido durante a mesa redonda.

Deste modo, conduziu-se a uma pesquisa histórico-cronológica para perceber o início e evolução da insurgência no norte do país. De seguida procedeu-se à análise literária de países e que experimentaram o boom de recursos e ao cruzamento dos interfaces e efeitos advindos da presença de recursos. Este exercício permitiu situar o contexto de Moçambique não num prisma isolado mas dentro de um quadro de *resource curse* comum no continente africano.

Sendo um assunto de complexidade acentuada, é nosso entender que não se pode esgotar apenas numa revisão da literatura. Todavia, esta pode oferecer lentes muito úteis para atacar o problema e desenhar estratégias de mitigação do conflito para evitar a dupla maldição de recursos e ocorrência de eventos similares em outros cantos do país.

## Discussão de conceitos

### Maldição de recursos

A abundância de recursos naturais dos países tem sido considerada, em parte da literatura, não como uma benção, mas sim como uma maldição. A literatura sobre desenvolvimento nos anos 1950 a 1970 interpretava a abundância de recursos naturais, e a especialização dela decorrente, como um obstáculo à superação do subdesenvolvimento (**Prebisch, 1949; Singer, 1950; Hirschman, 1958; Frank, 1966; Kaldor, 1978**). Essa visão crítica a respeito das economias baseadas em recursos naturais ganhou força na literatura heterodoxa nos anos 1990 e seguintes com a publicação dos trabalhos seminais de **Sachs e Warner (1995)**; que buscaram evidências empíricas sobre a maldição. Junto com **Auty (1993)**, esses autores configuraram o início do que ficou conhecida como “*resource-curse literature*”, que apontou a relação negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento económico no longo prazo.

## Deslocados Internos

São pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. Mesmo tendo sido forçadas a deixar seus lares por razões similares às dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo que esse Estado seja a causa de sua fuga<sup>1</sup>.

## Terrorismo e extremismo violento

O terrorismo representa uma grande ameaça à paz e à segurança internacional. Actos terroristas são o culminar de processos que geralmente começam com a radicalização, a formação de visões extremistas e a aceitação da violência como um meio de transformação. Como em outros tipos de ofensas, não existe uma definição internacionalmente acordada de terrorismo, mas há várias condutas que são universalmente aceites como expressões do mesmo. Infrações relacionadas com o terrorismo incluem o uso da violência para fins políticos, como o sequestro de aeronaves, o ataque a embarcações marítimas, o uso de armas químicas ou nucleares contra civis, o sequestro e outras formas de violência contra civis.

O terrorismo em si não é um fenómeno novo, mas o início do século XXI está sendo moldado por um foco mais intenso nesta questão e uma maior conscientização sobre actos e grupos terroristas<sup>2</sup>.

## Revisão da Literatura

A Bacia do Rovuma é a bacia sedimentar relacionada ao Rio Rovuma na fronteira entre Moçambique e a Tanzânia, localizada em terra e no mar. A primeira pesquisa de petróleo e aquisição de dados na parte moçambicana da bacia iniciou por volta de 1980. Foi em 1983 no Concurso Público de Concessão de Áreas para Pesquisa e Produção de Hidrocarbonetos que a Área do Rovuma Onshore foi adjudicada a Companhia Esso Exploitation Moçambique Limitada (operador com 50%) e seu parceiro Shell também com 50% de interesse participativo.

O primeiro furo de pesquisa na parte moçambicana da Bacia do Rovuma, designado Mocimboa 1, foi executado pela Esso Exploration Moçambique Limitada, em 1986. O furo Mocimboa 1 foi feito em terra (*Onshore*), próximo à Mocimboa da Praia, província de Cabo Delgado, a uma

---

<sup>1</sup> (<https://www.acnur.org/portugues>)

<sup>2</sup> (<https://www.unodc.org/e4j/pt/secondary/terrorism.html>)

distância de 110km à Sudoeste da pequena descoberta de gás em Mnazi Bay, parte tanzaniana da Bacia do Rovuma. Este furo teve resultado seco com alguns traços de gás (*gas shows*).

Após anos de intensa pesquisa, em 2010 foi anunciada a primeira grande descoberta desta bacia, feita através do furo Windjammer 2, tendo-se seguido outras descobertas consideráveis de gás natural<sup>3</sup>.

A descoberta do gás na Bacia do Rovuma constituiu uma esperança para o tão desejado crescimento e desenvolvimento económico de Moçambique. Muito cedo projecções feitas apontaram para uma saúde económica bastante positiva e um crescente número de ganhos económicos e investimento directo estrangeiro.

Estas projecções optimistas geraram dois efeitos para a economia: um foi o efeito gastador que consiste basicamente em os governos aumentarem os seus gastos e aprovarem orçamentos altos para ao estado com base em projecções económicas optimistas, e de ganhos futuros e outro é o alto endividamento do estado para satisfazer as apetências das elites económicas.

Para o caso de Moçambique, assistimos aos dois efeitos e ainda a um terceiro que não é novo em África e no mundo – o *resource curse*, que foi e é largamente debatido dentro e fora do país, por académicos, analistas, governantes e pelas organizações da sociedade civil. A aprovação de orçamentos estatais elevados e desajustados a realidade do país, a contratação das dívidas iligais (sem o aval do Parlamento) colocaram o país numa situação económica difícil e agudizou os focos de tensão social. Os principais doadores e financiadores do Orçamento Geral do Estado anunciaram a sua retirada e suspensão do pacote de apoio ao país, e paralelamente o FMI iniciou execução da dívida contraída pelo governo. As chamadas dívidas ocultas passaram a ser designadas de dívidas soberanas e o povo com os seus impostos está pagar.

Como consequência da suspensão da ajuda ao Orçamento Geral do Estado pelos principais doadores, o país mergulhou numa profunda crise económica e social.

O nível de desigualdades sociais e o fosso entre ricos e pobres agudizou-se fazendo com que os focos de pobreza urbana e rural fossem cada vez mais visíveis. Para fazer face a já pesada situação orçamental, o governo aumentou os impostos e os preços dos produtos de primeira necessidade, e uma vez mais estas medidas se fizeram sentir na franja mais pobre da população.

---

<sup>3</sup> (<http://www.inp.gov.mz/pt/Pesquisa-Producao/Descobertas-na-Bacia-do-Rovuma/Historia-das-Descobertas-na-Bacia-Sedimentar-do-Rovuma>)

## A Genealogia do Conflito e sua relação com a exploração do Gás

Os primeiros relatos de algum atrito social, religioso e ideológico datam de meados de 2012 onde grupos islâmicos de orientação diferente desencadearam exercícios de caos social e pânico em algumas mesquitas moderadas e estiveram envolvidos em conflitos de pequena e média escala. As autoridades locais chamaram isto de casos isolados e facilmente controláveis. De 2012 a 2016 assistiu-se a um crescimento exponencial de mesquitas e escolas islâmicas nos distritos costeiros de Cabo Delgado – todos eles com mensagens hostis ao governo e a ordem emanada na constituição. Segundo o governo e as autoridades, estávamos perante um caso de polícia e facilmente controlável.

A partir de 2017 assiste-se a um avolumar das ofensivas e a uma mudança de narrativa por parte das autoridades governamentais. De conflitos religiosos, a casos de polícia, a situação chegou a guerra sem rosto e agora estamos perante um extremismo violento protagonizados por forças bem equipadas e com controlo da geografia da província.

A medida a genealogia da insurgência foi se asseverando, com centenas de mortos, milhares de deslocados e baixas de vulto para as Forças de Defesa e Segurança, instituições públicas e privadas tomadas pelo auto-proclamado Estado Islâmico (ISIS), infraestruturas destruídas, a terminologia e a narrativa foi mudando e passa-se a um conflito com contornos terroristas e insurgência severa onde o estado vê-se limitado e incapaz de dar cobro a situação.

Entre 2020 e 2021 distritos e vilas de Cabo Delgado são tomados a saque e capturados pelos terroristas. Mais de 700 mil deslocados com destaque para crianças, mulheres grávidas e idosos, e centenas de mortos.

Capturado o porto e a vila Sede de Mocimboa da Praia, Quissanga, Macomia, Awassi, Nangade e outros vilarejos, a multinacional Total anuncia a suspensão das actividades e a possibilidade de transferência da gestão do mega projecto do Gás para as Ilhas Mayot. Foi efectivamente aquando do último ataque protagonizado pelos insurgentes, que o país e o mundo despertaram para o drama humano e humanitário que se vive em Cabo Delgado.

Internamente, o governo desdobrou-se em reuniões com a Troika da SADC para estudar possíveis intervenções conjuntas da região e do mundo com vista a salvaguarda da soberania e o salvamento de vidas humanas.

Não há evidências tácitas sobre a relação entre a insurgência e a descoberta e exploração do gás pela TOTAL, nem uma reivindicação clara dos insurgentes em relação a qualquer pretensão junto ao governo – facto este que torna o conflito ainda mais complexo e de difícil juízo.

Alguma literatura afirma que muitos países que experimentam a descoberta de recursos naturais associada a fraca capacidade institucional e falta de vontade política tendem a experimentar algum tipo de instabilidade política e de conflitos de média e larga escala. Este é um modus operandi que visa por um lado desestabilizar a economia do país e permitir a extração dos recursos a preços baixos, e por outro reforçar o monopólio da exploração de recursos por parte das maiores empresas ligadas ao extractivismo e mineração.

Com isto verifica-se a uma depreciação dos recursos, um alto endividamento dos estados para garantir a paz e estabilidade e a um avultado acumular de dívidas advindas de gastos com a guerra.

### **Gás do Rovuma e desafios para governação: De Chissano a Nyusi**

Perceber os desafios da governação hoje, implica recuar e analisar os ciclos anteriores de governação, as prioridades governativas, as acções, os avanços e os retrocessos. Só assim se percebe como é que o país chegou onde chegou e que caminhos levaram para que chegasse na actual situação.

De 1975 até os dias de hoje, o país conheceu vários momentos que vão desde a guerra civil, também conhecida como guerra dos 16 anos, assinatura dos acordos de Roma, a passagem do mono partidarismo ao multipartidarismo com a realização das primeiras eleições democráticas, dentre outros que corroboraram para o que hoje somos como país. Cada um destes momentos reveste-se de capital importância para o alcançar daquilo que são os desígnios do estado moçambicano. A descoberta de jazigos de gás natural em Cabo Delgado, foi um momento de viragem a vários níveis na governação do país. Viragem porque desde cedo assumiu-se como guisa maior do estado o desenvolvimento e crescimento económico.

A transição entre o regime de Samora Machel e a presidência de Joaquim Alberto Chissano foi caracterizado por um período de reajuste económico e reaproximação com o Ocidente, concretamente com as instituições de Bretton Woods – O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Era imperativo de governação a rápida recuperação económica e um sólido incentivo a economia – o liberalismo económico toma conta da agenda política do país, enquanto buscavam-se esforços para a consolidação da paz, solidificação do multipartidarismo e desenho de estratégias nacionais de médio-longo prazo para o país.

Como elementos de suporte deste crescimento e desenvolvimento económico assumiu-se a luta contra a pobreza absoluta durante a governação de Armando Guebuza como estandarte e palavra do dia. Paradoxalmente, foi durante a sua governação que o país caiu a pique nos índices avaliativos da pobreza no mundo. Caiu na avaliação da luta contra a pobreza e piorou os índices de governação com níveis de corrupção elevados e uma máquina estatal ávida em

obter contrapartes da descoberta dos recursos naturais, com maior enfoque ao gás do Rovuma.

Neste período de governação, o país conheceu a contratação das dívidas odiosas, também conhecidas como dívidas ocultas por terem sido contraídas sem o devido aval da casa do povo. Não se pode dissociar a contratação dessas dívidas da descoberta do gás na Bacia do Rovuma, sendo que as esperadas receitas estavam destinadas em parte a cobertura das dívidas. Esta foi a expectativa do Governo. Mas foi largamente combatida pela sociedade em geral e pelas OCSs em particular – principalmente pela campanha “Eu não pago a dívida nem com Gás” do Centro de Integridade Pública. Alias, como referenciado anteriormente, o quadro de contratação de dívidas e aumento da despesa orçamental do estado são características de países com fraca ou má governação que experimentam o chamado boom de recursos.

Terminado o ciclo de governação de Armando Guebuza, segue-se um novo ciclo de governação que se acreditava promissor dado o contexto de optimismo em torno de um verdadeiro boom com a exploração do gás de Pande e Temane pela Sasol, bem como da prospecção na Bacia do Rovuma, da exploração do carvão em Moatize, grafite em Balama, gemas em Namanhumbir, areias pesadas em Moma e Angoche, diamantes em Massangena e outros recursos em média escala mas que mudaram a geografia política do país.

Moçambique tinha tudo para dar certo aos olhos dos mais incautos e este foi o slogan do primeiro mandato de Filipe Jacinto Nyusi. Na realidade, e a bem da verdade o ciclo de governação iniciado por Filipe Nyusi é um ciclo que herda um pesado fardo político, económico e social. As dívidas ocultas das quais ele foi um dos proponentes enquanto timoneiro do Ministério da Defesa, foram uma espécie de *bombom* envenenado que minou tudo o que vinha plagiado no seu discurso que por sinal era bastante promissor.

Moçambique viveu no primeiro mandato a uma forte asfixia económica que deixou a nú a triste realidade social do país, onde os focos de pobreza rural e urbana ficaram mais visíveis. A condição de vida do cidadão pacato deteriorou-se por conta do aumento de impostos e da falta de liquidez do sistema financeiro nacional para fazer face a suspensão de apoios dos doadores.

A instabilidade político-social gerada por ataques da auto-proclamada Junta Militar da RENAMO geram tensão social e desconforto bem como migrações forçadas das populações de Manica e Sofala. Acendem-se os fantasmas dos 16 anos e teme-se pelo retorno a guerra. Rapidamente, fruto de negociações iniciadas com o falecido líder da RENAMO – Afonso Dhlakama, assinam-se os Acordos de Paz Definitiva entre Filipe Nuysi e Ossufo Momade, agora líder da Renamo.

Os ataques perpetrados pelos insurgentes ganham uma envergadura que até então não havia sido cogitada e, certos distritos de Cabo Delgado tombam nas mãos dos insurgentes do auto-proclamado estado islâmico. As crescentes ameaças à segurança do maior projecto da indústria extractiva em África fazem soar os alarmes e a Total ameaça abandonar o projecto.

Do dia para noite as altas expectativas caem e as projecções mais optimistas começam a gorar. A teoria da maldição de recursos encontra aqui algum sentido e sustentabilidade prática com evidências mais que necessárias.

Os desafios da governação que passavam pela criação de instituições fortes, transparentes, capazes, creíveis, altamente responsivas e de um quadro legal capaz de gerir o boom, nunca chegaram a ser visíveis e isso foi demonstrado em duas ocasiões – incapacidade de responder cabalmente ao escândalo das dívidas ocultas e a incapacidade de debelar a situação da insurgência que se vive em Cabo Delgado.

Temos plena noção de que o exercício de construção de um estado forte e de instituições capazes não é algo exequível em 5 ou nem 10 anos. Requer um alto sentido de vontade política e comprometimento comum, conjugação de esforços e planos a medio–longo prazo.

## **Extractivismo, Insurgência e Espaço Cívico**

Há uma correlação entre o anúncio dos trabalhos de prospecção, início da exploração do gás do Rovuma e a eclosão dos ataques insurgentes que parece ter como alvo principal a principal plataforma de gás explorada pela Total.

Com o asseverar dos ataques, as autoridades governamentais fecharam mais o acesso a informação e os acontecimentos no teatro operacional ficaram cada vez mais escassos. Há relatos de jornalistas raptados e desaparecidos em pleno exercício de funções. Há igualmente uma tendência de uso da força para restringir o espaço cívico e a participação dos vários actores humanitários e da sociedade civil.

Por um lado a pandemia da Covid-19 impôs certos limites de actuação e participação dos cidadãos. Por outro, o estado de emergência primeiro e depois o estado de calamidade vieram condicionar o exercício pleno das liberdades e desígnios do estado de direito.

O governo, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil (OSCs), a academia e a sociedade em geral são chamados a debater abertamente a economia política dos recursos naturais, as políticas que as rodeiam, a os caminhos para uma gestão e resolução de conflitos

que podem advir desta exploração de recursos (por exemplo a insurgência vivida em Cabo Delgado).

As OCS ocupam um lugar de destaque no aprofundamento da reflexão em torno do passado, presente e futuro do país, da democracia e no fortalecimento dos processos de governação e participação em Moçambique, e tristemente este espaço de actuação vem sendo paulatinamente fechado para acomodar interesses e ambições individuais que comprometem o progresso do país.

A advocacia pública prestada por estas organizações e a extensão dos trabalhos inicialmente reservados única e exclusivamente ao governo, constitui uma mais valia para a construção de um Moçambique cada vez mais inclusivo e de boa governação.

Existem vozes conflitantes e que inúmeras vezes divergem sobre exploração de recursos no país, o papel da governação e a gestão do conflito que já dura 4 anos e que se tem generalizado. Há um enorme silêncio e uma sensação que o assunto de Cabo Delgado não pode vir a hasta pública por envolver aspectos de segurança e soberania estatal. Porém, o alastrar do conflito ou insurgência como queiramos chamar, despertou vozes de dentro e de fora, e fez com que a petrolífera TOTAL repensasse a gestão de exploração do gás no país, o que por si já representa um recuo nas projecções inicialmente feitas e o *timeline* esperado na produção de receitas vitais para os cofres do estado.

As Organizações da Sociedade Civil que muito tem contribuído para o debate em torno da governação dos recursos naturais, nem sempre são bem vistas pelo governo. São acusadas de ingerência em assuntos políticos de tentativa de desestabilização da agenda governativa. Pronunciamentos e acções tendem a comprovar que há algum desconforto em ter as OCS a denunciarem desmandos, falta de transparência e a pedirem mais responsabilização na gestão da coisa pública, na redistribuição justa de receitas e na inclusão de políticas mais abrangentes para o crescimento do país. Tudo isto desemboca em tentativas desenfreadas de limitar o espaço de actuação das OSCs, dos seus activistas e da imprensa, consubstanciando no fechamento do espaço cívico que é vital para as acções de advocacia e influencia a todos níveis.

## Policy Recommendations

Com as recomendações aqui avançadas, queremos fazer uma chamada a acção. Chamada esta que irá incidir em três principais áreas que a nossa análise julga serem prioritárias: **a humanitária, a de governação e a manutenção da paz.**

São recomendações que não estão única e exclusivamente a cargo da OXFAM enquanto Organização não-governamental que muito tem apoiado a governação no país; São sim recomendações que oferecem a OXFAM um campo para influenciar o governo e os policy makers para que adoptem políticas ajustadas (incluindo a implementação do quadro legal de gestão e recursos) ao contexto actual e ao futuro que se espera desafiador.

É nosso entendimento e quer nos parecer pela análise contextual feita, que o conflito de Cabo Delgado irá deixar sequelas enormes nas comunidades afectadas e nos deslocados que viveram horrores e viram suas famílias separadas abruptamente. Números não oficiais falam de cerca de 800.000 deslocados desde o início do conflito e nestes números ainda não é possível desagregar o sexo e a faixa etária de forma exacta.

Para além do impacto económico que a insurgência pode trazer ao projecto de gás em curso naquela parcela do país, é importante olhar para as dinâmicas sociais e humanas e atacar de início para que não degenerem em problemas futuros.

A onda de deslocados do conflito, que já ascende aos 800 mil, criou um novo problema de pobreza. São crianças, mulheres, idosos e raparigas que estão fora das suas zonas de origem e longe dos seus campos de produção e dos seus habitats de pesca. Tanto o governo, como as agências de apoio humanitário estão a braços com um drama humano e humanitário que ira de certeza pesar na economia e agudizar os níveis de pobreza existentes no país em geral e na província em particular, gerando possíveis conflitos secundários de natureza cultural, social e étnica, e pela escassez de recursos.

### I. Área humanitária

A acção humanitária da OXFAM e de outras organizações que compõem o consórcio está refém dos esforços para que se pacifique a província de Cabo Delgado.

Em regiões altamente militarizadas, o risco de fechamento às organizações humanitárias é tremendo pois, muitas vezes usa-se do mandato humanitário para infiltrar indivíduos e materiais nocivos a construção da paz.

É igualmente preocupante a presença de uma força de paz numerosa e que poderá se aproveitar da fragilidade de mulheres e raparigas para perpetrar actos de incentivo a

prostituição e actos de troca de bens por sexo – em situações de missões de paz é algo recorrente.

À OXFAM recomenda-se que elabore um protocolo de salvaguarda bem como treinamentos aos seus agentes humanitários para que sejam observados todos os standards humanitários e que os cerca de 800.000 deslocados possam ter o apoio e o respeito atinente ao seu estatuto e dignidade humana. Aqui as políticas e perspectivas do género devem ser muito bem alinhadas para que se faça valer o respeito pela emancipação e empoderamento da mulher e da rapariga.

Recomenda-se igualmente que se inicie desde já a um mapeamento das regiões mais afectadas e a um levantamento demográfico que possa indicar a origem, o número, o sexo e as idades dos deslocados. Estes dados podem servir para, junto aos reassentamentos criados pelos projectos de gás, reagrupar as famílias e criar programas de acompanhamento psico-social.

## **II. Área de governação de Recursos Naturais**

O conflito e a insurgência em Cabo Delgado serviu de entre vários momentos, para reflectir o actual estágio da governação dos recursos do país; Sobre o quadro legal, sustentabilidade, efectividade e segurança num contexto de pouca transparência.

Ficou clara a nossa incapacidade para encarar eventos externos e extremos como o caso da insurgência vivida em Cabo Delgado, onde distritos e vilas foram capturadas e a nossa soberania largamente beliscada.

Um país que experimenta um boom de recursos como é o caso de Moçambique, não pode nem deve apresentar este nível de despreparo. Mais do que extrair os recursos e exportá-los, é premente assegurar a defesa, segurança e integridade dos moçambicanos em geral e das populações nativas em particular; garantir que todos os intervenientes neste processo se sintam incluídos na gestão e que os benefícios sejam apanágio de todos e não de um punhado de gente.

É importante que se olhe para a sustentabilidade a longo prazo desta governação e que se criem mecanismos<sup>4</sup> para, por um lado capitalizar as receitas e gerir de forma transparente e inclusiva, e por outro lado, ampliar o escopo de investimentos para permitir uma maior diversificação da economia e uma menor dependência dos recursos a medio e longo prazo.

---

<sup>4</sup> Por exemplo: 1. Inclusão da academia, dos partidos da oposição, das OCSs e outros actores nos processos de elaboração de políticas e na monitoria das mesmas;

2. Criação de um fundo soberano independente ou como pouco cunho político;

3. Criação de um manifesto de governação encabeçado pelas OCSs nacionais.

Algumas sugestões incluem: Inclusão da academia, dos partidos da oposição, das OCSs e outros actores nos processos de elaboração de políticas e na monitoria das mesmas; Criação de um fundo soberano independente ou com pouco cunho político; Criação de um manifesto de governação encabeçado pelas OCSs nacionais.

À OXFAM recomendamos que, influencie o governo para um aprimoramento do quadro legal em vigor para que seja mais protecionista e defensor dos interesses nacionais; Que advogue junto a outras organizações da sociedade civil, por uma maior redistribuição dos ganhos advindos da exploração dos recursos e que o pacato cidadão sinta-se empoderado e parte deste processo – isto irá permitir que, o debate em torno do conteúdo local seja mais genuíno e realístico; que hajam cada vez menos focos de descontentamento entre a população, e que com base nessa abertura, se possa investir de forma séria na nutrição, na saúde e na educação das populações reduzindo deste modo focos de subnutrição infantil, malnutrição crónica e alta mortalidade materno-infantil pós parto.

### III. Área de Manutenção da Paz

A história já testemunhou em vários quadrantes que o pós-conflito costuma ser um período de difícil gestão e de atritos entre os deslocados, retornados e reassentados. O problema de hoje é Cabo Delgado e os distritos próximos dos projectos de gás.

Ontem foram focos de instabilidade em Manica e Sofala. E amanhã poderão ser outras regiões que experimentam os booms de recursos.

Falar em manutenção da paz e construção de bases para que a paz perdure nunca foi tão urgente e premente nos últimos tempos.

Um novo dado que emergiu durante a elaboração deste *policy* foi chegada de militares do Rwanda e da SADC que chegam numa altura em que certos distritos e vilas estavam completamente capturados pelos insurgentes. A recente reconquista de Mocímboa da Praia e Awasi lança um desafio de manutenção da paz para que se evite o reacendimento de focos de guerrilha nas zonas libertadas. O modus operandi dos insurgentes poderá mudar e a paz poderá estar em perigo e isto irá conduzir a adiamentos sucessivos da exploração dos recursos de forma desejável.

Numa situação de descoberta e prospecção massiva de recursos como é o caso de Moçambique com focos em Angoche e Namanhumbir por exemplo, em Massangena e em Balama, há que se pensar e implementar uma estratégia de defesa e de segurança que possa proteger o Estado de certas interferências e eventos malignos.

Mais do que esperar sermos atacados e sitiados, é importante criar bases sólidas para proteger os nossos cidadãos e os nossos recursos, influenciando os ministérios de tutela e pensando mais a frente dos acontecimentos.

Aproveitando a parceria com a União Europeia, recomendamos que dentro das áreas de competência e jurisdição, a OXFAM seja líder e pioneira neste exercício de influenciar por uma maior capacidade de proteção e salvaguarda de pessoas e recursos.

### **Policy alternatives**

Adicionalmente e alternativamente recomenda-se a realização de pesquisas e estudos sobre o extractivismo e suas diferentes abordagens para que sirvam de matéria de advocacia e influência junto ao governo e aos partidos políticos. Esta advocacia com base em evidências poderá evitar que o país caia em erros e falácias que muitos países já caíram e poderão ajudar a montar uma agenda nacional de governação da indústria extractiva com o governo, a academia e as organizações da sociedade civil.

Estes estudos e debates de alto nível podem contar com a participação internacional de experts, governantes e gestores de fundos soberanos de países bem-sucedidos nesta temática. A OXFAM ganharia mais notoriedade e relevância por ser uma das primeiras ONGs internacionais a operar no país a trilhar por este caminho. Fazendo-se valer da sua rede regional e global, a OXFAM pode liderar um processo de advocacia pública e influencia para que no futuro Moçambique seja considerado um país e exemplo de sucesso e não uma falha grotesca.

## **Biografia do autor**

Celson Bahule é Doutor em Ética Empresarial pela Universidade São Tomás de Moçambique. Possui uma experiência de trabalho de mais de 11 anos na docência, onde inclui actividades nas seguintes áreas: Direcção de Faculdade, Chefe de Departamento, Coordenação Pedagógica. A sua experiência de trabalho estende-se igualmente na área de consultorias em Ética Empresarial e recursos humanos, formações psicopedagógicas, capacitações e treinamentos.

## References

- AKYNYI, Ouko A. (2017). A CRITICAL ANALYSIS OF NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN THE CONFLICT ZONES: A CASE STUDY OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO (DRC). A Research Project Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Award of the Degree of Master of Arts in International Conflict Management, Institute of Diplomacy and International Studies, University of Nairobi.
- BEULA, Emídio (2021). *Que opções Moçambique tem para recuperar a vila de Palma tomada pelos insurgentes*. Política Moçambicana, Edição No.103. Maputo: CDD.
- AUTY, R. (1993) *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London: Routledge. Available in <https://doi.org/10.4324/9780203422595>
- CASTEL-BRANCO, Carlos N. (2008). *Os Mega Projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional?* Apresentação feita no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva (ITIE), pp. 3.
- CHENE, M. (2017). *Natural Resources Management Transparency and Governance: A Literature Review Focusing on Extractive Industries*. U4.
- CIP (2013). *Exportações do Gás de Pande Temane a África do Sul: Primeiros grandes projectos do sector extractivo frustram as expectativas dos moçambicanos*. Serviço de Partilha de Informação, Edição 17/2013, pp. 13
- DOS SANTOS, Francisco.A. (2020). *War in resource-rich northern Mozambique – Six Scenarios*. CMI Insight No. 2.
- FEIJÓ, João (2020). *Intensificação da Conflitualidade e Risco de Desestabilização do Estado*. OMR. DESTAQUE RURAL Nº 80, 14 de Fevereiro de 2020.
- FJELDSTAD, O. and JONHSØN, J. (2019). *Shaping petroleum policies in Tanzania: The role of lobbyists*. In FJELDSTAD, Odd-Helge. MMARI, Donald. DEPUY, Kendra. *Governing Petroleum Resources: Prospects and Challenges for Tanzania*. CMI, REPOA, pp. 111 – 121
- FORQUILHA, S. e PEREIRA, J. (2020). Face ao Conflito no Norte, o que Pode Moçambique Aprender com A Sua Própria Guerra Civil (1976-1992)? Uma Análise Das Dinâmicas Da Insurgência Em Cabo Delgado In: S. Forquilha ed., *Desafios Para Moçambique 2020*, 1ª ed. Maputo: IESE, pp. 47-55
- GUEDES, César et. al. (2020). *THE REGIONAL DIMENSION OF THE CONFLICT*. In FEIJÓ, João (org). *How is Cabo Delgado?*. Observatório do Meio Rural Cycle of Webinars.
- GURR, R. (1971). *Why Men Rebel*, New Jersey: Princeton University Press.
- HABIBE, S., FORQUILHA, S. e PEREIRA, J. (2019). Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique O Caso de Mocimboa da Praia. *Cadernos IESE n. 17*. [Online], Available in [https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos\\_17.pdf](https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf) [Accessed on 10 de Feb., 2021]
- HABIBE, Saide. FORQUILHA, Salvador. PEREIRA, João (2019). Islamic Radicalization in Northern Mozambique: The Case of Mocimboa da Praia. *Cadernos IESE No. 17E*. Maputo: IESE.
- HANLON, J. (2010) “Mozambique: ‘the war ended 17 years ago, but we are still poor’”, *Conflict, Security & Development*, (2010) Vol. 10:1, pp: 77-102
- HANLON, J. (2020) ‘Cabo Delgado's History of violence’, *MOZAMBIQUE News reports & clippings* 498. [Online] Available in [http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique\\_498-13Aug2020-corr\\_Mocimboa-da-Praia\\_History-of-violence.pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_498-13Aug2020-corr_Mocimboa-da-Praia_History-of-violence.pdf) [Accessed on 28 Jan. 2021]

- HANLON, J. (2020) Notes on the evolution of the Cabo Delgado war: Although the global should not be forgotten, the local is most important [Blog] MOZAMBIQUE *News reports & clippings* 649. Available in [https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique\\_469-27Feb2020\\_Cabo-Delgado-origins-notes.pdf](https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_469-27Feb2020_Cabo-Delgado-origins-notes.pdf) [Accessed on 15 Feb., 2020]
- HANLON, Joseph. *What Future for Cabo Delgado Gas?* Special Report, 545, Part 1, 16 May 2021.
- HANLON, Joseph. Notes on the evolution of Cabo Delgado war: Although the global should not be forgotten, the local is most important. *Mozambique News Reports & Clippings*. 469, 27 February 2020.
- HOFMANN, K. (2013). *Economic Transformation in Mozambique: Implications for Human Security*. FES, pp. 6.
- MABERA, Faith, NAIDU, Sanucha (2020). *Entering into the fray? The extremist threat in Cabo Delgado: strategic policy choices for South Africa and SADC*. Institute for Global Dialogue.
- MACALANE et al (2021) Ataques Terroristas em Cabo Delgado (2017-2010): as causas do fenómeno pela boca da população de Mocímboa da Praia. Universidade Rovuma. Pemba
- MACAMO, E. (2012): “O poder da Frelimo”, articles available in [http://macua.blogs.com/mozambique\\_para\\_todos/2012/09/o-poder-da-frelimos%C3%A9rie-de-artigos-de-elisio-macamo-nas-v%C3%A9speras-do-9%C2%BAcongresso-da-frelimo.html](http://macua.blogs.com/mozambique_para_todos/2012/09/o-poder-da-frelimos%C3%A9rie-de-artigos-de-elisio-macamo-nas-v%C3%A9speras-do-9%C2%BAcongresso-da-frelimo.html)
- MACUANE, J., BUUR, L., MONJANE, C. (2017). *Power, conflicts and natural resources: The Mozambican crisis revisited*. *African Affairs*, 1 – 24.
- MATSINHE, David M., VALOI, Estacio (2019). The genesis of insurgency in northern Mozambique. Institute for Security Studies.
- MORIER-GENOUD (2020). The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning, *Journal of Eastern African Studies*. [online] Available in <https://doi.org/10.1080/17531055.2020.1789271> [Accessed on 15 Feb., 2020]
- MUCANZE, Nelson A., CORREIA, André L. (2017) Investimento Directo Estrangeiro em Moçambique: aspectos positivos e negativos. *Reflexões Económicas, Ilheus (BA)*, n.3., pp. 19.
- MUIANGA, C. (2019). *Decisões de investimento para a exploração de gás e os limites do “realismo” sobre o “progresso dos moçambicanos*. IDeIAS. Boletim n° 119. Maputo: IESE.
- NGOENHA, S., AMARAL e G. NHUMAIIO, A. (2020). Cabo Delgado e o Risco Sistémico Da Guerra Em Moçambique. In: S. Forquilha ed., *Desafios Para Moçambique 2020*, 1ª ed. Maputo: IESE, pp. 35-46
- SELEMANE, T. (2011). *Aperta-se o cerco aos mega projectos*. Newsletter, Edição n°8, CIP.
- SITOIE, E. and NUVUNGA, A. (2006) *From a One-Party System to a (weak) Dominant Party*, May 2006, Maputo: Friedrich Ebert Foundation, Unpublished paper.