



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

PROTECÇÃO SOCIAL EM CONTEXTO DE TERRORISMO: QUE IMPLICAÇÕES TEM A INSURGÊNCIA ISLÂMICA NOS MECANISMOS FORMAIS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE?

Moisés Siúta

Introdução

Desde 5 de Outubro de 2017, o fundamentalismo religioso passou a juntar-se aos conflitos políticos como mais uma das causas de incidentes terroristas em Moçambique. Actualmente, o país é o 15º entre os países mais afectados pelo terrorismo no mundo e é o segundo, na África Subsaariana, com o maior aumento do número de mortos entre 2018 (133 mortos) e 2019 (359 mortos) (IEP, 2020, p. 08,50). À medida que os ataques se alastram pelo país e, particularmente, na província de Cabo Delgado, tornando-se cada vez mais mortíferos, a necessidade de proteger e

assistir a população residente nas zonas afectadas e prevenir a generalização de incidentes terroristas pelo país é ainda mais forte. O presente IDeIAS tem como objectivo discutir o papel da protecção social no contexto do terrorismo em Moçambique baseando-se em duas questões principais: 1) qual é o papel da protecção social no contexto do terrorismo? e, 2) que implicações tem o terrorismo para o actual sistema de protecção social em Moçambique?

Terrorismo em Moçambique: uma breve descrição

O terrorismo consiste no uso da violência física e/ou psicológica contra diversos alvos (e.g.: instituições religiosas, pessoas civis, centros comerciais, instituições públicas, forças policiais e militares) visando alcançar determinados objectivos. Estes actos podem ser cometidos por governos, partidos políticos, grupos religiosos, pessoas individuais ou grupos de qualquer outra natureza (Chaliand & Blin, 2017, pp. 03–13).

Em Moçambique, a base de dados mundial de incidentes terroristas (GTD do inglês, Global Terrorism Data Base), indica que actos de terror têm acontecido por quase todo o país. Na década passada, entre Março de 2012 e Dezembro de 2018, foram registados 206 incidentes sendo 43 associados à insurgência islâmica e 163 associados a motivos políticos. Nos primeiros 67 meses (Março 2012 e 05 de Outubro 2017) foram registados 131 actos de terror que correspondem a uma média de dois incidentes por mês. O primeiro acto de terror registado é o confron-

Tabela 1: Número de deslocados internos por causa de conflitos e terrorismo em Moçambique e 8 países africanos mais afectados pelo Al-Shabaab e Boko Haram

Ord.	Grupo terrorista	País	Deslocados internos
1	Al-Shabaab	Somalia	16.467.000
2	Al-Shabaab	Etiópia	7.400.000
3	Boko Haram	Nigéria	3.890.000
4	Al-Shabaab	Quénia	2.701.000
5	Boko Haram	Camarões	2.217.000
6	Boko Haram	Chad	1.355.000
7	Al-Shabaab	Uganda	892.000
8	Boko Haram	Niger	850.000
9	Ansar al-Sunna	Moçambique	453.000

Fonte: (iDMC, 2020; GTD, 2020)

to de Março de 2012 entre antigos guerrilheiros da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e as forças da polícia da República de Moçambique (PRM) na província de Nampula. Os confrontos resultaram na morte de um membro da PRM. Depois deste, vários outros ataques atribuídos à RENAMO foram realizados, num total de 110 incidentes, até ao dia 26 de Fevereiro de 2017. Neste dia, em Funhalouro, província de Inhambane, Ernesto Govene, secretário do círculo pertencente à Frente de Libertação de Moçambique (FRELIIMO) e Fátima Muetui, esposa do líder comunitário Azarias Massingue, foram mortos por homens vestindo fardamento usado pela guerrilha da RENAMO. Em 2016, registaram-se três incidentes atribuídos à FRELIIMO que incluem os ataques i) a Manuel Bissopo, membro sénior da RENAMO, em 20 de Janeiro; e ii) a José Manuel, membro do Conselho Nacional de Defesa e Segurança no dia 09 de Abril; iii) o terceiro refere-se à agressão de Alberto Nhamuxe e Emilio Mula, membros do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), em Gaza no dia 14 de Setembro. Os restantes 18 incidentes são atribuídos a autores desconhecidos. Porém, pode-se inferir que tenham motivações políticas ao incluírem incidentes como o ataque, em Maputo, ao Professor de direito Giles Cistac no dia 03 de Março de 2015 e à comitiva do presidente da RENAMO, Afonso Dhlakama no dia 25 de Setembro de 2015, em Nampula, além de outros ataques que visaram pessoas individuais críticas ao governo como o caso de José Macuane e Ericino de Salema (University of Maryland, 2020).

O registo de ataques associados à insurgência islâmica começa em 2017 e até Dezembro de 2018, foram registados 43 incidentes que resultaram em 118 mortos, 41 feridos. Supõe-se que estes incidentes sejam perpetrados por um grupo radical islâmico denominado Ansar al-Sunna (Moçambique) que em todas as suas reivindicações, em Cabo Delgado, autodenomina-se Al-Shabaab sugerindo a existência de ligações com outros grupos radicais islâmicos, operando em África, como Al-Shabaab na Somália e no Quénia e Boko Haram na Nigéria. O primeiro incidente associado ao grupo, foi registado no dia 5 de

Outubro de 2017 e consistiu num conjunto de seis ataques contra posições das forças de defesa e segurança de Moçambique e propriedades privadas (e.g.: agências bancárias), em Mocimboa da Praia na província de Cabo Delgado. O último, dos 43 incidentes registados pela GTD, ocorreu no dia 19 de Dezembro de 2018 onde um grupo de assaltantes atacou a aldeia de Shitoyo, distrito de Macomia, na província de Cabo Delgado. Do ataque duas pessoas foram mortas e 70 casas foram incendiadas (University of Maryland, 2020)..

Papel dos sistemas de protecção social formais em contexto de conflito e violência

A protecção social é um conjunto de mecanismos que visam prevenir, gerir e ultrapassar situações que prejudicam o bem-estar da população (UNRISD, 2010, p. 131). Em contexto terrorismo ou de conflitos armados generalizados, o seu papel pode ser visto em duas fases: 1) conflito e 2) pós-conflito.

Na fase de conflito, ou durante o período de violência, o papel dos mecanismos de protecção social é responder aos efeitos imediatos da violência e do terror (morte, lesão, trauma) e às necessidades da população que advêm da perda de bens (incluindo terras) e acesso a serviços básicos (e.g.: segurança alimentar, saúde, educação). Por exemplo, no caso de Moçambique, isto significa preparar o actual sistema para responder às necessidades do crescente grupo de deslocados, ilustrado na Tabela 1, onde Moçambique aparece em último lugar no conjunto de

países com maior número de deslocados internos por causa de conflitos armados domésticos e incursões dos grupos terroristas Al-Shabaab e Boko Haram (e.g.: Somália, Nigéria, Quênia) entre 2009 e 2018 (IDMC, 2020; University of Maryland, 2020). A experiência sobre a insurreição islâmica em outros países mostra que o número de deslocados internos em Moçambique poderá crescer muito nos próximos anos. A Tabela 1, mostra que conflitos internos e ataques terroristas do Al-Shabaab provocaram cerca de 16 milhões de deslocados na Somália e cerca de 7 milhões na Etiópia. **A falha dos sistemas de protecção social em responder ao número crescente de deslocados tende a piorar e generalizar os conflitos, por um lado, porque a população pobre fica vulnerável a juntar-se aos grupos armados, seja voluntariamente, aliciada pelos terroristas ou coercivamente, em casos de recrutamentos forçados; por outro lado, o conflito agrava-se devido à luta pela partilha de recursos para sobrevivência entre os deslocados e os nativos das zonas de chegada.**

Na fase pós-conflito ou de transição e recuperação, os sistemas de protecção social têm o papel de apoiar a população afectada a lidar com as consequências dos conflitos (e.g.: insegurança alimentar, tensões sociais, exclusão social) e a reinserir-se socialmente. O terrorismo e os conflitos armados sempre criam novos padrões de pobreza e exclusão social que precisam ser combatidos para evitar novos conflitos. Por exemplo, para os desmobilizados, algumas medidas de assistência social, incluem cursos vocacionais e subsídio de desmobilização. Para o restante da população (refugiados ou deslocados internos) as medidas de reinserção social podem incluir projectos de apoio do seu regresso às zonas de origem e o desenvolvimento de habilidades e aquisição de conhecimentos que os torna aptos para reconstruir e reiniciar a sua vida social (Darcy, 2004, pp. 06–12).

Implicações do terrorismo para o sistema de protecção social em Moçambique

O sistema de protecção social em Moçambique compreende dois tipos: a) segurança social – destinada a pessoas com rendimento que são descontados visando a sua reforma ou garantia de rendimento, em caso de situações que lhes impossibilitam de trabalhar; b) assistência social que consiste em transferências monetárias ou em espécie para apoiar famílias/pessoas vulneráveis (Tivane, Mataba, & Muianga, 2020).

A primeira implicação do alastramento da violência terrorista é o aumento da sobrecarga e o colapso dos sistemas de assistência social. A interrupção da actividade económica nas zonas de conflito (e.g.: agricultura, comércio) torna as pessoas incapazes de gerar rendimento para sua sobrevivência e contribuir

para os sistemas de segurança social (e.g.: INSS). Assim, este grupo passa a depender dos programas de assistência social. Na Tabela 2, é possível constatar que os cinco principais programas de assistência social em Moçambique consistem basicamente em transferência monetárias ou em espécie (e.g.: cabaz alimentar). **À medida que o número de deslocados aumenta, diminui a capacidade dos programas de responder às necessidades dos deslocados (e.g.: segurança alimentar, saúde).** Por exemplo, o orçamento global da assistência social em 2019, foi de 6,38 mil milhões de Meticais alocados para assistir cerca de 595 mil pessoas. Isto significa que a despesa média, por pessoa beneficiária, foi de 10700 Meticais por ano ou 892 Meticais por mês. Com o terrorismo no Norte, os mesmos programas poderão ser implementados para ajudar a aliviar a crescente crise. Isso, implica estender a cobertura da assistência social das actuais 595 mil famílias, ao nível nacional, para apoiar mais famílias na zona norte tendo em conta que a província com maior risco social, i.e. Cabo Delgado, possui cerca de 555 mil agregados familiares e as províncias de Nampula e Niassa, que tendem a receber a maioria dos deslocados de Cabo Delgado, possuem 1,3 milhões e 385 mil agregados familiares, respectivamente (INE, 2019).

pacidade do sistema de protecção social em prestar apoio a uma grande parte da população (Brito et al., 2015).

Considerações finais

Em conclusão, este IDelAS destaca que, no contexto actual, **os principais desafios do país são i) evitar a generalização de actos terroristas que acontecem, por quase todo o país e por diversas razões, e ii) apoiar a população nas zonas mais afectadas pela violência sem, entretanto, deixar de lado, grupos vulneráveis a diversos riscos (e.g.: mudanças climáticas, conflitos político-militares, pandemia do Covid-19) além do terrorismo.** As recorrentes crises sociais, urgem a mudança da abordagem de protecção social seguida pelos programas públicos, para torná-los economicamente sustentáveis e capazes de apoiar a população nas fases pós-conflito. Isto envolve o investimento em programas de assistência social que visem a capacitação dos beneficiários para gerar rendimento, tornando a economia do país mais produtiva e, assim, reduzir o número de dependentes de transferências monetárias/espécie através da passagem para os sistemas de segurança social.

Referências

Brito, L. de, Chaimite, E., Pereira, C., Posse, L., Sambo, M., & Shankland, A. (2015). *Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008–2012)*. Maputo: IESE.

Chaliand, G., & Blin, A. (2017). *História do terrorismo: Da Antiguidade à Alcaida*.

Darcy, J. (2004). *Conflict and social protection: Social protection in situations of violent conflict and its aftermath*. London: UK Department for International Development.

IDMC, (Internal Displacement Monitoring Center). (2020). *Annual Conflict and Disaster Displacement*.

Tabela 2: Principais programas de assistência social em Moçambique

Programas	Aplicação	Orçamento 2019 (Milhões MT)	Beneficiários	%Orçamento
Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)	Transferências monetárias para famílias/pessoas pobres e vulneráveis sem capacidade de trabalhar (e.g.: idosos, crianças chefes de famílias, portadores de deficiência).	2 901	442 246,00	45,5
Programa Acção Social Produtiva (PASP)	Transferências monetárias em troca de trabalho em obras públicas. Dedicado a pessoas em situação de pobreza extrema, mas com capacidade de trabalhar.	2 786	127 612,00	43,7
Programa de Apoio Social Directo (PASD)	Transferências em espécie (e.g.: cabaz alimentar ou serviços), por tempo determinado, como apoio em situações de choques temporários (e.g.: cheias, seca, doença).	542	16 669,00	8,5
Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS)	Acolhimento temporário ou permanente de pessoas vulneráveis (e.g.: vítimas de violência, idosos ou crianças de rua).	153	8 971,00	2,4
ProSAS	Apoio à famílias ou comunidades visando promover inclusão social de pessoas vulneráveis.			
Total		6 381	595 498	100

Fonte: (Tivane et al, 2020)

A segunda implicação é o aumento da desigualdade na distribuição de recursos para assistência social e a emergência de tensões sociais. A alocação orçamental dos programas de protecção social segue o princípio de equidade, ou seja, zonas com maior população em risco, são as que recebem maior parte do orçamento. Assim, face à exiguidade de recursos financeiros, a dinâmica do conflito poderá ditar a realocação de mais recursos para responder aos desafios da violência na zona norte. Isto poderá levar ao aumento das desigualdades regionais e tensões sociais originadas, por um lado, pela pressão demográfica sobre os meios de produção nas zonas de chegada dos deslocados e, por outro lado, pela redução do fluxo apoio social aos mais vulneráveis a diversos riscos nas outras regiões do país. **O aumento da criminalidade e revoltas de fome são alguns dos eventos que poderão agravar-se por causa da inca-**

IEP, I. for E. & P. (2020). *Global Terrorism Index 2020: Measuring the impact of terrorism*. Sydney: Institute for Economics & Peace.

INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). (2019). *Resultados definitivos, Censo 2017*.

Tivane, Â. S., Langa, C., Mundlovo, F., Mataba, G., & Muianga, M. (2020). *Boletim Estatístico sobre Protecção Social (N. 02)*

University of Maryland. (2020). *Global Terrorism Database*.

UNRISD, (United Nations Research Institute for Social Development). (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*.